



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123-9066

AÑO XIII - Nº 720

Bogotá, D. C., viernes 19 de noviembre de 2004

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 051 DE 2004 CAMARA

*por la cual se crean mecanismos para el fortalecimiento  
de la justicia de paz en Colombia  
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre 11 de 2004.

Doctor

EMILIANO RIVERA BRAVO.

Secretario General

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: **Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 051 de 2004 Cámara**, por la cual se crean mecanismos para el fortalecimiento de la justicia de paz en Colombia y se dictan otras disposiciones. Iniciativa honorable Representante doctor Venus Albeiro Silva.

Señor Secretario:

Para los fines de su competencia, conforme a lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso), nos permitimos remitir a usted en Original y dos (2) copias impresa y una copia en medio magnético, el Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara al proyecto de ley arriba referenciado, presentado al señor Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, para la consideración de los honorables miembros de dicha célula congresual.

Del señor Secretario General de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes,

Atentamente,

*Reginaldo Enrique Montes Alvarez*, Ponente Coordinador; *Clara Isabel Pinillos Abozaglo*, *Lorenzo Almendra Velasco*, ponentes.

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 051 DE 2004 CAMARA

*por la cual se crean mecanismos para el fortalecimiento  
de la justicia de paz en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre 11 de 2004.

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA.

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia.: **Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 051 de 2004 Cámara**, por la cual se crean mecanismos para el fortalecimiento de la justicia de paz en Colombia y se dictan otras disposiciones. Iniciativa honorable Representante doctor Venus Albeiro Silva.

Señor Presidente:

Respetuosamente nos permitimos presentar, para ante usted y los honorables Representantes miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente, el correspondiente Informe de ponencia para primer debate en Cámara, al proyecto de ley de la referencia, para lo cual honrosamente fuimos designados por usted, el cual rendimos de la manera siguiente:

#### I. Iniciativa del proyecto

Fue presentada por el honorable Representante a la Cámara, Venus Albeiro Silva, siendo radicada ante la Secretaría General de la Corporación y publicado en la *Gaceta del Congreso* número.. de...

#### II. Constitucionalidad de la iniciativa

La materia tratada, como caso sui generis, no tiene restricción de competencia constitucional, siendo que la iniciativa haya sido congresual, ajustándose en consecuencia a los preceptos constitucionales señalados en el literal e) del numeral 19 del artículo

150, no contraviniendo la prohibición señalada en el inciso segundo del artículo 154 del mismo ordenamiento superior.

La **propuesta legislativa** inicial plantea que tales Jueces de Paz sean beneficiarios del Derecho a la seguridad social en salud, fijándolo como un imperativo, es decir, como un “deber ser”. En ese sentido, consideramos que los alcances y repercusiones del Proyecto tienen pleno soporte constitucional en el inciso tercero del artículo 123, el cual trasladó al arbitrio de la ley la reglamentación sobre el régimen aplicable a los particulares que desempeñen funciones públicas transitorias, como es el caso de aquellas personas que llegan a ser elegidas popularmente para que se desempeñen como **Jueces de Paz** o como **Conciliadores en Equidad**.

En el correspondiente Pliego de Modificaciones que más adelante se presentará, se señalarán las discrepancias de procedimiento con respecto a la propuesta original, que permitan, tanto a los **Jueces de Paz** como a los **Conciliadores en Equidad**, percibir con cargo al Estado el beneficio a estar cobijados por el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

A continuación transcribimos las disposiciones superiores que respaldan la constitucionalidad de la propuesta legislativa de origen congresual bajo examen y a nuestra consideración, así:

TITULO V  
(DE LA ORGANIZACION DEL ESTADO)

CAPITULO 1  
(De la estructura del Estado)

Artículo 116.

CAPITULO 2  
(De la Función Pública)

**Artículo 123.** (...)

(...)

“La ley determinará el **régimen** aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

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

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)

e) Fijar el régimen salarial y **prestacional** de los **empleados públicos**, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública”; (Negrillas fuera de texto).

<Concordancias>

**Ley 4ª de 1992**

Ley 116 de 1994; Art. 2º.

Ley 119 de 1994; Art. 43; Art. 44; Art. 45; Art. 46

Ley 136 de 1994; Art. 2º, literal c).

**Ley 180 de 1995**

**Ley 199 de 1995**

**Ley 245 de 1995**

**Ley 332 de 1996**

Ley 344 de 1996; Art. 13; Art. 14; Art. 15

**Ley 352 de 1997**

**Ley 416 de 1997**

**Ley 420 de 1998**

Ley 432 de 1998; Art. 2º; Art. 3º; Art. 6º; Art. 8º; Art. 12

**Ley 445 de 1998**

**Ley 447 de 1998**

**Ley 476 de 1998**

**Ley 578 de 2000**

**Ley 651 de 2001**

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

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

<Concordancias>

Ley 5ª de 1992; Art. 142

Ley 101 de 1993; Art. 129

**Ley 123 de 1994**

Ley 128 de 1994; Art. 22, literal a)

Ley 133 de 1994; Art. 7, párrafo

Ley 134 de 1994; Art. 29

**Ley 174 de 1994**

**Ley 218 de 1995**

Ley 223 de 1995; Art. 14

Ley 299 de 1996; Art. 14

**Ley 383 de 1997**

Ley 397 de 1997; Art. 39

**Ley 399 de 1997**

Ley 454 de 1998; Art. 37

Ley 488 de 1998; Art. 27; Art. 32; Art. 33; Art. 112

**Ley 633 de 2000**

**Ley 716 de 2001**

Ley 773 de 2002; Art. 4º.

**Ley 788 de 2002**

Ley 811 de 2003; Art. 1º (Adición del Artículo 129 de la Ley 101 de 1993)

Ley 818 de 2003; Art. 3º; Art. 4º; Art. 5º

**Ley 863 de 2003**

TITULO VIII

(DE LA RAMA JUDICIAL)

CAPITULO 1

(De las disposiciones generales)

**Artículo 228.** La **administración de justicia** es **función pública**.

CAPITULO 5

(De las jurisdicciones especiales)

**Artículo 247.** La ley podrá crear jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. También podrá ordenar que se elijan por votación popular.

<Concordancias>

Ley 294 de 1996; Art. 4º.

**Ley 497 de 1999**

Ley 575 de 2000. Art. 1º.

Resolución CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 29 de 2000; artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 12.

### III. Origen de los Jueces de Paz y de los Conciliadores en Equidad y de las Apropriaciones Presupuestales para financiar sus gastos de funcionamiento

La Ley 497 (“por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento”) del 10 de febrero de 1999 reglamentó el artículo 247 de la Constitución Política y en su artículo 20 dispuso lo siguiente:

“**Artículo 20. Financiación.** El Consejo Superior de la Judicatura **deberá** incluir dentro del proyecto de presupuesto de la Rama Judicial, **las partidas necesarias** para la **financiación** de la Justicia de Paz”.

Jurídicamente existe hoy un imperativo legal que obliga, al Consejo Superior de la Judicatura, a incluir en el Proyecto de Presupuesto de la Rama Judicial, para cada vigencia fiscal, **las partidas necesarias** que se demanden o se requieran para financiar los Gastos de Funcionamiento de la Justicia de Paz. Cuando la norma legal antes transcrita habla de “financiación de la justicia de Paz”, debe entenderse tal financiación como aquella que se necesita para sufragar gastos de funcionamiento (dotación, equipos, materiales de consumo, aseo, servicios públicos, transferencias –aportes para la salud–, etc., porque los servicios personales no se incluirían dado que no requieren el pago de salarios).

Otra cosa es que dicho Consejo, **dadas las precariedades de recursos presupuestales que hoy tenga asignados**, esté suministrando a la Justicia de Paz, **menos recursos de los que esta última demande mínimamente**, lo cual puede ser subsanado sin que sea necesario siquiera proponer que los municipios y distritos (alcaldías) concurren, cofinancien o subsidien parte de tales gastos de funcionamiento y mucho menos que los asuman totalmente.

Como síntesis de lo expresado en este acápite del Informe, estimamos que es procedente, dentro del pliego de modificaciones a presentar, **incluir un artículo nuevo** mediante el cual **se adicione un inciso al artículo 20 de la Ley 497 de 1999**, de tal manera que se interprete con autoridad la norma legal existente a fin de hacer efectiva la financiación de la Justicia de Paz con recursos presupuestales apropiados para el funcionamiento de la rama judicial, hoy arbitrados o manejados por la sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Con la adición del inciso nuevo para el artículo 20 de la Ley 497 de 1999, el Congreso no estaría incurriendo en violación alguna de ninguna disposición constitucional sobre “**INICIATIVA DE GASTO PUBLICO**”, porque el mandato hoy contenido en dicha norma legal existente, de manera general ordena que todos los Gastos que se demanden para financiar la Justicia de Paz, **deben** ser cubiertos con los recursos del Presupuesto Nacional asignados a la rama Judicial y arbitrados por el Consejo Superior de la Judicatura. La adición a proponer estará orientada a reafirmar que todos los Gastos de Funcionamiento que demande la Justicia de Paz, serán cubiertos en su totalidad con recursos del Presupuesto Nacional, a contrario sensu de la propuesta legislativa contenida en el artículo 5° del Proyecto objeto de estudio y del mecanismo propuesto en el numeral 2 del artículo 7° de la propuesta original.

Los ponentes **descartamos toda posibilidad de formular propuestas orientadas a fijar y establecer valores, topes o porcentajes fijos para la financiación de la Justicia de Paz**, calculados sobre el monto total de apropiaciones de gastos asignados a la Rama Judicial y administrados por el Consejo Superior de la Judicatura, porque en el tiempo inmediato bien podrían resultar insuficientes o por el contrario podrían resultar extremadamente

excesivos. En la medida en que se vaya consolidando la Justicia de Paz, como mecanismo de justicia alterno a la justicia ordinaria, se irán decantando los gastos conforme al número de jueces de paz que vayan surgiendo, en tanto que en cada municipio o distrito se fueren dando las reglamentaciones respectivas que convoquen a elección popular de tales dignatarios.

En las circunstancias actuales, sobre las realidades y no sobre las hipótesis, el Congreso de la República debe responder a garantizar la existencia de recursos presupuestales de financiación de los gastos que mínimamente necesita la Justicia de Paz, para que tal mecanismo que está mostrando oportunos, eficaces y eficientes resultados en la solución alterna de conflictos, no llegue a desaparecer por la mezquindad del Estado, al negarle el mínimo de recursos necesarios para su adecuado funcionamiento.

### IV. Evaluación somera de resultados de la Justicia de Paz en el caso de Bogotá, D. C.

Con base en el artículo 11 de la Ley 497 de 1999, el Concejo Distrital de Bogotá, se expidió el Acuerdo número 038 de 2001, fijando las condiciones para la Convocatoria y elección de los Jueces de Paz. En las elecciones del 14 de septiembre de 2003, en Bogotá, se eligieron 130 Jueces de Paz (**Primera Instancia**) y 22 de Reconsideración (**Segunda Instancia**), los cuales tomaron posesión el 29 de septiembre de 2003.

En el caso de Bogotá, luego de cumplido el primer año de la antes mencionada elección, se atendieron 8.272 casos, de los cuales 3.540 fueron resueltos de manera puntual, con atención totalmente **gratuita** para quienes acudieron a ese mecanismo de solución de conflictos. La mayor parte de los casos atendidos y resueltos se discriminan así:

**Problemas familiares** (violencia intrafamiliar, disputas entre padres e hijos y maltrato infantil); **arriendos** (incumplimiento en los pagos y reclamos por el pago de servicios públicos compartidos) y **conflictos entre vecinos** (linderos, deudas y riñas).

Por Distritos, en el caso de Bogotá, los casos más representativos de acceso a la Justicia de Paz, se detallan así:

Distrito 8 (Tunjuelito, Rafael Uribe – Antonio Nariño): 2.130 casos.

Distrito 7 (Kennedy): 1.255 casos.

Distrito 1 (Suba): 825 casos.

Distrito 5 (Fontibón y Puente Aranda): 624 casos.

Según cifras reportadas y publicadas por el Colegio Nacional de Jueces de Paz, durante el primer año de ejercicio y del funcionamiento de la Justicia de Paz en Bogotá, **se han retirado más de cuarenta (40) jueces**, por falta de apoyo para el cumplimiento de sus funciones.

En el caso de Bogotá, funcionan once (11) Distritos de Jueces de Paz que cubren diecinueve (19) localidades, **sin ninguna remuneración salarial ni de bonificaciones**.

### V. Incentivos, apoyo logístico institucional y canales de divulgación para la Justicia de Paz

Si bien es cierto que los Jueces de Paz, son elegidos popularmente para desempeñar el oficio de manera gratuita (ad honórem), ello no significaría que al Estado, con cargo a su presupuesto, le fuera vedado otorgarles algunos incentivos. El Consejo Superior de la Judicatura, hoy sufraga algunos gastos destinados a los Jueces de Paz, como por ejemplo: seguro de vida. Sin embargo, quienes desempeñan las labores de Jueces de Paz, requieren o demandan Servicios de Salud que actualmente no son cubiertos por el Estado, mientras que a las “Madres Comunitarias” el Estado les reconoce y paga una “Bonificación por Servicios Prestados” que no es considerada como “Salario” y les paga afiliación a la Seguridad

Social en Salud, a los Jueces de Paz se les tiene desprotegidos en ese derecho consagrado en el inciso segundo del artículo 48 constitucional, **como irrenunciable**.

Los Jueces de Paz, para adelantar y cumplir sus funciones, requieren la asignación de un espacio físico (**OFICINA**) ampliamente conocido, al cual puedan acudir las personas que decidan acceder a estos mecanismos de justicia alternos a la justicia ordinaria. Hoy no disponen de esos espacios y por ello, se han convertido en “Jueces Ambulantes”. Tal situación le da poca credibilidad al mecanismo, generando desconfianza y desconocimiento institucional.

Además del espacio físico (**oficinas o lugares de despacho**), se demanda además que el Estado sufrague algunos costos mínimos de funcionamiento, como por ejemplo equipos y útiles de oficina, sin los cuales la labor de tales jueces se vería demasiado limitada y los resultados positivos esperados, serían muy pocos.

También se hace necesario que el Estado **INFORME, COMUNIQUE, PROMOCIONE Y DIVULGUE** más ampliamente, todo aquello que tiene que ver con la existencia, razón de ser, eficacia, gratuidad y conveniencia de la Justicia de Paz como mecanismo alternativo a la justicia ordinaria para la solución de conflictos. El Estado puede asumir esa función, esa tarea y ese compromiso, además de los costos presupuestales de funcionamiento mínimos que se demanden para que la práctica de acceso a la Justicia de Paz sea cada vez mayor y **con ello se puedan efectivamente descongestionar los despachos judiciales ordinarios**.

Los ponentes consideramos que los costos presupuestales que se demanden para la puesta en marcha y funcionamiento eficaz de la Justicia de Paz, **no deben ni pueden ser asumidos por los entes territoriales** (departamentos, Distritos o Municipios). Ellos deben ser sufragados con cargo a la Nación, tal como hoy se estipula en el artículo 20 de la Ley 497 de 1999. Para que la ley pueda asignarle mayores competencias a los entes territoriales, debe garantizarles también los recursos presupuestales necesarios. Eso implicaría modificar parcialmente las Leyes de Competencias y Recursos y de Ajuste Fiscal (Leyes 617 de 2000 y 715 de 2001). Tal consideración tiene su soporte constitucional en el artículo 356, el cual haciendo referencia al Sistema General de Participaciones (S.G.P.), en uno de sus apartes expresa:

**“No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.**

La Administración de Justicia es una Función Pública, a cargo de la Nación y mientras la Ley Orgánica de Recursos y Competencias no establezca lo contrario, sería inconstitucional por vía de la ley ordinaria asignarle Gastos de Funcionamiento para la Justicia de Paz, con cargo a los maltrechos Presupuestos Municipales.

#### VI. Proposición

Con las consideraciones anteriormente planteadas, ante los Miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, con el pliego de modificaciones adjunto, dejamos rendido el informe de ponencia que se nos encomendó y solicitamos a dicha célula congresual que se le dé primer debate en Cámara al Proyecto de ley número 051 de 2004, Cámara, *por la cual se crean mecanismos para el fortalecimiento de la justicia de paz y se dictan otras disposiciones*.

Del señor Presidente de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes y de los distinguidos miembros de la referida célula congresual,

Atentamente,

*Reginaldo Enrique Montes Alvarez, Ponente Coordinador; Clara Isabel Pinillos Abozaglo, Lorenzo Almendra Velasco, Ponentes.*

### PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE EN CAMARA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 051 DE 2004 CAMARA

*por la cual se establecen mecanismos para el fortalecimiento de la justicia de paz en Colombia, se interpreta con autoridad el artículo 20 de la Ley 497 de 1999, adicionándole un inciso y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley propende a fortalecer el funcionamiento, la promoción y la confianza ciudadana en la Justicia de Paz, además de fijar estímulos y concretar la financiación de los gastos de funcionamiento que demanda dicha justicia, para lo cual se fijan normas, que permitan a los operadores jurídicos de tal sistema realizar más adecuadamente su labor como constructores de tejido social y que se reconozca su trabajo a favor de las personas y de las comunidades más vulnerables de la sociedad colombiana.

Artículo 2°. *Promoción y divulgación.* El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Educación, del Interior y de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura, contribuirán al fomento, promoción y divulgación constante de la Justicia de Paz, en especial a sus fines, principios, procedimientos y competencias, a través de los medios masivos de comunicación (radio, prensa, televisión e Internet).

Artículo 3°. *Espacio físico.* El Consejo Superior de la Judicatura, responderá por un espacio físico para el despacho de los Jueces de Paz y de Reconsideración, en caso de que las Alcaldías locales y municipales no pudieran proveerlos. Dicho espacio servirá como punto de encuentro, información y atención a la comunidad, sin perjuicio de los demás sitios que los jueces de paz tengan o de los que les puedan brindar otras instituciones públicas o privadas.

Artículo 4°. *Reconocimiento y colaboración.* Las alcaldías distritales, locales, municipales, las secretarías de Gobierno; el ICBF; las comisarías de familia; inspecciones de policía; personerías; centros operativos locales y UMC (Unidades de Mediación y Conciliación) en todo el territorio nacional, brindarán el reconocimiento y la colaboración e información que los Jueces de Paz y de Reconsideración requieran en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 5°. *Seguridad Social en Salud.* Con cargo al financiamiento de la Justicia de Paz en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento de la Rama Judicial, ordenado por el artículo 20 de la Ley 497 de 1999, el Consejo Superior de la Judicatura deberá garantizar a los jueces de paz y reconsideración, de todo el país, la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en el régimen contributivo, tomando como base de cotización el valor de un salario mínimo legal mensual vigente, en cada anualidad.

Ese beneficio se mantendrá durante todo el período del ejercicio del cargo y en caso de falta absoluta hasta dos (2) meses después de la dejación del mismo.

Artículo 6°. *Exaltación del trabajo en justicia de paz.* Corresponderá a los alcaldes distritales y municipales en coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura del área de su jurisdicción, realizar un evento anual para exaltar a los operadores jurídicos de la justicia de paz, más destacados dentro de su circunscripción, la cual se realizará con base en el Registro de desempeño que para tal efecto consignará y registrará el Consejo Superior de la Judicatura; también para estimular a quienes, siendo o no jueces de paz, hayan realizado una significativa contribución a la producción teórica y práctica en equidad consuetudinaria o de proyección y fortalecimiento de la justicia de paz.

Artículo 7°. El artículo 20 de la Ley 497 de 1999, tendrá un inciso segundo del siguiente tenor:

(...)

“Exceptuando los emolumentos denominados Servicios Personales, todos los demás gastos de funcionamiento que demande la Justicia de Paz, serán sufragados por el Consejo Superior de la Judicatura, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior, incluyendo como a tales gastos un seguro de vida y la afiliación en salud dentro del régimen contributivo, para cada operador jurídico del mecanismo de Justicia de Paz”.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

*Reginaldo Enrique Montes Alvarez, Ponente Coordinador; Clara Isabel Pinillos Abozaglo Lorenzo Almendra Velasco, Ponentes.*

\* \* \*

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 120 DE 2004 CAMARA**

*por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años de labores del Instituto Integrado Carrasquilla Industrial del municipio de Quibdó, departamento del Chocó; se ordenan unos gastos para obras de infraestructura locativa y dotación, y se dictan otras disposiciones relacionadas con esta efemérides.*

Bogotá, D. C., octubre 13 de 2004

Doctor

OCTAVIO BENJUMEA ACOSTA

Presidente

Comisión Cuarta

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

De conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de los integrantes de esta célula legislativa el siguiente informe-ponencia, para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

#### **1. Contenido del proyecto**

Artículo 1°. Al cumplirse en el mes de octubre del próximo año los 100 años de labores del Instituto Integrado Carrasquilla Industrial del municipio de Quibdó, en el departamento de Chocó, la Nación se asocia a esta celebración de tal efemérides y exalta la encomiable y patriótica labor educativa desarrollada en forma abnegada por dicha institución.

Artículo 2°. Como obras y acciones de estas efemérides, la Nación realizará las siguientes obras por valor de (\$2.300.000.000) tres mil doscientos millones, los cuales serán apropiados así:

a) Dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000) para restauración y ampliación de la planta física;

b) Doscientos millones de pesos (\$200.000.000) para la construcción de un polideportivo;

c) Cien millones de pesos (\$100.000.000) para dotación de muebles y enseres;

d) Doscientos millones de pesos (\$200.000.000) para construcción y dotación de una sala de sistemas;

e) Doscientos millones de pesos (\$200.000.000) para la construcción y dotación de una biblioteca;

f) Ciento cincuenta millones de pesos (\$150.000.000) para la remodelación y dotación del taller de ebanistería;

g) Ciento cincuenta millones de pesos (\$150.000.000) para la remodelación y dotación del taller de electrónica;

h) Cien millones de pesos (\$100.000.000) para construcción y dotación de un laboratorio de física;

i) Cien millones de pesos para la construcción y dotación de un laboratorio de química.

Artículo 3°. Autorizar al Gobierno Nacional para hacer las apropiaciones presupuestales requeridas para el cumplimiento de la presente ley.

#### **2. Importancia del proyecto**

Tiene como finalidad, hacer un justo reconocimiento al Instituto, por sus 100 años de labores, prestando un servicio a la comunidad quibdoseña y chocoana en general. Para responder a la creciente demanda del servicio educativo, se hace necesario que el plantel cuente con biblioteca, laboratorio de química y física, y una sala de sistemas, debidamente dotada, y así poder estar acorde con las exigencias del mundo moderno.

#### **3. Análisis del proyecto y viabilidad jurídica**

Esta iniciativa legislativa tiene como fundamento constitucional en el artículo 154 de la Constitución Política, que reza: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros del Gobierno Nacional de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

Respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias, la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes sentencias, entre otras, la Sentencia C-343 de 1995, precisó: “El Principio de Iniciativa Legislativa”

“La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva a modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual de Presupuesto, las partidas necesarias para entender esos gastos” (subrayado fuera de texto).

Las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y por lo tanto no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, para proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno Nacional.

Analizando el proyecto en materia de gasto público, vemos que en la forma como está redactado el proyecto de ley, en su artículo 2°, es jurídicamente viable, puesto que la Corte Constitucional en varias sentencias ha sostenido que el Congreso por su propia iniciativa puede dictar y aprobar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, siempre y cuando no consagre un mandato imperativo al Ejecutivo y por el contrario se utilicen términos como “autorícese al Gobierno Nacional” o como en el caso del proyecto en estudio “El Gobierno podrá incluir”, redacción que se ajusta a las previsiones constitucionales.

Sin embargo, como no puede imponerse al ejecutivo las sumas determinadas para la realización de obras y tampoco una iniciativa parlamentaria puede conllevar a la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación, sugerimos el siguiente pliego de modificaciones:

### **PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 120 DE 2004 CAMARA**

*por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años de labores del Instituto Integrado Carrasquilla Industrial del municipio de Quibdó, departamento del Chocó; se ordenan unos gastos para obras de infraestructura locativa y dotación, y se dictan otras disposiciones relacionadas con esta efemérides.*

El artículo 2° quedará así:

**Artículo 2°.** Considerando el significativo aporte que a lo largo de sus 100 años el Instituto Integrado Carrasquilla Industrial ha

realizado al desarrollo del pueblo chocoano, la Nación se asocia a la celebración de sus 100 años de labores asignando dentro del Presupuesto General de la Nación las sumas necesarias para ejecutar las siguientes obras:

1. Restauración y ampliación de la planta física.
2. Construcción de un polideportivo.
3. Dotación de muebles y enseres.
4. Construcción y dotación de una sala de sistemas.
5. Construcción y dotación de una biblioteca.
6. Remodelación y dotación del taller de ebanistería.
7. Remodelación y dotación del taller de electrónica.
8. Construcción y dotación de un laboratorio de física.
9. Construcción y dotación de un laboratorio de química.

El artículo 3º quedará así:

**Artículo 3º.** Autorízase al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones específicas para la realización de las obras relacionadas en el artículo anterior.

### Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, proponemos a los miembros de la Comisión Cuarta dar primer debate al **Proyecto de ley número 120 de 2004, Cámara** por la cual *la Nación se asocia a la celebración de los 100 años de labores del Instituto Integrado Carrasquilla Industrial del municipio de Quibdó, departamento del Chocó, se ordenan unos gastos para obras de infraestructura locativa y dotación y se dictan otras disposiciones relacionadas con esta efemérides*, junto con el pliego de modificaciones presentado.

Cordialmente,

*Jorge Alberto García-Herreros Cabrera, Luis Eduardo Sanguino Soto, Ponentes.*

### TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 120 DE 2004 CAMARA

*por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años de labores del Instituto Integrado Carrasquilla Industrial del municipio de Quibdó, departamento del Chocó; se ordenan unos gastos para obras de infraestructura locativa y dotación, y se dictan otras disposiciones relacionadas con esta efemérides.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. En atención a que el 10 de octubre de 2005, el Instituto Integrado Carrasquilla Industrial de la ciudad de Quibdó cumple 100 años de ininterrumpida y fructífera vida académica, lapso en el que el precitado centro educativo ha brindado a toda la comunidad quibdoseña y chocoana en general la oportunidad de una formación académica e intelectual básicas para su desarrollo económico y social; la Nación se asocia a la celebración de tal efemérides y exalta la encomiable y patriótica labor educativa desarrollada en forma abnegada por dicha institución.

Artículo 2º. Considerando el significativo aporte que a lo largo de sus 100 años el Instituto Integrado Carrasquilla Industrial ha realizado al desarrollo del pueblo chocoano, la Nación se asocia a la celebración de sus 100 años de labores asignando dentro del Presupuesto General de la Nación las sumas necesarias para ejecutar las siguientes obras:

1. Restauración y ampliación de la planta física.
2. Construcción de un polideportivo.
3. Dotación de muebles y enseres.

4. Construcción y dotación de una sala de sistemas.
5. Construcción y dotación de una biblioteca.
6. Remodelación y dotación del taller de ebanistería.
7. Remodelación y dotación del taller de electrónica.
8. Construcción y dotación de un laboratorio de física.
9. Construcción y dotación de un laboratorio de química.

Artículo 3º. Autorízase al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones específicas para la realización de las obras relacionadas en el artículo anterior.

Artículo 4º. Esta ley rige a partir de su aprobación, sanción y publicación.

De los honorables Representantes,

*Jorge Alberto García-Herreros Cabrera, Luis Eduardo Sanguino Soto, Representantes a la Cámara.*

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 135 DE 2004 CAMARA

*por medio de la cual se institucionalizan los Juegos Deportivos del Caribe Colombiano y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

MIGUEL DE JESUS ARENAS PRADA

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Ponencia para primer debate.

Señor Presidente:

Cumplo con el honroso encargo de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 135 de 2004 Cámara *por medio de la cual se institucionalizan los Juegos Deportivos del Caribe Colombiano y se dictan otras disposiciones,*

### Consideraciones constitucionales y legales

Indudablemente, antes de la Constitución de 1991 el Estado colombiano había reconocido la importancia del deporte en varios textos legales entre ellos la Ley 82 de 1925 que determinó la creación de la Comisión Nacional de Educación Física dentro del Ministerio de Instrucción Pública, el Decreto 2216 de 1938 que define la estructura deportiva nacional, ligas en el orden departamental y comités deportivos en el nivel nacional a cargo de los cuales estaban los clubes, el Decreto 275 de 1939 por el cual se crean las comisiones nacionales, departamentales de educación física, la Ley 65 de 1967 y el Decreto 2743 de 1968, que además hicieron posible la creación del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte. Más adelante se expidieron la Ley 4ª de 1983, el Decreto 2845 de 1984 y el Decreto-ley 2845 de 1984 que tocaron temas como el de la constitución de organismos deportivos para completar el marco legal de la educación física, la recreación, los espectáculos deportivos y el deporte en general. Todas esas aproximaciones teóricas conceptuales y normativas parecen ser el camino recorrido de las experiencias que llegaron a reconocerse en la Constitución de 1991, Título II, Capítulo II artículo 52.

En efecto, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que expidió la actual Constitución aprobó el siguiente texto: *“Artículo 52. 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 las organizaciones deportivas, cuya estructura y propiedad deberá ser democrática.”*

El derecho que se establece en este artículo, no obstante estar ubicado en el marco de los derechos sociales, económicos y culturales, adquiere el carácter de fundamental por su estrecha conexidad con otros derechos que ostentan ese rango. Sin embargo, se había quedado corto ante compromisos del mismo nivel como la educación y la salud y en este sentido se reformó mediante el Acto Legislativo 02 de 2000 dándosele la categoría de “Gasto Público Social”. Quedando su contenido de la siguiente manera:

*“Artículo 52. 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.”*

En desarrollo de este mandato Constitucional el Congreso de la República inició el estudio de importantes proyectos de ley habida la importancia y la necesidad de dotar al país de una ley que regulara el Deporte, la recreación y la educación física hasta la aprobación de la Ley 181 de 1995, dentro del marco normativo de esta ley quedaron importantes avances para el fortalecimiento del deporte colombiano entre ellos:

“El fomento de espacios que faciliten la actividad física, el deporte y la recreación como hábito de salud y mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar social, especialmente en los sectores sociales más necesitados.

Favorecer las manifestaciones del deporte y la recreación en las expresiones culturales, folclóricas o tradicionales y en las fiestas típicas, arraigadas en el territorio nacional, y en todos aquellos actos que creen conciencia del deporte y reafirmen la identidad nacional.”

Desde esta perspectiva constitucional y legal, en concordancia con los artículos 44 y 67 de la C. P., se configura la pretensión del autor de la iniciativa para crear los Juegos Deportivos del Caribe Colombiano, perfilándose este evento como una actividad de interés público y social.

#### **Antecedentes del proyecto**

Para poder fundamentar este primer debate necesariamente debemos remitirnos al espíritu del proyecto, el cual se refleja en varios apartes de la exposición de motivos donde el autor de la iniciativa ha expresado:

“...la institucionalización de los Juegos Deportivos de la Costa Caribe, permitirán en consecuencia, desarrollar estrategias importantes en cuanto a sectorización, zonificación pero a la vez integración de la población deportiva de los departamentos de la Costa Atlántica, devolviendo a cada municipio el liderazgo que por razones obvias tienen como entidades territoriales que son.”

“... los Juegos Deportivos del Caribe Colombiano han de perfilarse dentro del contexto caribeño como una actividad de interés público y social que debe orientarse a fomentar valores morales, cívicos y sociales.”

“Del propósito de los Juegos del Caribe Colombiano, que por este proyecto de ley se pretende dar vida jurídica, hace parte el compromiso que la Constitución Política trae en su artículo 67, para con el Estado, la sociedad y la familia en lo referente a la educación -instrucción y formación- de la niñez y la juventud, teniendo en las prácticas deportivas, la recreación y la educación física un importante espacio para su materialización.”

#### **Descripción del proyecto**

El proyecto presentado consta de seis artículos:

El artículo 1° institucionaliza los Juegos Deportivos del Caribe Colombiano y concreta el espíritu del proyecto. En efecto, advierte este artículo que los juegos constituyen un evento deportivo creado como estímulo a la juventud de todos los municipios de los departamentos que conforman geográficamente la Región Caribe de Colombia, como expresión de la solidaridad en objetivos comunes, espirituales y deportivos.

Sin lugar a dudas, el proyecto merece toda la atención tanto del Gobierno Nacional como del Congreso de la República ya que se orienta hacia la creación de nuevos espacios de fomento a la actividad física, deportiva y recreacional como hábito de salud y mejoramiento en la calidad de vida y el bienestar social, obligación que el Estado por mandato de la Ley 181 del 95, debe considerar.

El artículo 2° establece la primera sede de los juegos; el 3°, integra el comité organizador; el 4°, deja establecido la definición de las futuras sedes.

El artículo 5° al igual que el 1° merece también una reflexión ya que es el soporte fundamental de los juegos y se refiere a la utilización de la infraestructura deportiva existente y a la disponibilidad de recursos para la ejecución de los juegos.

Para lograr el propósito del presente proyecto de ley no deja de ser preocupante el tema de los recursos y de la infraestructura que se utilizará, ya que a raíz del sinnúmero de reducciones a los presupuestos de las entidades territoriales para sus programas de inversión, fomento y promoción del deporte y a los ajustes fiscales, se han malogrado muchos propósitos loables de la Constitución de 1991 y de sus desarrollos legales en materia de Deporte. Sin embargo, hay que reconocer que las medidas de ajuste fiscal eran necesarias para garantizar la viabilidad financiera futura de los municipios colombianos pero sin que se haya prohibido el desarrollo de la capacidad logística y de gestión mínima de los entes territoriales. Precisamente con la organización de los Primeros Juegos del Caribe Colombiano se deberá demostrar la capacidad y audacia de cada uno de los departamentos y municipios para manejar sus recursos de tal manera que no sean mal gastados y se pueda cumplir con los objetivos y permitirle al Estado como oferente de recursos públicos escasos, optimizarlos. En este sentido comparto las apreciaciones del autor de la iniciativa al afirmar:

*“Los departamentos de la Costa Atlántica, desde Córdoba hasta La Guajira incluida San Andrés Isla, sus ciudades capitales han venido haciendo un esfuerzo para cumplir con las exigencias del saneamiento fiscal implementado por el Gobierno Nacional, del cual se desprende que la mayoría, hoy presentan un importante balance de recuperación financiera con algunas excepciones. Esto no da autoridad para afirmar que ya la crisis fiscal de los departamentos y municipios está superada, pero sí podemos afirmar que gran parte de los recursos que antes se desperdiciaban en inversiones sin resultados hoy gracias a las medidas de ajuste, el orden en la inversión ya tiene más impacto en la comunidad.*

*Por consiguiente y sin perjuicio de la autonomía de los departamentos y municipios involucrados en la implementación de los Juegos, es oportuno convocar la solidaridad que debe materializarse en asegurar el buen uso de los recursos del 3% de las participaciones de propósito general para los municipios, del 4% del IVA a la telefonía celular, del porcentaje del impuesto a los cigarrillos, del IVA nuevo a licores, de los impuestos departamentales y cualquier otro esfuerzo financiero que se haga en aras de cristalizar una verdadera masificación del deporte en la Costa, para que en el contexto del desarrollo regional, al lado de los atractivos naturales, ecológicos, históricos y de las manifestaciones culturales aparezca*

*el aporte del componente deportivo. Necesitamos por consiguiente el concurso de todos los institutos departamentales y distritales de deporte para demostrar que podemos organizar un gran evento de masificación deportiva con mística, racionalizando, optimizando e invirtiendo los recursos del deporte para el deporte, iniciando este gran esfuerzo con la infraestructura y el recurso humano que tenemos.”*

Por consiguiente, para no malograr el espíritu de esta futura ley, será de suma importancia la participación y concertación de los diferentes niveles gubernamentales, sector privado, universidades, fuerza pública, colegios y comunidad en general, que permitirá aunar recursos y esfuerzos de todos los municipios. Este será un paso trascendental ya que inicialmente la infraestructura deportiva existente en cada municipio sede y la optimización de los recursos con que cuenta cada ente territorial será el soporte fundamental para la realización de los Juegos por primera vez, a su vez, esta experiencia permitirá hacia adelante, abordar la solución de problemas de subdesarrollo deportivo que estén afectando a los municipios de la Costa Caribe y que por múltiples razones no hayan sido resueltos.

Finalmente el artículo 6° contiene la vigencia.

#### **La integración de esfuerzos para concretar la realización de los Juegos del Caribe Colombiano**

En este momento de grandes ajustes fiscales, los municipios y departamentos colombianos y concretamente los de nuestra Costa Caribe, requieren trabajar con una óptica regional, identificando propósitos comunes y esfuerzos que posibiliten su desarrollo y le den instrumentos eficientes para asumir la gran carga de obligaciones para con sus ciudadanos.

Muchas administraciones departamentales han promovido una política de integración entre sus municipios con el propósito de buscar soluciones integrales a los problemas que hoy los aquejan acabando con la independencia pasiva y las rivalidades, uniéndolos en iguales propósitos de desarrollo. Atendiendo la fuerza de estos argumentos, los Juegos del Caribe Colombiano surgen como un espacio de fortaleza y liderazgo regional deportivo el cual permitirá convertir el deporte en un eje estratégico para el desarrollo social y humano en la Costa Atlántica colombiana, no es otro el sentido que se infiere de las siguientes motivaciones expuestas por el autor de la iniciativa:

*“No podía ser menos nuestra preocupación, cuando a pesar del status constitucional que tiene el deporte y su incidencia en el desarrollo de nuestro potencial humano, no es tenido en cuenta como instrumento de progreso y bienestar para la región. Pues bien hoy los que lideramos la causa del deporte en el nivel regional queremos organizarnos en función del Deporte Regional, inicialmente institucionalizando los Primeros Juegos Deportivos de la Costa Caribe Colombiana, que además de ser un estímulo a la buena formación de la juventud, a su calidad de vida, a su recreación y al incremento del deporte en la Costa Atlántica, deben ser también para devolver a nuestros departamentos la identidad que día a día se ha ido perdiendo entre deportistas, dirigentes, entrenadores, periodismo deportivo, universidades de esta sección del país y lo que es más conveniente, desarrollar una estrategia que permita la vinculación, no solo de las ciudades capitales sino también de los municipios más pequeños, que hoy son víctimas del rezago por culpa de los famosos ajustes fiscales que implementa el Gobierno Nacional.”*

Honorables colegas, es el momento de ver congregadas a todas las comunidades del Caribe colombiano en torno a los Deportes Individuales como el ajedrez, atletismo (8 modalidades), boxeo (12 Divisiones), canotaje (5 modalidades), pesca artesanal, triatlón del Pacífico (Nat. Atle. Canotaje), natación mar; en torno a los Deportes

de Conjunto como el baloncesto, voleibol playa, fútbol, fútbol de salón, voleibol y a los Deportes Indígenas como el Tiro con Arco, Tejido y por último las muestras folclóricas que son el símbolo de la integración cultural.

#### **Proposición**

Por las anteriores consideraciones presento ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 135 de 2004 Cámara, por medio de la cual se institucionalizan los Juegos Deportivos del Caribe Colombiano y se dictan otras disposiciones, en tal sentido propongo a la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al proyecto.

De los honorables Congressistas

*Manuel de Jesús Berrío Torres,*

Representante a la Cámara,

Ponente.

#### **TEXTO PROPUESTO**

#### **AL PROYECTO DE LEY NUMERO 135 DE 2004 CAMARA**

*por medio de la cual se institucionalizan los Juegos Deportivos del Caribe Colombiano y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Institucionalizanse los Juegos Deportivos de la Costa Caribe Colombiana como estímulo a la formación física y espiritual de la juventud y expresión de integración e identidad del Caribe Colombiano. Estos juegos se considerarán como una actividad de fomento, promoción, masificación y socialización del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física.

Artículo 2°. La primera sede de estos juegos será el departamento del Atlántico y se realizarán a partir del tercer domingo del mes de septiembre de 2005 cada tres años.

Artículo 3°. Los directores de los institutos de deporte de los departamentos, distritos o municipios sedes, de conformidad con su autonomía y atendiendo lo de sus competencias legales, integrarán el comité organizador de los juegos, donde tendrán asiento con voz y voto el Director Nacional de Coldeportes o su delegado. Asimismo, organizarán el Comité Técnico con visto bueno del Director de Coldeportes y del Comité Olímpico Colombiano.

Artículo 4°. Las siguientes sedes serán definidas por los directores departamentales y distritales de deporte o quien haga sus veces y asistirán con derecho a voz y voto el Director de Coldeportes o su delegado y el Director del Comité Olímpico Colombiano o su delegado.

Artículo 5°. Para la ejecución de los Juegos Deportivos del Caribe se utilizará toda la infraestructura deportiva existente en cada uno de los departamentos y distritos de la Costa Atlántica, los cuales concurrirán en su organización y estarán sujetos a las disponibilidades de recursos de conformidad con las competencias territoriales establecidas en la Ley 715 de 2001 y la Ley 181 de 1995.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

*Manuel Berrío Torres,*

Representante departamento de Bolívar,

Ponente.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 141 DE 2004 CAMARA**

*por la cual se declara Patrimonio Cultural Vivo de la Nación el Festival Artístico Nacional e Internacional de Cultura Popular “Invasión Cultural a Bosa” y se destinan recursos para su protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación.*

Bogotá, D. C., noviembre 3 de 2004

Doctor

OCTAVIO BENJUMEA ACOSTA

Presidente

Comisión Cuarta

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Señor Presidente:

En virtud de la honrosa designación que nos hiciera la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, como ponentes para primer debate al Proyecto de ley número 141 de 2004 Cámara, *por la cual se declara Patrimonio Cultural Vivo de la Nación el Festival Artístico Nacional e Internacional de Cultura Popular “Invasión Cultural a Bosa” y se destinan recursos para su protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación*, procedemos a rendir informe de ponencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 y ss. de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

**Del contenido del proyecto de ley**

El proyecto consta de cinco (5) artículos, en el 1º se declara Patrimonio Cultural Vivo de la Nación el Festival Artístico Nacional e Internacional de Cultura Popular “Invasión Cultural a Bosa”; en el 2º la Nación contribuye al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación de los valores culturales que se desarrollen alrededor de este festival; en el 3º, se oficializa el nombre de “Parque de las Artes Chiminigagua” al ubicado en la carrera 80K entre calles 72 y 73 sur en el barrio Laureles de Bosa de la ciudad de Bogotá por ser epicentro de las actividades artísticas y culturales del sur de Bogotá y el norte de Soacha y por realizarse allí el Festival; el artículo 4º autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las asignaciones presupuestales necesarias para lograr el diseño, construcción y remodelación de las siguientes obras:

- Remodelación y mantenimiento de la concha acústica del Parque de las Artes Chiminigagua, sede principal del Festival, y de las dos salas teatrales.
- Infraestructura física para el montaje de obras y comparsas artísticas de tipo popular.
- Fomento, promoción, programación y difusión del Festival durante los meses anteriores a su realización.
- Impulsar y fomentar la programación cultural y artística que se desarrolle en el festival.

Finalmente, el artículo 5º determina la vigencia de la ley.

Los procesos de desarrollo artístico y cultural popular desempeñan un rol indispensable en nuestra sociedad, pues representan elementos de cohesión social, son forjadores de identidad cultural propia, de afirmación y conservación de nuestra concepción del mundo y de la realidad. También representan la garantía de transmisión de este patrimonio cultural a las generaciones futuras, como lo expresa el artículo 70 de la Constitución: “La cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad”.

Este Festival Artístico Nacional e Internacional de Cultura Popular “Invasión Cultural a Bosa”, se ha constituido en una fiesta popular tradicional en localidades de Bogotá, especialmente en los barrios

de estratos 1, 2 y 3, que tiene como objetivo fundamental la construcción de una ciudadanía democrática cultural que desde las diferencias y particularidades culturales de los sujetos y de lo colectivo, tenga una presencia importante y efectiva en el escenario de lo público en el país, creando las bases para una convivencia pacífica, plural y participativa.

Este Festival se desarrolla anualmente durante un mes completo en diferentes escenarios de la ciudad de Bogotá, que incluye 10 localidades como Bosa, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Kennedy, Rafael Uribe Uribe, Usme y Suba, Teusaquillo, Fontibón, Santa Fe, entre otras. Cuenta actualmente con la participación de más de 1.500 actores, 132 grupos artísticos y culturales nacionales e internacionales, 240 funciones realizadas en 110 barrios de Bogotá, con una asistencia de 185.000 personas a los espectáculos de sala y 550.000 espectadores a los de calle, entre ellos el circuito tradicional de la comparsa de inauguración del festival.

La labor social, comunitaria y de desarrollo artístico y cultural realizada durante 16 años por el Festival Artístico Nacional e Internacional de Cultura Popular “Invasión Cultural a Bosa” constituye un importante apoyo a la construcción colectiva y democrática del país, al cambio en la concepción de la cultura, vista desde una perspectiva dinámica y en permanente configuración, a la construcción de tejidos sociales que representan formas de vinculación manifiestas en expresiones colectivas que permiten generar posiciones, movimientos y proyectos políticos mediante la creación de códigos y símbolos culturales presentes en nuestra nación.

**Soporte legal**

Respecto a la iniciativa parlamentaria en estos casos, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades, mediante Sentencia C-490 de 1994 y C-343 de 1995.

En la aplicación del principio de libertad legislativa, al respecto la sentencia de la Corte Constitucional C-490, el **Principio de Anualidad-Violación-Presupuesto Nacional-Reserva** global y automática de 1994, en sus partes dice:

“Las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y sus miembros de proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de la inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno”.

El proyecto de ley tiene aseguradas las legalidades plenas como son:

1. Que exista una ley que decrete el gasto.
2. Que sea posible la intervención de la Nación en el tiempo del proyecto que en esa ley se determine; o en su defecto, que se trate de una partida de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.
3. Que no señale el monto del gasto que va a ser invertido por la Nación, ya que habría interferencia con la competencia del Ejecutivo para programar y presentar su propio presupuesto.
4. Que no se recorte la facultad constitucional del Presidente de la República para la celebración de contratos que le correspondan, llegando inclusive a determinar los elementos principales del contrato, como el objeto, sujetos y precios, sin mediar la iniciativa preceptuada constitucionalmente.

**Proposición con que termina el informe**

Con base en lo anteriormente expuesto, solicitamos muy respetuosamente se adelante el primer debate al Proyecto de ley número 141 de 2004, Cámara, *por la cual se declara Patrimonio*

*Cultural Vivo de la Nación el Festival Artístico Nacional e Internacional de Cultura Popular "Invasión Cultural a Bosa", y se destinan recursos para su protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación, tal como fue presentado.*

De ustedes atentamente,

*Eduardo Sanguino Soto, Jorge A. Garciaherreros, Ponentes.*

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 155 DE 2004  
CAMARA**

*por medio de la cual se elevan a la categoría de delito las contravenciones de las que habla el Código Nacional de Policía en su Capítulo V de las contravenciones especiales que afectan la salubridad pública, artículos 36 y 37.*

Bogotá, D. C., noviembre 11 de 2004.

Doctor

EMILIANO RIVERA BRAVO

Secretario General

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley 155 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se elevan a la categoría de delito las contravenciones de las que habla el Código Nacional de Policía en su Capítulo V de las contravenciones especiales que afectan la salubridad pública, artículos 36 y 37.*

Señor Secretario:

Conforme al artículo 156 del Reglamento Interno del Congreso, para los fines de su competencia, nos permitimos remitir a usted en original y dos (2) copias impresas y copia en medio magnético, el informe de ponencia para primer debate en Cámara de Representantes, correspondiente al asunto arriba referenciado.

Atentamente,

*Reginaldo Montes Alvarez, Carlos Germán Navas Talero, Lucio Muñoz Meneses, Ponentes.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 155 DE 2004 CAMARA**  
*por medio de la cual se elevan a la categoría de delito las contravenciones de las que habla el Código Nacional de Policía en su Capítulo V de las contravenciones especiales que afectan la salubridad pública, artículos 36 y 37.*

Bogotá, D. C., noviembre 11 de 2004.

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate-Cámara

Proyecto de ley 155 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se elevan a la categoría de delito las contravenciones de las que habla el Código Nacional de Policía en su Capítulo V de las contravenciones especiales que afectan la salubridad pública, artículos 36 y 37.*

Señor Presidente:

Conforme con el encargo impartido por usted, nos permitimos presentar a su consideración para la discusión por parte de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el Informe de

Ponencia para Primer Debate, correspondiente al Proyecto de ley número 155 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se elevan a la categoría de delito las contravenciones de las que habla el Código Nacional de Policía en su Capítulo V de las contravenciones especiales que afectan la salubridad pública, artículos 36 y 37), el cual rendimos de la manera siguiente:*

Pretende el proyecto en cuestión incorporar al Código Penal Colombiano en el Título de los delitos contra la salud pública, en el capítulo de las afectaciones a la salud, las contravenciones que hoy establecen los artículos 36 y 37 del Código Nacional de Policía consistentes en la venta de medicamentos falsificados o con fecha de uso terapéuticos expirada, suprimida o alterada y la adulteración o falsificación de bebidas alcohólicas o de cualquier género o el suministro o expendio de las mismas.

Señala el autor de la iniciativa objeto de análisis que estas conductas no se encuadran dentro de la actual previsión de los artículos 372 y 373 del Código Penal, que sancionan la corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico y la imitación o simulación de alimentos, productos o sustancias, porque en su criterio ninguno de esos artículos trata específicamente la falsificación de medicamentos o de bebidas alcohólicas o de cualquier género, así como tampoco la adulteración o expedición de medicamentos con fecha de uso terapéutico expirada, alterada o suprimida, limitándose a manifestar la ocurrencia del comportamiento punible por contaminación, alteración, envenenamiento, imitación o simulación del producto o sustancia. Por tales razones considera que dicha descripción **no cobija la conducta de la falsificación**, en la cual se hace creer, a quien adquiere o ingiere el medicamento o la bebida, que la sustancia es la verdadera y que está elaborada con los insumos y garantías necesarios para lograr su objetivo, cuando en verdad lo que recibe es un producto carente de esos requerimientos y por tanto no apto para el consumo humano.

No obstante el respetable parecer del autor de la iniciativa legislativa, los ponentes consideramos que las conductas contempladas en los artículos 36 y 37 del Código Nacional de Policía (norma que data de 1971), hoy se encuentran subsumidas dentro de la descripción de los tipos penales a los cuales se hace referencia en la Exposición de Motivos de la Propuesta legislativa sometida a la consideración del Congreso de la República.

En efecto: el artículo 372 del Estatuto Penal prevé como sancionable no solamente el envenenamiento, contaminación o alteración de estos productos, sino también su suministro, comercialización o distribución cuando se encuentren deteriorados o caducados o incumplan las exigencias técnicas relativas a su composición, estabilidad y eficacia, cuyas consecuencias ponen en peligro la vida o la salud de las personas que los ingieran o consuman.

Además, el empleo que se hace del verbo rector alterar, en el artículo 372, así como el uso de los verbos imitar o simular que trae el artículo 373, describen con el mismo significado la conducta contemplada en el Código Nacional de Policía en los artículos antes reseñados, de manera que las dos consideraciones jurídicas efectuadas en precedencia llevan a la conclusión de la innecesidad de efectuar la adición propuesta al Código Penal y como consecuencia de ello se propondrá el archivo de la iniciativa.

**Proposición**

Con base en las consideraciones anteriores, proponemos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **archivar** el Proyecto de ley número 155 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se elevan a la categoría de delito las contravenciones de las que*

habla el Código Nacional de Policía en su Capítulo V de las contravenciones especiales que afectan la salubridad, artículos 36 y 37.

De los honorables Representantes,  
Atentamente,  
*Reginaldo Montes Alvarez, Carlos Germán Navas Talero, Lucio Muñoz Meneses*, Ponentes.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 181 DE 2004 CAMARA**

*por la cual se adiciona un párrafo al artículo 83 de la Ley 769 de 2002.*

Doctor  
CARLOS OYAGA QUIROZ  
Secretario General  
Comisión Sexta Constitucional Permanente  
Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 181 de 2002 Cámara.

Atendiendo la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente con el fin de rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 181 de 2004 Cámara, *por la cual se adiciona un párrafo al artículo 83 de la Ley 769 de 2002.*

Parágrafo. Exceptúense los vehículos tipo camioneta doble, siempre y cuando sean adecuados para tal fin, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministerio de Transporte.

Los ponentes procedemos a rendir la respectiva ponencia para su trámite legislativo.

Cordialmente,

*José Gamarra Sierra, John Jairo Velásquez Cárdenas*, Representantes a la Cámara.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 181 DE 2004 CAMARA**

*por la cual se adiciona un párrafo al artículo 83 de la Ley 769 de 2002.*

Nos ha correspondido, por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 181 de 2004 Cámara, *por la cual se adiciona un párrafo al artículo 83 de la Ley 769 de 2002*, presentado por los honorables Representantes a la Cámara, *Luis Jairo Ibarra Obando, César Augusto Mejía Urrea, Juan Martín Hoyos Villegas, José Gerardo Piamba C., Buenaventura León.*

Esta iniciativa parlamentaria tiene como finalidad adicionar un párrafo nuevo al artículo 83 a la Ley 769 de 2002 para establecer una excepción más a la prohibición hecha en la ley de llevar pasajeros en la parte exterior del vehículo, el cual está plasmado en el Código Nacional de Tránsito de 2002, que nos permitimos transcribir:

**Artículo 83. Prohibición de llevar pasajeros en la parte exterior del vehículo. Ningún vehículo podrá llevar pasajeros en su parte exterior, o fuera de la cabina, salvo aquellos que por su naturaleza así lo requieran, tales como los vehículos de atención de incendios y recolección de basuras. No se permite la movilización de pasajeros en los estribos de los vehículos.**

**Consideraciones**

Como podemos observar en el último renglón del artículo 83 de la Ley 769 es muy claro y no permite adicionar el párrafo donde

se pretende establecer exceptuar los vehículos tipo camioneta doble cabina porque entraríamos a contradecir la ley.

Además, encontramos en la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, que al permitir la adición del párrafo “exceptuarse los vehículos tipo camioneta doble cabina”, entraríamos a contrariar dos principios rectores establecidos en el Código Nacional de Tránsito, el cual dice así:

**Artículo 1°. Ambito de aplicación y principios.** Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas que internamente circulen vehículos, así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes...

... Los principios rectores del Código son: **Seguridad de los usuarios, calidad**, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.

Es innegable la importancia de brindar seguridad a todo pasajero que se movilice en cualquier tipo de vehículo, por tal razón la ley prohíbe llevar pasajeros en la parte exterior del vehículo.

**Proposición**

Por las consideraciones anteriormente expuestas los ponentes solicitamos a los miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes el **archivo**, por ser inconveniente, el Proyecto de ley número 181 de 2004 Cámara, *por la cual se adiciona un párrafo al artículo 83 de la Ley 769 de 2002*, el cual dice:

**Parágrafo.** Exceptúense los vehículos tipo camioneta doble cabina, siempre y cuando sean adecuados para tal fin de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministerio de Transporte.

De los honorables Representantes,

*José Gamarra Sierra, John Jairo Velásquez Cárdenas*, Representantes a la Cámara.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 206 DE 2004 CAMARA**

*mediante la cual se crea el Día de Lectura en los parques y establecimientos carcelarios colombianos y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Representantes:

Me ha correspondido por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 206 de 2004 Cámara, *mediante la cual se crea el Día de Lectura en los parques y establecimientos carcelarios colombianos y se dictan otras disposiciones*, presentado a consideración del Congreso de la República por el doctor *Luis Eduardo Vargas Moreno*, Representante a la Cámara por el departamento de Bolívar.

Cordial saludo,

*Jesús Reyes Gosselin*,  
Representante a la Cámara,  
departamento de Bolívar.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes y Senadores:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y en concordancia con lo esbozado en los artículos 27, 41, 67, 298 y 315 de la misma Carta Magna, el presente proyecto de ley elaborado por el Club Unesco, bajo la dirección de Wilson Abraham García Montañez, y apoyado por los suscritos miembros, tiene por objeto incorporar el Día Nacional de Lectura en los parques y cárceles de todo el país.

### Análisis teórico

La lectura es la puerta de entrada al mundo del conocimiento y de la imaginación. El problema no es empezar a leer pronto sino tarde. La persona con una gran competencia lectora se siente más segura de sí misma, más motivado para la enseñanza y, por supuesto, más capaz para enfrentar el aprendizaje de la lengua escrita.

La lectura, dicen los especialistas, no sólo ejercita la percepción de los símbolos, sino que fortalece las comunicaciones con los centros de placer, de las emociones, de la memoria y de las habilidades de abstracción.

Leer enriquece la capacidad de atención, mantiene e incrementa la memoria, mejora la capacidad de meditación, aumenta la motivación y reduce el estrés, además de que mejora el acervo y entendimiento de las personas.

Tal vez la mayor ventaja de enseñar a leer a un hijo pequeño sea la intensa relación que se establece entre el padre o la madre y el niño al compartir una situación de aprendizaje que ampliará las posibilidades creativas e imaginativas del niño, así como mejorará en gran medida su autonomía personal (podrá adentrarse en el mundo de la fantasía escrita cada vez que lo desee).

Leer en los parques a edades tempranas es extremadamente gratificante ya que se puede leer de forma autónoma, con sus hermanos o amigos las cosas que les interesan y, en cuanto al concepto que de ellos mismos tenían, mejorará su seguridad en sí mismos y su valía para el aprendizaje escolar.

Muchos padres de familia se quejan de que sus hijos tienen malos hábitos de lectura y que tienen fallas en la escuela, cuando ellos mismos no leen, cuando no hay un diccionario en la familia, cuando nunca han determinado con sus hijos a consultar libros.

Además, si un niño tiene problemas en la lectura en voz alta o si presenta disgrafía o dislexia en la etapa escolar, se beneficiará con la práctica de la lectura en los parques.

### La Primera Jornada Nacional de Lectura en los Parques promovida por el Club Unesco

La primera jornada nacional de lectura en los parques que realizó el Club Unesco en Colombia, el pasado 20 de julio, con más de 200.000 personas leyendo en los parques de todo el país, nos motivó a los suscritos parlamentarios apoyar esta iniciativa. Esta jornada fue la punta de iceberg para poder determinar la importancia de la lectura como actos de paz individual, familiar y colectiva. Muchos colombianos participamos en ella y se demostró que juntos podemos construir un país mejor alrededor de la lectura en los parques. Es así que muchos países y organizaciones, entre ellos el Presidente de la Unión Europea, Romano Prodi, estuvieron apoyando esta cita con la cultura de la lectura en Colombia, durante ese día.

Leer en los parques favorecido con el oxígeno de las plantas y al aire libre neutraliza la acción de muchas enfermedades, entre ellas el Alzheimer, veamos por qué:

### Contextualización neurológica

En el aprendizaje de la lectura intervienen diferentes áreas situadas en los dos hemisferios cerebrales: la que ve los símbolos,

la que los reconoce, la que les otorga significado, la que oye las palabras y la que las reconoce. Para que la persona pueda aprender a leer, todas estas áreas deben poder establecer conexiones entre sí mediante las ramificaciones nerviosas de las células cerebrales que las integran. Para que estas conexiones se realicen adecuadamente, estas células (neuronas) deben estar revestidas de una vaina de mielina que las aisle eléctricamente.

El proceso de mielinización de las neuronas se da durante toda la infancia, pero alrededor de los dos años de edad las conexiones básicas ya están establecidas y las áreas anteriores interconectadas. Podemos entonces afirmar que a partir de edad temprana, el desarrollo cerebral del niño le permite incorporar la información lectora recibida y otorgarle significado.

Lo que el niño de esta edad necesita para poder asomarse al mundo de la lectura es disponer de las imágenes adecuadas, suficientemente grandes y atractivas (la letra de los cuentos y de los libros es demasiado pequeña) como para captar toda su atención. Las letras grandes, el color rojo para empezar y el entusiasmo comunicado por el padre o la madre, son ingredientes suficientes para motivar al niño en la adquisición de la lectura.

### Leer en los parques reduce las posibilidades de contraer Alzheimer

#### Marco conceptual

La enfermedad de Alzheimer o demencia tipo Alzheimer es una patología que afecta principalmente al 10% de la población de sesenta y cinco años, llegándose a incrementar su prevalencia hasta alcanzar aproximadamente el 50% de los mayores de ochenta y cinco años. Respecto al sexo se dice que hay una mayor proporción en mujeres que en hombres.

La esperanza de vida tras un diagnóstico de demencia tipo Alzheimer oscila entre unos 9 y 15 años (Chui, 1991 del libro Neuropsicología de Carme Junque y José Barroso).

En 1907 Alois Alzheimer describió las características clínicas y patológicas de un caso de demencia que comenzó a los cincuenta y un años de edad. De aquí procede el nombre de la enfermedad, que durante muchos años se ha referido a la forma presenil distinguiéndose de la forma senil.

El término demencia senil ya se había usado en la literatura psiquiátrica del siglo XIX, pero su definición era solo clínica. Las dos lesiones características de la enfermedad de Alzheimer y la demencia senil, que son las placas seniles y los ovillos neurofibrilares fueron descritos por primera vez al finalizar el siglo. Alzheimer y colaboradores, fueron los primeros en describir los ovillos neurofibrilares.

Los elementos patológicos fundamentales en la enfermedad de Alzheimer son los ovillos neurofibrilares del interior de las neuronas las placas seniles o neuríticas tipo Alzheimer, ricas en amiloide, que reemplazan las terminales nerviosas degeneradas y las inclusiones granulovacuolares.

Las placas seniles y ovillos neurofibrilares no son exclusivos de esta enfermedad, ya que también se ven en el envejecimiento no patológico.

Los ovillos neurofibrilares se han encontrado también en la demencia pugilística, la viral, el parkinsonismo postencefálico, el síndrome de Guam, y el síndrome de Down.

Los ovillos neurofibrilares son errores postranscripcionales en el mecanismo de producción proteica en las células en degeneración. Las proteínas anormales conforman neurotúbulos patológicos que pueden formar los filamentos helicoidales dobles que dan lugar a los ovillos, estos ovillos impiden el transporte axonal y pueden matar la célula.

Los ovillos neurofibrilares destruyen la célula y pasan al espacio exterior formando el núcleo de la placa e infiltrándose posteriormente en las paredes de los vasos.

Por otro lado, parece ser que las placas al principio son unas masas esféricas formadas de terminales nerviosas degeneradas, amiloide y células gliales. Después el amiloide se acumula en un núcleo central rodeado por los axones degenerados, macrófagos y glía.

La sinapsis y la mielina segregada, como producto de la lectura y el oxígeno de las plantas en los parques, ayudan a reducir ese riesgo.

Está comprobado científicamente que la lectura promueve la conexión entre neuronas –muchísimo más que ver televisión o conversar–; mientras más conexiones tenga el cerebro, mayor es el nivel de inteligencia de una persona.

### **Bases biológicas del aprendizaje**

La dimensión de la excitación abarca desde la emoción excitada hasta la atención alerta. El Sistema de Activación Reticular (SAR) del eje cerebral, localizado sobre la medula espinal y debajo del tálamo y el hipotálamo, tiene gran relación con la excitación, este sistema interviene en el dormir, la vigilia y en las graduaciones finas de la atención.

El SAR tiene un papel facilitador, ya que prepara a la corteza cerebral para que procese la información sensorial; además, tiene que ver en la determinación del nivel de importancia del estímulo para atraer la atención.

El libro sobre Aprendizaje y cognición de Leahey y Harris nos dice que mediante tomografía de emisión de positrones, se han delineado dos sistemas atencionales. Uno de ellos está localizado en los lóbulos posteriores del cerebro; el campo visual y las áreas subcorticales forman parte del sistema atencional parietal. Un área denominada colículo superior interviene en los cambios de atención, mientras que una parte del tálamo denominada pulvinar es la encargada de mantener la atención a un estímulo una vez que se ha producido el cambio. Por lo tanto, el sistema atencional posterior es el responsable de los cambios de atención y de la concentración de la atención en diferentes partes del campo visual.

La otra red atencional está concentrada en la parte frontal del cerebro, en donde se activa un área ubicada en el lóbulo occipital ventral izquierdo, al mirar palabras o no palabras sin embargo no reconoce las palabras. Este proceso de significación se realiza en la corteza prefrontal izquierda.

### **Consolidación de huellas en la memoria**

El aprendizaje ocurre debido a la lectura y la experiencia, ya que se almacena en la memoria, haciendo posible detectar los estímulos nocivos y los favorables, con el fin de que en el futuro se reaccione ante estos estímulos de determinada manera.

Existen dos puntos de vista de la manera como se retiene el aprendizaje y la experiencia en las bases nerviosas. El dinámico dice que “la experiencia y la lectura establecen una actividad eléctrica continua en circuitos nerviosos adecuados y que la persistencia de estos circuitos activos está coordinada con la persistencia de la experiencia que se codificó de esta manera en nuestra memoria. Cuando el proceso de huellas activas se detiene perdemos la memoria”. El segundo punto de vista, estructural, afirma que “el aprendizaje consiste en algún cambio físico o estructural duradero que se produce en el sistema nervioso, y que dicho cambio persistirá a pesar de que los circuitos nerviosos originales que hicieron que se estableciera en el primer lugar hayan dejado de estar activos desde mucho tiempo atrás”. (*Ernest y Gordon 1975*).

### **La memoria desde un punto de vista biológico**

La estructura de la memoria neurológica es el hipocampo y las estructuras corticales con él relacionadas, ya que este establece rápidamente conexiones entre patrones de acontecimientos ordinariamente no relacionados, mediante el establecimiento de representaciones flexibles de estímulos múltiples, que resultan así asequibles a los múltiples sistemas de respuestas.

Se distinguen dos formas mediante las cuales las ideas pueden unirse a través del aprendizaje y almacenarse en la memoria. Una de ellas es la fusión que hace que las ideas se mezclen con tanta perfección que no puedan separarse la otra; es la asociación en donde cada idea tiene su identidad y representación en la memoria, pero que forma una conexión entre ellas. El hipocampo forma asociaciones, mientras que la circunvolución parahipocámpica forma fusiones (*Leahey y Harris, 1998*).

### **Modelo conexionista de la función del hipocampo**

Para Schmajuk, el hipocampo es crucial para la memoria, y es aquel que lleva a cabo trabajos de retropropagación (enviando mensajes de error a la red neuronal, de modo que pueda ajustar sus fuerzas de conexión y aprender), de una manera fisiológicamente realista.

En otras palabras, la función del hipocampo es llevar las señales de error desde las unidades motrices del cerebelo a las unidades ocultas de la corteza, ajustándose sus pesos hasta que la red produce la información de salida deseada.

### **Aprendizaje al nivel celular**

“El aprendizaje se produce por la modificación de las conexiones entre neuronas, la sinapsis. Las neuronas se comunican químicamente cuando la activación de una neurona libera neurotransmisores a su terminal sináptico, los cuales atraviesan la hendidura sináptica hasta la dendrita de otra neurona. Allí, el neurotransmisor se une a sitios específicos de la dendrita para él y, si se une suficiente neurotransmisor a la dendrita de la neurona receptora, esta dispara un potencial de acción, liberando neurotransmisores a su terminal, y así sucesivamente de neurona en neurona a través de todo el circuito neuronal” (*Leahey y Harris, 1998*).

### **Contextualización psicológica y sociológica**

Aprendizaje en psicología, se refiere a cualquier cambio relativamente permanente de la conducta derivado de la experiencia, es decir, a partir de las interacciones con el entorno. Durante el proceso de aprendizaje mediante la lectura infantil, se presentan varias dificultades, las cuales tienen diferentes causas, una de ellas es la influencia de los aspectos emocionales y socioculturales del entorno familiar; de allí surge el planteamiento del problema, cuyo objetivo lo determina, la circunstancia de conocer la influencia de los aspectos emocionales y socioculturales del entorno familiar, en el proceso de aprendizaje en niños con dificultades en lectura.

Existe una clara influencia del entorno familiar y social dentro del proceso de aprendizaje en el cual se encuentra el niño y que además debe tenerse en cuenta que existen otros factores tales como nutrición, recursos económicos, calidad de vida, ambiente escolar, entre otros, que de una u otra manera interfieren con el desarrollo normal del proceso de aprendizaje.

### **Teorías del aprendizaje**

En psicología el término aprendizaje se refiere a cualquier cambio relativamente permanente de la conducta derivado de la experiencia, es decir, a partir de las interacciones con el entorno.

### **Teoría de Piaget**

La etapa preoperacional va desde los 2 a los 7 años; en este período los niños adquieren el lenguaje; hay un pensamiento

egocéntrico y un déficit del principio de conservación (cantidad, peso, volumen, tamaño, lateralidad).

La etapa de operaciones concretas, que va desde los 7 a los 11 años, tiene las siguientes características: se aplican principios lógicos en la forma de pensar en situaciones reales; los niños son más lógicos y menos egocéntricos que en la etapa preoperacional clasifican objetos agrupándolos por categorías similares, trabajan con números; entienden conceptos de tiempo y espacio, distingue entre la realidad y la fantasía.

#### **Teoría de Albert Bandura**

Habla de la imitación y modelamiento; es decir, que todas las personas aprenden una amplia gama de conductas al observar e imitar las acciones de personas que las rodean.

En sus primeros años, los niños aprenden los múltiples aspectos del papel sexual y de las experiencias morales de su comunidad. También aprenden a expresar la agresión, la dependencia y la conducta socialmente adecuada.

#### **Distingue varias funciones del modelamiento**

Facilitación de la respuesta: “Los impulsos sociales crean alicientes para que los observadores reproduzcan las acciones”.

· Inhibición y desinhibición: Las conductas moldeadas crean en los observadores expectativas de que ocurran las mismas consecuencias si imitan las acciones; por ejemplo: los actos del padre o de la madre pueden inhibir o desinhibir las malas conductas en el aula.

· Aprendizaje por observación: se divide en los procesos de atención, retención, producción y motivación.

El primero de ellos, la atención, acentúa físicamente las características sobresalientes de la tarea. La retención se aumenta al repasar la información codificándola en forma visual o simbólica y relacionando el nuevo material con el almacenado en la memoria (el niño puede mejorar su aprendizaje si dentro de su tiempo en el hogar logra hacer repasos de lo visto con la ayuda de los padres o acudientes). En la producción mediante la retroalimentación, se ayudan a corregir discrepancias. La motivación crea expectativas y eleva la autoeficacia.

#### **Desarrollo del lenguaje de Chomsky**

La gramática es la estructura del lenguaje; en los niños de aproximadamente seis años se observa que no han aprendido cómo manejar las construcciones gramaticales, y en niños de nueve años se desarrolla una creciente y compleja comprensión de la sintaxis, la forma como las palabras se organizan en frases y oraciones.

#### **Teoría biológica o enfoque nativista**

Dice que el niño hereda la predisposición a aprender el lenguaje a cierta edad; el desarrollo del lenguaje es paralelo a los cambios neurológicos que ocurren como resultado de la maduración.

#### **Teoría del aprendizaje de Skinner**

Da a entender que el lenguaje se aprende como cualquier otra conducta: por imitación, condicionamiento, asociación y reforzamiento.

La conducta verbal es la conducta moldeada y mantenida por consecuencias mediadas. La conducta se refuerza por la medición de otras personas; por ejemplo: padres y maestros refuerzan la conducta textual cuando los niños leen bien.

#### **Teoría interaccionista**

Hace resaltar la importancia similar que tienen la maduración biológica y el papel de las influencias ambientales y la experiencia en el desarrollo del lenguaje, pero las estructuras en desarrollo deben tener un ambiente en el cual puedan expresarse.

#### **Teoría sociocultural de Vygotsky**

Postulaba que nuestras interacciones con el medio contribuyen al éxito en el aprendizaje; el entorno social influye en la cognición por medio de sus instrumentos, es decir, sus objetivos culturales y su lenguaje e instituciones sociales.

#### **Teoría de las metas**

Se orienta a las metas, que es el propósito y el centro de nuestro compromiso con las actividades del logro; es importante como se imponen y modifican los objetivos. La creencia en el niño de que esta avanzando eleva la eficacia y la motivación.

#### **Teoría del refuerzo**

Los comportamientos reforzados se repiten; los castigados; no es decir, el niño aprende según las consecuencias de sus actos.

#### **Dificultades en el aprendizaje**

“La dificultad en el aprendizaje es un grupo heterogéneo de alteraciones que se manifiestan en dificultades significativas para escuchar, hablar, leer, escribir, razonar, usar habilidades matemáticas o en las destrezas sociales. Estas alteraciones son intrínsecas al individuo y presumiblemente se originan en una disfunción del sistema nervioso central. Estas dificultades pueden ser concomitantes con otros factores adversos para el desarrollo infantil, tales como alteraciones emocionales y las deficiencias socioculturales o intelectuales, todas las cuales también originan problemas para aprender” (Kavanagh y Truss, 1988).

De la definición anterior podemos resaltar la inclusión de las alteraciones emocionales y las deficiencias socioculturales como causas de la dificultad para aprender, las cuales forman parte del entorno familiar del niño.

Las características generales que se presentan en problemas de aprendizaje son:

- Los niños no logran un rendimiento escolar acorde con sus expectativas o a nivel de los propios esfuerzos que hacen para aprender.
- Leves alteraciones en el ritmo de su desarrollo cognitivo, verbal o físico.
- Lentitud para aprender.
- Deficiencia en la atención a los estímulos escolares.
- Deficiencia para concentrarse en la realización de determinadas tareas.
- Retardo de lenguaje, perceptivo o psicomotor.
- Algunos son perezosos o son tercos y muchas veces esto los lleva a tener también problemas de conducta.
- Los niños con problemas de expresión muchas veces tienen problemas por no terminar sus trabajos escritos en clase por lo general; no hacen sus deberes escolares.
- Desarrollo lento retardado del habla.

#### **Enfoque psicolingüístico constructivista**

Desde este enfoque se revalúa y desaparece el concepto de dislexia desde el punto de vista etiológico y de las manifestaciones que la sustentan.

“Las investigaciones de tipo psicolingüístico y constructivista centran el aprendizaje de la lengua escrita en un proceso constructivo por parte del niño teniendo como principio fundamental la búsqueda de significados a través de la interacción de dos funciones básicas como son el pensamiento y el lenguaje, los cuales en continuas transacciones facilitan el desarrollo de las habilidades de lectura y escritura”.

Las características de las dificultades en lectura y escritura propuestas por Sánchez (1986) y citadas por Restrepo son:

En cuanto a la lectura:

- El alumno recuerda el tema del texto leído y una colección inadecuada de ideas.
- En el recuento solamente retoma la información inicial y final del texto y de manera inconexa, presentando incapacidad para integrar la información nueva en la resolución de un problema.
- El recuento pierde el significado central y no se presenta organizado.
- Dificultad para analizar la estructura semántica y para graduar la importancia temática.

No logra detectar anomalías semánticas en el texto.

#### **Características del entorno familiar y su influencia en el aprendizaje del niño**

El entorno familiar del niño es la interacción entre los miembros, el afecto, apoyo y el respeto entre ellos, condición socioeconómica de la familia.

El entorno familiar juega un papel muy importante en la vida afectiva y escolar del niño, ya que la forma como en el hogar se trata al niño; él asimismo lo va a reflejar en el colegio o escuela. Por esta razón, cuando el niño tiene deficiencias académicas es necesario plantear la posibilidad de que se estén presentando problemas en su entorno familiar, los cuales no permiten que el niño se desenvuelva en su desarrollo académico de manera normal.

Las circunstancias que se pueden estar presentando en la familia del niño se pueden dividir en tres aspectos importantes: condiciones físicas (salud); aspecto emocional; entorno sociocultural de la familia, conflictos entre los miembros de la familia. Dentro de cada uno de estos aspectos, varios estudios han encontrado muchas causas que originan las dificultades de los niños en su aprendizaje. A continuación hacemos una leve descripción de los tres aspectos importantes. condiciones físicas (salud); aspecto emocional; entorno sociocultural de la familia, conflictos entre los miembros de la familia.

El entorno familiar es el núcleo central o más importante en la realización de todo ser humano como persona íntegra y equilibrada.

#### **Problema emocional**

Este es uno de los aspectos más importante porque no solo afecta la vida escolar, sino también su personalidad en las diferentes etapas del crecimiento. Además, los problemas físicos u orgánicos están muy ligados con la parte afectiva del niño.

- Conflictos entre los padres: Divorcio, discusiones, separación prolongada de los esposos.
  - Exigencia de resultados excelentes en su rendimiento académico, críticas constantes por parte de los padres.
  - Carencias afectivas familiares: Abandono, descuido, falta de atención de los padres.
- c. Entorno sociocultural de la familia:
- Problemas económicos.
  - Intereses del grupo social en que vive. Esto es importante ya que estos intereses son inculcados desde pequeños.
  - El lenguaje utilizado en su entorno.
  - Ambiente propicio para estudiar, para jugar con los demás niños.

#### **Relación entre el entorno familiar y las dificultades en lectoescritura**

Por los conceptos y características presentados anteriormente, podemos relacionar la influencia del entorno familiar con las dificultades en lectoescritura, ya que los niños que se incluyen en este proyecto son estudiantes de primer grado de primaria; en este

grado el niño aprende a leer y a escribir por primera vez. Para que el niño logre esta meta en el tiempo normal, requiere una concentración e interés por el nuevo conocimiento; pero si el niño presenta alteraciones emocionales, desnutrición, otros factores que desequilibren su atención entonces comenzará a presentar atraso en su proceso de aprender a leer y a escribir.

Otro factor importante que relaciona el entorno familiar y las dificultades en lectoescritura es una de las características encontradas, es que el niño llega a la Escuela con un desarrollo insuficiente en la habilidad del lenguaje debido a los modelos culturales familiares cuya expresión verbal es diferente de la empleada en la Escuela.

Por último, se debe tener en cuenta que el aprendizaje depende de la madurez de los procesos cognitivos, como, por ejemplo, la discriminación visual de figuras-pequeñas- lectura y levemente diferentes; también la habilidad del niño para percibir y reproducir secuencias y ritmos, especialmente si están verbalizados. Estas habilidades básicas se adquieren durante el crecimiento mediante juegos, manipulación de objetos, etc. Además, se requiere que el niño llegue a la escuela con un mínimo de madurez emocional, y esto nos regresa a estudiar su entorno familiar.

#### **Reforzamiento**

El proceso de reforzamiento de las respuestas es el estímulo o acontecimiento que sigue a la respuesta y la fortalece. Existen reforzadores específicos para cada situación; los reforzadores para los estudiantes son: la felicitación de los maestros, los privilegios, las calificaciones. El refuerzo continuado consiste en reforzar positiva o negativamente todas las respuestas, y es importante cuando se están adquiriendo habilidades. Por lo tanto, los estudiantes deben recibir retroalimentación acerca de lo adecuado de su trabajo, para que no se aprendan respuestas incorrectas.

Luego de esta fundamentación fisiológica explicaremos la categoría de esta iniciativa en el contexto sociológico colombiano

#### **La importancia de la lectura en las cárceles colombianas**

La importancia de la lectura en las cárceles es vital para generar la tolerancia, la cooperación y la solidaridad y crea un aspecto importante de resocialización en el proceso del conocimiento y el aprendizaje y de comportamiento, así como las actitudes psicológicas, motrices y demás esbozadas en el marco conceptual del presente proyecto, entrarán a jugar un papel preponderante en el desarrollo cognoscitivo del interno, estableciendo puntos de referencia para que las cárceles se conviertan en sitios donde se genere la cultura de la lectura

Por todas las anteriores consideraciones, y teniendo en cuenta que esta iniciativa fue elaborada por el club Unesco, bajo la dirección de Wilson Abraham García Montañez, y los Congresistas que compartimos esta propuesta, sometemos a su ilustrado análisis este proyecto de ley que en esencia será de gran trascendencia para nuestro país y favorece a las futuras generaciones.

#### **Proposición**

Con fundamento en las anteriores consideraciones nos permitimos solicitar a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes se le dé primer debate al Proyecto de ley número 206 de 2004 Cámara, *mediante la cual se crea el Día de Lectura en los Parques y Establecimientos Carcelarios Colombianos y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

*Jesús Reyes Gosselin,*  
Representante a la Cámara,  
departamento de Bolívar.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 206 DE 2004**

**CAMARA**

*mediante la cual se crea el Día de Lectura en los Parques  
y Establecimientos Carcelarios Colombianos y se dictan otras  
disposiciones.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. Créase el Día de Lectura en los parques y cárceles de todo el territorio nacional colombiano.

Artículo 2°. El Día de Lectura en los parques y cárceles se efectuará el domingo de la tercera semana de abril.

Artículo 3°. Créase la Comisión de Seguimiento y Reglamentación de la presente ley.

Parágrafo. La Comisión estará integrada por el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Educación o su delegado, el Ministerio de Cultura, el Director del ICFES, el Presidente de la Comisión Sexta del Senado, el Presidente de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y el Director General del Club Unesco.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Jesús Reyes Gosselin,*

Representante a la Cámara, departamento de Bolívar.

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 720 - Viernes 19 de noviembre de 2004 CAMARA DE REPRESENTANTES		Págs.
PONENCIAS		
Informe de ponencia y Pliego de modificaciones para primer debate al Proyecto de ley número 051 de 2004 Cámara, por la cual se crean mecanismos para el fortalecimiento de la justicia de paz en Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	1	
Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto definitivo al Proyecto de ley número 120 de 2004 Cámara, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años de labores del Instituto Integrado Carrasquilla Industrial del municipio de Quibdó, departamento del Chocó; se ordenan unos gastos para obras de infraestructura locativa y dotación, y se dictan otras disposiciones relacionadas con esta efemérides. ....	5	
Ponencia y Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 135 de 2004 Cámara, por medio de la cual se institucionalizan los Juegos Deportivos del Caribe Colombiano y se dictan otras disposiciones. ....	6	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 141 de 2004 Cámara, por la cual se declara Patrimonio Cultural Vivo de la Nación el Festival Artístico Nacional e Internacional de Cultura Popular "Invasión Cultural a Bosa" y se destinan recursos para su protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación. ....	9	
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 155 de 2004 Cámara, por medio de la cual se elevan a la categoría de delito las contravenciones de las que habla el Código Nacional de Policía en su Capítulo V de las contravenciones especiales que afectan la salubridad pública, artículos 36 y 37. ....	10	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 181 de 2004 Cámara, por la cual se adiciona un parágrafo al artículo 83 de la Ley 769 de 2002. ....	11	
Ponencia y Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 206 de 2004 Cámara, mediante la cual se crea el Día de Lectura en los parques y establecimientos carcelarios colombianos y se dictan otras disposiciones. ....	11	