



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 774

Bogotá, D. C., jueves, 13 de octubre de 2011

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2011 SENADO

por la cual se fomenta la actividad cinematográfica en Colombia.

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene por objeto el fomento de la actividad cinematográfica de Colombia, promoviendo el territorio nacional como elemento del patrimonio cultural para la filmación de audiovisuales y a través de estos, la actividad turística y una mejor imagen del país, así como el desarrollo de nuestra industria cinematográfica.

Lo anterior, de manera concurrente con los fines trazados por las Leyes 397 de 1997 y 814 de 2003 respecto de la industria cultural del cine.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los efectos de esta ley se aplican las siguientes definiciones:

1. Obra cinematográfica nacional. Será las que cumpla con los requisitos establecidos en los Decretos 358 de 2000 y 763 de 2009 y las normas que los modifiquen y establezcan equivalencias sobre la misma.

2. Obra cinematográfica extranjera. Aquella que, siendo una obra cinematográfica conforme a las disposiciones nacionales, no reúne los requisitos para ser considerada como obra cinematográfica nacional.

3. Servicios cinematográficos. Actividades especializadas directamente relacionadas con la producción, producción y posproducción de obras cinematográficas incluyendo servicios artísticos y técnicos.

4. Sociedad de servicios cinematográficos. Sociedades legalmente constituidas en Colombia, cuyo objeto sea la prestación de servicios cinematográficos, inscritas en el Registro de Prestadores de Servicios Cinematográficos del Ministerio de Cultura.

Parágrafo. Las películas producidas con el único fin de ser emitidas por televisión o medios diferentes a la pantalla de cine, podrán incluirse para los efectos de esta ley en el concepto de obra cinematográfica de acuerdo con los parámetros que establezca el Comité Promoción Filmica Colombia de que trata el artículo 6° de la presente ley.

TÍTULO II

FONDO FÍLMICO COLOMBIA

Artículo 3°. *Fondo Fílmico Colombia.* Créase el Fondo Fílmico Colombia (FFC), como una cuenta especial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyos recursos están constituidos por:

1. Los que se le asignen anualmente en el presupuesto nacional.

2. Los derivados de los rendimientos financieros y operativos del FFC.

3. El producto de la venta o liquidación de sus inversiones.

4. Las donaciones, transferencias y aportes en dinero que reciba.

5. Los aportes de cooperación internacional.

Parágrafo 1°. La entidad administradora del FFC podrá constituir patrimonios autónomos, previa autorización del Comité Promoción Filmica Colombia de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Parágrafo 2°. La partida del Presupuesto Nacional asignada anualmente para el FFC no afectará los topes fiscales establecidos en las normas presupuestales y se consideran una adición al presupuesto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo 3°. De conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República ejercerá control fiscal sobre los recursos del FFC.

Artículo 4°. *Administración y ejecución de recursos del FFC.* El Ministerio de Comercio, Industria

y Turismo administrará y ejecutará los recursos del FFC a través de una Entidad Administradora que, a elección del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, podrá ser una entidad fiduciaria o el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica – Proimágenes Colombia, creado por la Ley 397 de 1997.

Artículo 5°. *Destino de los recursos del FFC.* Los recursos del FFC se destinarán a las siguientes líneas de promoción del territorio nacional como espacio para el desarrollo de actividades cinematográficas así:

1. Pago de las contraprestaciones previstas en el artículo 8° de esta ley, generadas en los contratos celebrados con los productores cinematográficos.

2. Pago de costos administrativos según el contrato o convenio que se celebre para el manejo y ejecución del FFC.

3. Inversión en actividades de promoción de Colombia como lugar de filmación

Artículo 6°. *Comité Promoción Fílmica Colombia.* Créase el Comité Promoción Fílmica Colombia (CPFC), como órgano directivo del Fondo Fílmico Colombia, que tendrá a su cargo:

1. Aprobar el Manual de Asignación de Recursos y el manual de contratación por el cual deberá seguirse la entidad administradora del FFC.

2. Aprobar el presupuesto de gastos de la administración y control.

3. Aprobar los proyectos de filmación en Colombia y la celebración de los contratos correspondientes entre el administrador y el productor cinematográfico.

4. Aprobar los proyectos para la promoción del territorio nacional para el desarrollo de actividades cinematográficas y lugar de filmación y decidir sobre su ejecución.

5. Aprobar su propio reglamento.

Artículo 7°. *Integración del Comité Promoción Fílmica Colombia.* El Comité estará integrado por:

1. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, quién lo presidirá.

2. El Ministro de Cultura.

3. El Ministro de Tecnologías de la Información.

4. El Presidente de Proexport.

5. Dos representantes designados por el Presidente de la República.

6. El Director de Cinematografía del Ministerio de Cultura.

Parágrafo 1°. El Director del Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica - Proimágenes Colombia tendrá la calidad de asistente permanente y participará con voz pero sin voto.

Parágrafo 2°. Los Ministros podrán delegar su representación en un viceministro y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo en el Viceministro de Turismo. Los demás miembros no podrán delegar su participación.

Parágrafo 3°. En ausencia del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, presidirá el Ministro de Cultura y en ausencia de estos, el Ministro de las Tecnologías de la Información. En ausencia de los

tres Ministros, presidirá el Viceministro de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En todo caso el Comité no podrá sesionar sin la participación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Cultura.

TÍTULO III

CONTRATOS FILMACIÓN COLOMBIA Y SU CONTRAPRESTACIÓN

Artículo 8°. *Contratos Filmación Colombia.* La entidad administradora del Fondo Fílmico Colombia, una vez aprobado el proyecto de filmación en Colombia por el Comité Promoción Fílmica Colombia celebrará los Contratos de Filmación Colombia respectivos, con cargo a los recursos del FFC, con las personas jurídicas que en condición de productores cinematográficos vayan a realizar el rodaje total o parcial de obras cinematográficas en territorio colombiano, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Manual de Asignación de Recursos.

Parágrafo. Sólo se podrán aprobar proyectos cuando el productor cinematográfico vaya a invertir en su producción en territorio colombiano como mínimo mil ochocientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (1.800 smlmv), recursos que deberán manejarse a través de una fiduciaría administrada por una Sociedad Fiduciaria vigilada por la Superintendencia Financiera, que constituya y pague el productor respectivo.

Artículo 9°. *Contraprestación.* Las empresas productoras de películas, rodadas total o parcialmente dentro del territorio colombiano que celebren los Contratos Filmación Colombia, tendrán una contraprestación equivalente al 40% del valor de los gastos realizados en el país por concepto de servicios cinematográficos contratados con sociedades colombianas de servicios cinematográficos y al 20% del valor de los gastos en hotelería, alimentación y transporte, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en el Manual de Asignación de Recursos.

Artículo 10. *Reconocimiento y pago de la contraprestación.* A las empresas productoras se les reconocerá la contraprestación de que trata el artículo anterior de acuerdo con el Contrato Filmación Colombia suscrito en los términos establecidos en esta ley, cuando finalicen los compromisos de producción o posproducción de la película en Colombia. Para estos efectos la empresa productora presentará ante el Comité Promoción Fílmica Colombia, a través de la entidad administradora del FFC, una solicitud de reconocimiento de la contraprestación con base en los gastos realizados en el país, adjuntando los documentos que se establezcan en el Manual de Asignación de Recursos.

Artículo 11. *Auditoría externa.* La Entidad Administradora del FFC, una vez verificado el cumplimiento de las obligaciones contractuales y los requisitos establecidos en esta ley, previo concepto favorable de la auditoría externa contratada por el productor, tramitará el reembolso respectivo.

Artículo 12. *Responsabilidades.* En caso de que por cualquier medio se llegue a establecer la improcedencia total o parcial del pago de las contra-

prestaciones, serán solidariamente responsables por este hecho la empresa productora, las sociedades de servicios cinematográficos de acuerdo con los certificados que hayan expedido, la sociedad fiduciaria contratada por el productor y la firma de auditoría externa que emitió el concepto favorable sobre la precedencia de la contraprestación.

Artículo 13. *Proyectos nacionales*. Las obras cinematográficas nacionales de producción o coproducción podrán optar por solicitar el acceso a los mecanismos de fomento establecidos en esta ley, o a los previstos en la Ley 814 de 2003, sin que ambos puedan concurrir. Las instancias designadas en dichas leyes fijarán condiciones para que los recursos de uno y otro sistema sean totalmente independientes.

TÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 14. *Participación artística y técnica extranjera*. Se entenderán rentas de fuente extranjera los ingresos percibidos por los artistas, técnicos y personal de producción no residentes en el país, cuando no exista contrato ni se produzcan pagos en el país generados por su participación en películas extranjeras que cuenten con la certificación expedida por la Dirección de Cinematografía del Ministerio de Cultura, de que dicho proyecto se encuentra inscrito en el registro cinematográfico.

Artículo 15. *Registro cinematográfico*. La Dirección de Cinematografía del Ministerio de Cultura adecuará su sistema de registros cinematográficos de forma que incorpore los asuntos de los que trata esta ley.

Artículo 16. *Visas especiales para talento cinematográfico*. El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá contar con un régimen especial para el ingreso de personal artístico, técnico y de producción extranjero con el objeto de realizar proyectos de producción de películas extranjeras sin necesidad de la expedición de visas de trabajo. Se requerirá la acreditación de un servicio de asistencia médica durante su permanencia en el país.

Artículo 17. *Facilitación de trámites*. La filmación de obras audiovisuales en espacios públicos o en zonas de uso público no se considera un espectáculo público. En consecuencia no serán aplicables para estos efectos los requisitos, documentaciones ni, en general, las previsiones que se exigen para la realización de espectáculos públicos.

Las entidades territoriales por intermedio de las gobernaciones o alcaldías municipales y distritales, en desarrollo de principios de supresión de trámites, deberán contar con un permiso unificado que integre todas aquellas autorizaciones o requerimientos necesarios en el caso de la filmación audiovisual en espacios públicos o en bienes de uso público bajo su jurisdicción.

Artículo 18. *Vigencia y derogatorias*. Esta ley rige a partir de su publicación y hasta por el término de diez (10) años y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Mariana Garcés Córdoba, Ministra de Cultura; *Oscar Rueda García*, Viceministro de Turismo, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A partir de los sistemas de incentivo al desarrollo de la cinematografía en Colombia, en su doble carácter cultural e industrial, Colombia ha ido consolidándose como la cuarta industria mayor productora de América Latina en este estratégico campo de la vida económica, social y cultural.

Sin duda, como lo han definido y desarrollado ya las Leyes 397 de 1997 y 814 de 2003 (Ley de Cine) y los documentos Conpes 3462 de 2007 (fomento de la cinematografía) y 3659 de 2010 (fomento de las industrias culturales), las industrias creativas, entre ellas el cine, constituyen hoy un fenómeno socioeconómico de profunda relevancia, lo que implica desarrollar armónicamente la cadena de valor implícita en ellas.

En el caso de la cinematografía, el contexto de regulación y política pública intersectorial ha venido decantando la necesidad de articular elementos sustanciales del patrimonio cultural, el derecho a crear y expresar contenidos, el derecho de acceso de los públicos y las personas a productos artísticos audiovisuales, las estrategias de desarrollo de la cadena de valor en esta industria creativa, en fin, una mirada que convoca a estimular en el país la realización audiovisual, el crecimiento de los servicios técnicos y creativos asociados a la misma, las transacciones de bienes y servicios audiovisuales, la inversión nacional y extranjera, la imagen del país a través de la promoción de nuestro territorio para la filmación de películas y, en general, el desarrollo industrial y económico de este sector dado su importante rol en la integración y competitividad internacional.

El proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso de la República pretende entonces afianzar los mecanismos alrededor de ese objetivo. En particular establecer medidas para el fomento integral de la actividad cinematográfica en Colombia, de manera concurrente con los fines trazados por las Leyes 397 de 1997 y 814 de 2003 respecto de la industria cultural del cine.

En esta dirección, el proyecto sometido a consideración promueve el territorio nacional como elemento del patrimonio cultural con vocación para el desarrollo de trabajos y locaciones audiovisuales, así como la prestación de servicios cinematográficos en el territorio nacional como medio estratégico para el diálogo, la competitividad, la transferencia de conocimientos y la integración internacional en ámbitos sociales, culturales, tecnológicos y económicos.

Este objetivo se sustenta en los importantes efectos de tipo económico sobre la industria cinematográfica del país en términos de infraestructura, transferencia del conocimiento y experiencia, tanto como el incremento de ofertas de trabajo, consumo de servicios, reconocimiento internacional y promoción turística del país.

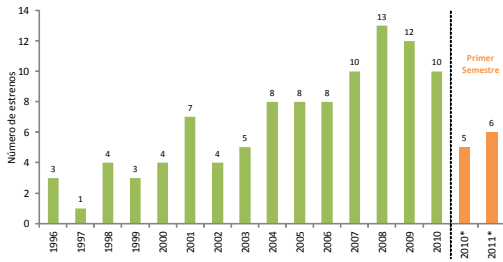
Las normas propuestas promueven así capacitación en los servicios vinculados al sector, el de-

sarrollo de infraestructura y la adopción de nuevas tecnologías impulsa la exportación de servicios audiovisuales en forma sistemática y el crecimiento de toda la cadena de producción audiovisual, incentivándose también la conformación de empresas estables productoras de bienes y servicios que suministren insumos a los distintos eslabones de la cadena de producción.

1. El estado actual del sector cinematográfico nacional

Desde la creación del Ministerio de Cultura, a través de la Ley 397 de 1997 y de la posterior expedición de la Ley 814 de 2003, la cinematografía nacional pasó de ser una producción escasa a arrojar resultados que la presentan como una industria en crecimiento.

N° de estrenos de películas colombianas en Colombia



De acuerdo con el anterior gráfico, Colombia pasó de estrenar tan solo 4 películas en 2000 alrededor de 12 títulos anuales de manera sostenida desde 2007. Estos datos hablan de un sector que ha sabido aprovechar los instrumentos establecidos en la Ley 814, de manera que no solo se ha logrado contar con un inventario de películas con reconocimiento internacional, sino que se ha venido estableciendo una infraestructura y un *know how* en la producción de películas que se configura en un servicio cualificado propio para su exportación.

La película “El Amor en los Tiempos del Cólera” rodada en la ciudad de Cartagena en 2006 dejó en el país según sus productores alrededor de 15 millones de dólares. Este dato es importante para ilustrar que la pretensión de lograr que a nuestro país lleguen anualmente dos producciones de este tipo o varias de menor tamaño, meta no demasiado ambiciosa si se contara con un instrumento como el planteado en este proyecto de ley.

No obstante, no se ha logrado consolidar lo suficiente el *clúster* de producción cinematográfica que permita a las empresas y al talento dedicarse exclusivamente al séptimo arte, de modo que parte de su subsistencia se hace a través de la producción de televisión y de publicidad, poniendo en riesgo la sostenibilidad del cine como industria y como manifestación artístico-cultural, debido a que los otros subsectores audiovisuales cuentan con un modelo de negocio lo suficientemente rentable.

El mercado colombiano tiene unos índices de crecimiento que no son suficientes para fortalecer el desarrollo de la cinematografía nacional como industria:

- La asistencia a salas es de solo 0.7 por habitante al año.
- Las condiciones actuales del mercado no permiten aún recuperar siempre la inversión al 100% y distribuir ganancias entre los inversionistas.
- Los productores nacionales han logrado interesar a las productoras extranjeras en producir en Colombia, sin embargo, no encuentran suficientes estímulos para cerrar los negocios.

Se ha identificado que Colombia tiene un potencial para exportar servicios cinematográficos hacia mercados tan importantes como Estados Unidos y Europa, dado su conocimiento en producción audiovisual, la idoneidad en talento y con la positiva relación costo calidad que en comparación con otros países.

El sector cinematográfico colombiano ha crecido de tal manera que el mercado local es insuficiente para seguir estimulando su evolución, necesitando ampliar su campo de acción hacia otros modelos de negocios como puede ser la oferta de servicios de producción a mercados extranjeros, como Estados Unidos donde se producen más de 500 películas anuales, con presupuestos de cerca de 9.000 millones de dólares por año. El mercado internacional está en búsqueda de reducir costos y mejorar las condiciones de producción, por tanto se viene presentando una tendencia mundial de producir películas en territorios con condiciones técnicas y económicas lo suficientemente atractivas.

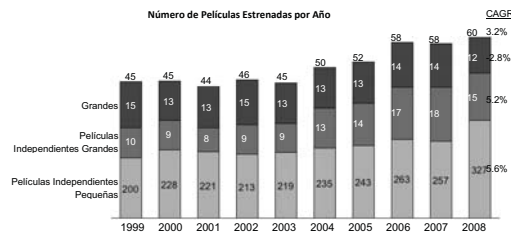
Colombia está siendo percibido como un país que cuenta con un balance interesante entre costos de producción y calidad técnica y artística, aspecto que ya ha sido relevante a los ojos de productoras internacionales de televisión, como Fox, Sony y Universal-Telemundo, que desde hace un lustro han establecido sus operaciones en el país. Son la percepción de calidad en producción que se tiene sobre Colombia y la emergencia de un modelo de negocio transnacional los que llaman la atención del sector cinematográfico colombiano para exportar sus servicios de producción y estimular la filmación de películas en el territorio nacional, como una forma de fortalecer la industria. Sin embargo, Colombia aún no cuenta con los incentivos tributarios y económicos que ofrecen, por ejemplo, 52 estados de Estados Unidos, Puerto Rico y 25 países del mundo, con características similares a las locales, reduciendo esto su capacidad de competir en este escenario global. De establecerse esta política, Colombia se configuraría como pionero en Suramérica, y uno de los primeros en Latinoamérica, junto con República Dominicana y Puerto Rico.

La coyuntura actual indica que es el momento perfecto para que Colombia atraiga agresivamente películas extranjeras, implementando instrumentos que permitan fortalecer la imagen del país y la competitividad de los servicios cinematográficos que este ofrece teniendo en cuenta los siguientes factores:

Factores externos:

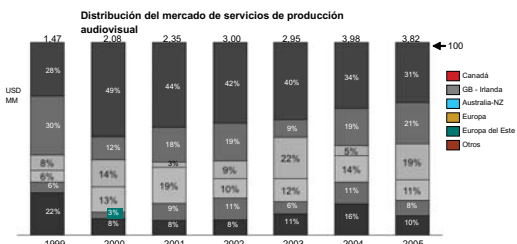
- Desaceleración del mercado en México: país que en otras épocas, por su cercanía a Norteamérica y su capacidad de producción, era el escenario natural para la producción de películas estadounidenses en territorios extranjeros. Actualmente, con su situación de orden público ha desprotegido un nicho de películas con locaciones y temáticas latinoamericanas que son muy comunes, convirtiéndose en una oportunidad para Colombia.

- Presión de disminución en costos de producción: La crisis económica mundial ha impactado al sector cinematográfico llevando a una desaceleración en el crecimiento de la producción, lo que se refleja en que el número de producciones anuales permanece estable y las productoras buscan reducir costos de producción que permitan la recuperación de la inversión y algo de rentabilidad. Las películas de grandes estudios y altos presupuestos tienden a decrecer; mientras que las películas independientes medianas y pequeñas muestran un crecimiento, siendo estas últimas un nicho al que Colombia tendría mayor acceso gracias a los incentivos que se implementen.



FUENTE: Major studios: Disney, Dreamworks Animation, Dreamworks, Fox, MGM/UA, New Line, Paramount, Sony, Universal, Warner Bros. **Top Independientes** Focus Features, Fox Searchlight, IFC films, IDP, Lions Gate, Magnolia, Miramax, Newmarket, Overture, Paramount Vintage, Picturehouse, Rogue Pictures, Sony Classics, Summit Entertainment, ThinkFilm, Warner Independent, Weinstein Company, Yari Film Group Fuente: BMO Capital Markets Citado por el estudio: "Outsourcing de Producciones Cinematográficas en EU y su Impacto en Colombia. Enero 28 de 2010 MIT Global Entrepreneurship Lab. MIT Sloan School of Management.

- Producción de contenidos internacionales: El mercado del entretenimiento globalizado ha exigido a los productores la creación y producción de películas cada vez más internacionales, en términos narrativos y estéticos. Los modelos de formas de vida, belleza y de ideales presentados en las pantallas durante la década de los ochenta, ya no atraen los grandes públicos. El anti-héroe, la mujer emancipada, los grupos sociales que superan la adversidad, son las estrategias narrativas que actualmente están cautivando a los públicos de todas las latitudes. Este tipo de historias requiere de escenarios distintos a los ya reconocidos como New York o Los Ángeles, y sus dramas exploran locaciones cada vez más exóticas, para las que se necesita traspasar las fronteras. Esto se refleja en las siguientes cifras:



Factores internos:

- Estabilidad económica y política: Es reconocido internacionalmente que la colombiana es una de las democracias más estables de la región, adicionalmente, un trabajo sostenido por los distintos agentes estatales y los ciudadanos, ha permitido contar con un modelo de institucionalidad fortalecido a nivel nacional. Las medidas tomadas durante la última década, han consolidado la economía colombiana a tal punto que para 2011 ha mejorado la calificación del riesgo de Colombia, según las calificadoras de riesgo más importantes del Mundo. Así se registró este hecho en la página de Location Colombia, sobre la calificación de Standard & Poor's, que también fue ratificada por Moody's:

Standard & Poor's, (...) subió la clasificación del país a BBB, el mínimo necesario para alcanzar el nivel de inversión. Con esto, prestarle dinero a Colombia deja de ser "especular", y se considera "invertir". "La calificación refleja el consenso político en Colombia sobre las políticas económicas orientadas hacia el mercado, que han contribuido al crecimiento económico y al incremento de la confianza de los inversionistas en los últimos años", dice el informe de S&P.

- Exportación de contenidos en cine y televisión: El tipo de historias, la novedad en el lenguaje, la calidad integral de las telenovelas colombianas ha marcado un punto importante en canales de televisión de distintos lugares del Mundo, siendo cada vez más creciente la exportación de estos contenidos. Por otra parte, de la misma manera que ha crecido la producción de películas colombianas, ha crecido su presencia en pantallas y festivales internacionales. Estos dos factores han posicionado la producción audiovisual en el escenario extranjero, abriendo un camino interesante para la exportación de los servicios cinematográficos.

- Campañas de imagen del país: El Gobierno Nacional ha hecho esfuerzos importantes para reposicionar una imagen positiva del país, estimular el turismo y los viajes de negocios hacia Colombia, gracias al mejoramiento de las condiciones de segu-

ridad, a destinos exóticos y cosmopolitas, al fortalecimiento de la infraestructura hotelera, a la oferta de entretenimiento y a la calidad de sus habitantes.

Dado ese nivel de desarrollo el **Documento Conpes 3462 de marzo de 2007**, sobre **“LINEAMIENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO EN LA CINEMATOGRAFÍA EN COLOMBIA”**, aprobado por la Vicepresidencia de la República-DAPRE, Ministerio de Cultura, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Departamento Nacional de Planeación, plantea:

“Dado que la actividad cinematográfica considerada en su doble carácter cultural e industrial constituye hoy un fenómeno socioeconómico de profunda relevancia, este documento propone estrategias y acciones que estimulan en el país la realización audiovisual, el crecimiento de los servicios técnicos y creativos asociados a la misma, las transacciones de bienes y servicios audiovisuales, la inversión nacional y extranjera, la imagen del país a través de la promoción de nuestro territorio para la filmación de películas y, en general, el desarrollo industrial y económico de este sector y su importante rol en la integración y competitividad internacional.

...(...)...

Colombia, a partir de la promulgación de la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, y posteriormente con la Ley 814 de 2003, ha logrado desarrollar un sistema productivo que la ubica hoy como el cuarto país de mayor producción cinematográfica en América Latina después de Argentina, México y Brasil. Este desarrollo involucra inversión extranjera e importantes aportes del sector privado, la generación de múltiples empleos y un importante nivel de transacciones de carácter industrial: cada película nacional genera alrededor de 100 empleos o posiciones de trabajo artístico, autoral y técnico.

Una estrategia para fortalecer los procesos audiovisuales en Colombia consiste en atraer producciones extranjeras que generen procesos de transferencia tecnológica, profesionalización del sector e ingresos de capitales extranjeros. Esta estrategia requiere no sólo llamativos escenarios, servicios hoteleros, competitividad en términos de costos y esquemas de seguridad, sino el fortalecimiento en el país de la base de servicios cinematográficos (creativos, técnicos, logísticos) que pueda apoyar una filmación o las acciones de procesamiento técnico.

Múltiples objetivos convergen en esta iniciativa: la generación de una imagen de país en el exterior dentro de las estrategias promovidas por el Gobierno; el acople con propósitos en marcha del sector turístico; la utilización diversificada de los atractivos naturales, geográficos, históricos, arquitectónicos o culturales de diversos parajes, ciudades y poblaciones; la atracción de inversión extranjera; la ocupación de servicios técnicos, artísticos y desarrollos industriales que son crecientes en nuestra actividad audiovisual; la diversificación de oferta que pueda ser competitiva con sectores similares en otros países de la región; y por supuesto la finalidad general trazada en este documento CONPES en el sentido de desarrollar de manera armónica la actividad cinematográfica”.

Igualmente propone el establecimiento del **Plan de Fortalecimiento de la Cinematografía en Colombia**, el cual se realizará mediante la articulación de esfuerzos técnicos, económicos y humanos, y mediante la definición de **“... estructuras normativas, institucionales, económicas, financieras e instrumentos reglamentarios”**, que incluye entre otras las siguientes estrategias:

- *“Generar estabilidad jurídica para los inversionistas nacionales e internacionales preservando el marco de protección, fomento y estímulo establecido en la legislación vigente, con el fin de atraer mayor inversión privada al desarrollo de la industria cinematográfica nacional.*

- *Promover al país en el exterior como escenario de rodaje de películas, dada su diversidad paisajística, ecológica, ambiental, climática, histórica y cultural mediante planes, estrategias, acciones y la conjunción de recursos financieros, técnicos y humanos necesarios de entidades públicas y con los propios gestores cinematográficos.*

- *Acompañar y asesorar la instalación en el país de empresas y servicios técnicos del sector como laboratorios de revelado y edición de material audiovisual.*

- *Adoptar medidas y niveles de coordinación necesarios para garantizar la inclusión en los diferentes niveles educativos lo atinente al área de educación artística, respecto a métodos de creación audiovisual, así como de lectura y comprensión de contenidos y conceptos audiovisuales.*

- *Promover estrategias de capacitación técnica y tecnológica en la actividad cinematográfica en instituciones de educación superior y el SENA para contribuir a que el porcentaje del equipo contratado por producciones internacionales sea en gran medida colombiano, logrando así un mayor impacto sobre el empleo”.*

Con base en estos lineamientos en este proyecto de ley se implementan instrumentos que pretenden fomentar el sector cinematográfico, y atraer el rodaje de películas extranjeras y nacionales incluso, promoviendo el territorio nacional como escenario propicio para ello y como espacio dotado de servicios calificados para el efecto.

Sin embargo, no existe en la actualidad un modelo regulatorio que incentive este tipo de propósito. Veamos qué sucede en el contexto internacional:

1. Plan Nacional de Desarrollo

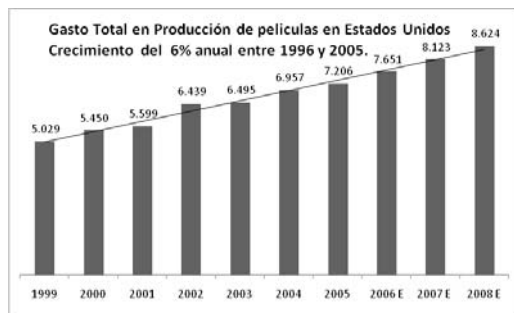
En el documento de bases para el Plan Nacional de Desarrollo **“Prosperidad para todos”** se reconoce la importancia de implementar medidas que permitan posicionar al sector cultural como uno de los ejes estratégicos del desarrollo al presentar un gran potencial de generación de empleo.

Como uno de los instrumentos se habla de la coordinación de los Ministerios de Cultura y el de Comercio, Industria y Turismo:

“El Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) promocionará, mediante diversas estrategias, la circulación de bienes y servicios de las industrias culturales, favoreciendo la creatividad y la diversidad cultural, mediante el afianzamiento económico de sus respectivos procesos”.

3. Un análisis del mercado internacional

En el mundo se producen anualmente centenares de películas, concentrándose su producción en Estados Unidos donde en el año 2010 se produjeron 754 largometrajes, de 1203 películas producidas en el mundo. El gasto en producción de películas se estimó para 2010 en 10.730 millones de dólares viéndose una tendencia de crecimiento desde 1999 del 6% anual.¹



Este crecimiento constante es resultado de que la industria del entretenimiento cinematográfico no se ha visto afectada en los últimos años por las crisis económicas. El consumo de cine en el mundo ha crecido anualmente un 6%, entre 1999 y 2008, siendo en este último año de 105.751 millones de dólares². Se dio un crecimiento mayor en 2010, produciéndose en Estados Unidos 754 películas en este último año, 20 títulos más que en 2009. Los datos publicados en Focus 2011, indican cambios fundamentales en la industria fílmica de Estados Unidos, donde crece el número de producciones independientes con presupuesto menores a un millón de dólares y hay un decrecimiento estable en las producciones de mediano y alto presupuesto; esto teniendo en cuenta que los grandes estudios solo producen películas de alto presupuesto si tienen potencial de éxito en taquilla, y específicamente se han enfocado en películas de menor presupuesto para reducir el riesgo financiero a la luz de la disminución ingresos en salas de cine y el aumento de la piratería por Internet.

La creciente y competida industria cinematográfica mundial hace que las casas productoras de los países audiovisualmente desarrollados no cesen su búsqueda por la eficiencia financiera, los temas nuevos y las geografías exóticas que diferencien sus producciones y hagan que las imágenes de sus películas sean memorables y únicas, lo cual al llegar a las salas de cine, las hará más atractivas para las audiencias de sus mercados locales e internacionales. Es ahí donde surge la oportunidad de negocios para nuestro país que cuenta con grandes ventajas comparativas para acceder una porción de este mercado:

¹ Center for Entertainment Data and Research (CEIDR), Team Analysis. Citado por el estudio: "Outsourcing de Producciones Cinematográficas en EU y su Impacto en Colombia elaborado en enero de 2010 el MIT Sloan School of Management, y Focus World Film Market Trend, Marché du Films, Festival de Cannes, 2011.

² Fuente: BMO Capital Markets Citado por el estudio: "Outsourcing de Producciones Cinematográficas en EU y su Impacto en Colombia. Enero 28 de 2010 MIT Global Entrepreneurship Lab. MIT Sloan School of Management.

- Diversidad geográfica y paisajística.
- Novedad: la gran mayoría de sus escenarios no han sido utilizados para grandes ni medianas producciones audiovisuales internacionales.
- Diversidad arquitectónica: pueblos antiguos, monumentos, ciudades modernas.
- Diversidad de climas durante todo el año: tierras nevadas, frías, de páramo, templadas y calientes.
- Cercanía a ciudades como Los Ángeles (7:40 horas), Nueva York (5:30 horas), Miami (3 horas), Toronto (6 horas), Ciudad de México (4:30 horas), Buenos Aires (6:10 horas), Santiago de Chile (5 horas), San Pablo (5:45 horas).
- Talento muy experimentado en producciones de televisión (considerada una de las mejores de América Latina, y exporta producciones a más de ochenta países en el mundo), de publicidad (con agencias nacionales e internacionales y productoras que realizan un promedio de treinta comerciales internacionales al año), y en cine (en el año 2010 se estrenaron diez producciones nacionales que han recibido diversidad de premios en festivales internacionales de América y Europa).
- Variedad de razas y de tipos humanos, lo cual hace que el "casting" tenga una paleta más amplia para muchas clases de producciones.

Una película con un presupuesto de producción (no incluye actores y directores y estrellas de la película) de 4,16 millones de dólares en los Estados Unidos puede costar en Colombia 1.45 millones de dólares. Sin embargo, la supuesta ventaja competitiva de Colombia en términos de costos, se ve opacada por los estímulos tributarios que ofrecen otras regiones y países, donde el gobierno de la locación filmada financia una parte del presupuesto de la producción de la película, buscando mediante este mecanismo atraer la producción al territorio local.

El siguiente es un ejercicio de legislación comparada donde puede verse la diversidad de instrumentos utilizados alrededor del mundo con dicho propósito:

TÉRMINOS O CONCEPTOS DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS	
GRANT	Subvención o donación de dinero por parte del correspondiente Estado.
REBATE	Devolución de dinero - en efectivo, cheque u otra forma equivalente - por impuestos o gastos incurridos. En la práctica la dinámica y los beneficios del rebate pueden asimilarse mucho a los conferidos por el Grant (dependiendo del tipo de donación o subvención que consagre el estado correspondiente).
TAX CREDIT	Representa un descuento en el impuesto de renta, por lo que suele resultar útil para los productores nacionales o declarantes de renta en la respectiva jurisdicción. Existen tax credit con devolución (refundable) o sin devolución (non refundable) del respectivo saldo a favor generado.
EXEMPTIONS / EXENCIONES	Representa la exención sobre cualquier impuesto de acuerdo con la respectiva regulación. Por ejemplo el impuesto a las ventas, los impuestos hoteleros o de acomodación, entre otros.
DEDUCCIONES	Son las deducciones admisibles en el impuesto de renta. Este beneficio se suele conferir a los nacionales o productores locales declarantes de renta o también a los inversionistas o donantes locales que desemboben dinero para producciones o post-producciones.
SALE TAX / IMPUESTO A LAS VENTAS	Si bien a la luz de la legislación tributaria colombiana el impuesto a las ventas es equivalente al IVA, en algunas legislaciones son diferentes en la medida que el impuesto a las ventas grava la transacción sin permitir el descuento del impuesto previamente incurrido. Por lo anterior, el impacto económico de una "benéfica" sobre este impuesto debería corresponder para el caso colombiano al equivalente a una exclusión de IVA.
VALUE ADDED TAX (VAT) / IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)	Grava únicamente el valor agregado producido por la operación al permitir el descuento de los IVA's incurridos para producir dicho bien o servicio.
GASTOS CALIFICADOS O ELEGIBLES	Consiste en un listado de gastos o costos que las autoridades tributarias respectivas consideran admisibles o relacionados con la producción, coproducción o post-producción.

RESUMEN COMPARATIVO DE BENEFICIOS FISCALES				
GRANT	REBATE	TAX CREDITS	EXENCIONES	DEDUCCIONES
	British Columbia del Norte Yukon Colorado Alberta Washington D.C. Florida: Algunos condados CANADA Y ESTADOS UNIDOS Maryland Pennsylvania Filadelfia Texas: Algunos condados NUEVA ZELANDA	British Columbia del Norte Nueva Escocia Ontario Quebec Connecticut CANADA Y ESTADOS UNIDOS Minnesota Mississippi Oklahoma Oregon Carolina del Sur Tennessee Utah Virginia Estado de Washington Wyoming California: algunos condados PUERTO RICO MEXICO	Alaska Delaware California: Algunos condados Idaho Maryland Minnesota Mississippi Nueva York Oklahoma Carolina del Sur Texas: Algunos condados Utah Virginia PUERTO RICO	Respecto a VENEZUELA Producción Nacional

nuevos empleos. Otro caso a tener en cuenta es el de Hungría, con un crédito fiscal entre el 20% hasta el 25% creado en el 2004, se pasó de producir en dicho territorio de 7 películas en dicho año a producir 47 películas en el 2008.

Resulta de especial interés, hacer mención del informe presentado por la Comisión Filmica de Puerto Rico, sobre los resultados e impacto que en dicho país ha generado la Ley 362 de diciembre 24 de 1999, conocida como *Ley para el Desarrollo de la Industria Fílmica, -LDIF-* la cual planteó una estrategia con algunas similitudes frente a la que se formula en el presente proyecto de ley. Dicha ley reconoce unos “créditos contributivos” del 40%, sobre la base del gasto realizado en un Proyecto Fílmico en bienes o servicios puertorriqueños.

Según el informe, no obstante que la ley se aprobó en 1999, sólo a partir del año 2005 la Corporación de Cine inicia un agresivo programa de promoción del incentivo en los mercados internacionales, lo cual ha permitido impulsar de manera muy significativa el desarrollo de proyectos fílmicos en Puerto Rico a partir de dicho año, generándose en los en cuatro últimos años ingresos a la economía por valor de \$110 millones de dólares.

El siguiente cuadro muestra el número de películas rodadas en Puerto Rico desde el año 2005:

AÑO	Nº DE PELÍCULAS
2005	3
2006	9
2007	4
2008	13
2009	11
2010	9
2011	(junio)

3. Escenarios de impacto económico según los instrumentos propuestos

A continuación se presentan algunos escenarios del impacto económico que implican los instrumentos que se propone implementar a través de este proyecto de ley.

• Contraprestación sobre los servicios cinematográficos y de soporte

A pesar de que en los países analizados han tenido en cuenta el comportamiento de incentivos tributarios implementados en países como Puerto Rico, se puede decir que el crecimiento del número de películas que se realizan es moderado, de manera que su impacto económico es controlable y no tiende a desbordarse.

Para calcular el impacto efectivo de la medida se debe tener presente que el monto de los gastos que se han reconocido al productor extranjero, a su vez corresponden a recursos del exterior que previamente han ingresado a la economía local, recibido por terceros en Colombia a título de pagos por contratos laborales y por venta de diferentes bienes y servicios a la producción audiovisual. Tales recursos foráneos al convertirse en un ingreso para el agente económico local, serán fuente de tributación en el país, en cabeza de los beneficiarios de dichos pagos, por concepto de impuesto de renta, impuesto de indus-

RESUMEN BENEFICIOS TRIBUTARIOS OTORGADOS POR DIFERENTES PAÍSES A LOS PROYECTOS AUDIOVISUALES REALIZADOS EN SU TERRITORIO			
PAÍS – ESTADO	BENEFICIO Y TAMAÑO	DINÁMICA	REQUISITOS
Alberta CA	GRANT/SUBVENCIÓN del 14% al 23% del total de gastos elegibles de producción efectuados en el Estado, equivalentes a un rango entre el 23 y 42% de los gastos laborales. Tales beneficios aplican para Cine, Televisión (solo producciones, mini series y series, televentas) y Comerciales.	El Gobierno de Alberta expide un título regional que es aceptado por la mayoría de las instituciones financieras (ejemplo el TD).	El beneficio varía dependiendo la cantidad de personal del Estado que sea contratado en el proyecto.
Washington D.C.	GRANT/SUBVENCIÓN equivalente al menor valor entre el 20% de los gastos calificados y el 100% del impuesto a las Ventas y otros impuestos incurridos en la adquisición de bienes y servicios calificados. El beneficio es aplicable tanto a Cine como a Televisión.	El beneficio se otorga en dinero efectivo	Una oficina gubernamental determine cuáles gastos son calificados y quienes cumplen. Se deben gastar en D.C. como mínimo US\$500,000 y firmar por 5 o más días.
Nueva Zelanda	GRANT/SUBVENCIÓN equivalente al 15% de los gastos calificados. Es aplicable a proyectos de Cine, series o mini series de Televisión (excluye documentales, reportajes, noticieros, etc.)	El beneficio se reconoce en dinero efectivo que se paga máximo 3 meses después de enviar el formato exigido y de que se combonan los datos y gastos.	Solo las compañías registradas pueden aplicar. El beneficio se otorga con establecimiento permanente. Operar para gastos superiores a 15 Millones NZ\$ en NZ. En el evento que solo los servicios digitales y visuales (laboratorial) se realicen en NZ los gastos solo deben ser de 3 a 15 Millones NZ. Se debe enviar formato.
Florida	REBATE/DEVOLUCIÓN de un monto equivalente al 15% o 20 % de los gastos calificados en Florida. Aplicable a Proyectos de Cine, Televisión, Comerciales y Videos Musicales. Para trabajos de laboratorio y digitales hay un 10% rebato.	El beneficio (Devolución) se reconoce en dinero efectivo (cheque).	El productor debe enviar prueba de los gastos calificados: recibos en Florida (facturas y prueba de pago de cheque), registros contables de nómina sobre pagos a empleados y prueba de residencia, copia de certificación de carta de la oficina de turismo. Certificado de contador
California (solo unidades con beneficios directos)	Beneficios aplicables: Cine y Televisión (episodios) Exención sobre todos los impuestos hoteleros. Exención sobre permisos y tasas de ocupación de lugares públicos. Exención 5% del impuesto a las ventas, para gastos post producción. Fiscal y públicos usados.	El beneficio correspondiente a Devoluciones, se reconoce en dinero.	Para que opere la Devolución, es requisito que más del 65% de la filmación se desarrolle en el respectivo territorio y que en éste se efectúe por lo menos 3 millones de dólares en gastos calificados.
Ontario	TAX CREDIT/DESCUENTO EN RENTA equivalente al 15% de los gastos laborales calificados. Para los proyectos que filmen por primera vez concede un 40% TAX CREDIT equivalente al 40% sobre gastos laborales calificados. Es aplicable a Proyectos de Cine y Televisión (luego deportes, talk shows, realities, etc.)	El beneficio se hace efectivo con la imputación en del TAX CREDIT en la declaración renta.	Sólo califican como beneficiarios, las compañías, que operen con establecimiento permanente en Ontario. El 75% de gastos debe ser incurrido en Ontario, además de contar con un porcentaje mínimo de ocupación de personal y gastos ejecutados en Ontario.
Quebec	TAX CREDIT/DESCUENTO EN RENTA otorgado a producción de Quebec, equivalente al 20% de los gastos laborales. Aplicable para Proyectos de Cine y Televisión	El beneficio se hace efectivo con la imputación en del TAX CREDIT en la declaración renta.	Se debe cumplir con un mínimo de 75 puntos, por contratación de personal y gastos ejecutados en el territorio de Quebec.
Puerto Rico	TAX CREDIT/DESCUENTO EN RENTA equivalente al 40% de los gastos pagados a residentes, hasta un 100% de la plata invertida como patrimonio (equity) en el proyecto (con subexcepción US\$15 millones – salvo las excepciones que determina el secretario del tesoro para proyectos especiales). Aplicable a Proyectos de Cine, Televisión y grabación de Videos Musicales.	El beneficio se hace efectivo mediante un Título representativo del Descuento, que puede ser respaldado o respaldarse en declaración de venta del declarante.	Los proyectos deben tener una licencia de la Comisión (FPM Commission) y aprobados por el Estado de Puerto Rico. Para la producción de películas de corta duración se requiere un presupuesto mínimo de US\$500 mil, y para series, mínimo de un US\$5 millón. Películas de larga duración y producción musical no tienen inversiones mínimas. Los gastos deben ser certificados por contador.
México (Incentivos subsidiados e indirectos)	La filmación y elaboración de grabación (inicial) se considera como una actividad de exportación de servicios gravada al 0% de IVA. EXENCIÓN TAX CREDIT/DESCUENTO EN RENTA compensable en ejercicios siguientes por el monto de la inversión.	El beneficio se hace efectivo con la imputación del TAX CREDIT en la declaración renta.	

La información contenida en este informe general de los beneficios tributarios otorgados en diversos países, para Proyectos Audiovisuales, según información reportada por los países fuente en los últimos años.
(1) Office of Motion Picture & Television development.
(2) Office of Tourism, Trade and economic development.

Es importante analizar casos de éxito en esta industria. Es el caso de la industria del cine en Massachusetts, donde en el año 2006 se creó un estímulo tributario, consistente en devolver a las empresas productoras que realicen su película en dicho Estado un crédito fiscal del 25% y un 100% de exención del impuesto sobre la ventas. El requerimiento para otorgar este incentivo es que el 50% de la película sea rodada en el Estado o que el 50% del presupuesto de la película sea gastado allí. Según datos de la Oficina de Cine de Massachusetts el gasto directo de las producciones cinematográficas pasó de ser de 67 millones de dólares entre 2000 y 2006 a ser de 676 millones de dólares en 2006 y 2008. El impacto económico se calcula en 870 millones de dólares estimando un factor multiplicador conservador del 1.29. La medida conllevó a la creación de 3.000

tria y comercio a nivel territorial, sin contar con los aportes que se generarían por contribuciones a la seguridad social y a los parafiscales.

Se espera que el presupuesto tipo de las películas que llegará al país esté en el rango entre 7 y 15 millones de dólares en total por película. Adicionalmente se realizarán tv movies o películas realizadas para la televisión que manejan presupuestos totales de aproximadamente 1.5 millones de dólares. Teniendo en cuenta que la producción cinematográfica se divide en Above the Line – ATL (Staff de producción y actores principales), representado en un 30% y Below the Line – BTL (personal técnico, personal artístico asistente, servicios de soporte), representando un 70%, se estima que los gastos en el territorio colombiano se concentren en rubros asociados al BTL, en un 42% del total del presupuesto.

La expectativa es que la cantidad de películas que se filmen en Colombia crezca de manera mesurada, de modo que en el primer año de entrada en vigencia de la ley lleguen dos películas de 7 millones de dólares y tres tv movies, alcanzando hasta máximo 5 películas de 7 millones de dólares y 4 producciones de 15 millones de dólares y 7 tv movies para un total de 16 películas en el quinto año.

De acuerdo con este escenario, en cinco años de vigencia de la ley se habrían producido 51 películas extranjeras, con un gasto total en Colombia de 125 millones de dólares aproximadamente, destinando un 50% a rubros de servicios cinematográficos y un 50% a conceptos de soporte en hotelería, alimentación y transporte.

Basados en estas cifras. La contraprestación del 40% aplicada a los servicios cinematográficos se traduce en un descuento de un poco más de 25 millones de dólares, mientras que la contraprestación que se propone para los gastos significa un descuento de 12.5 millones de dólares. En total, se trata de un impacto fiscal bruto de 38 millones de dólares.

Debido a que los gastos de las películas extranjeras producidas en el país se hacen a través de una entidad financiera autorizada, se aplican una serie de retenciones en la fuente por concepto del impuesto de renta, que en estos cinco años significa un recaudo de 7 millones de dólares. Adicionalmente, habrá nuevos recaudos por concepto de IVA de aproximadamente 17 millones de dólares. De esta manera, el impacto fiscal neto en este periodo de tiempo es de 13.5 millones de dólares, frente a una generación de nuevos negocios para el país de que se traduce en 125.8 millones de dólares, lo cual significa un índice de rentabilidad de la inversión de 734%, sin tener en cuenta los efectos dinamizadores de estas nuevas divisas tanto en el sector cinematográfico como en la economía en general.

Por otra parte, la llegada de estos proyectos cinematográficos para su producción en Colombia genera un efecto positivo en la generación de nuevos puestos de trabajo, en condiciones no permanentes, debido a que las etapas de preproducción y producción de cada película están entre 4 y 6 meses aproximadamente.

Número de puestos de trabajo	1 ^{er} año	2 ^o año	3 ^{er} año	4 ^o año	5 ^o año	TOTAL
	259	490	818	1.147	1.476	4.189

Estas estimaciones se basan en el *Center of Entertainment Industry Data and Research* (CEIDR), según el cual la industria de Estados Unidos estima la generación de 400 empleos aproximadamente por cada 10 millones de gasto en producción; el *MIT Sloan School of Management*, en un estudio realizado para Colombia, extrapola este indicador a 333 nuevos puestos de trabajo por cada 10 millones de dólares dada la mayor productividad de la fuerza de trabajo colombiano. De esta manera, en cinco años de implementación de la ley se podrían estimar la creación de más de 4 mil puestos de trabajo, en roles asociados a los servicios cinematográficos y a las actividades de soporte. Es importante señalar que esta industria genera tanto puestos de trabajo técnico y artístico muy especializados, como mano de obra no calificada en, por ejemplo, la construcción de sets o la confección y mantenimiento de vestuario.

4. Impacto macroeconómico y fiscal

Para calcular el impacto macroeconómico de los efectos del proyecto de ley, se llevó a cabo una simulación que tiene como supuesto que los ingresos esperados por el sector cinematográfico se duplicarían en un periodo de 5 años. Para esto se utilizó un modelo de equilibrio general computable del Departamento Nacional de Planeación.

Con cifras de Cuentas Nacionales del DANE, el sector cinematográfico representa el 0.015% del PIB y se cuentan con algunos estimativos que indican que cada película nacional genera alrededor de 100 empleos o posiciones de trabajo artístico, autoral y técnico, según el Ministerio de Cultura.

El cuadro adjunto en esta sección presenta la comparación de un escenario (base) de crecimiento de la economía con un escenario en el cual se cuantifican los efectos macroeconómicos del proyecto de ley. A continuación se describen los principales resultados:

a) La expansión de la actividad cinematográfica registraría un impacto positivo sobre el crecimiento de la economía, ya que el crecimiento del PIB aumentaría frente al escenario base (2011-2014), al pasar de 4.8 a 4.9%.

b) El mayor crecimiento del PIB estaría sustentado por un aumento de la inversión, la cual pasaría de un incremento de 6.5% en el periodo base a 6.9%. La inversión en infraestructura requerida para el desarrollo de esta actividad explicaría posiblemente dicho comportamiento. Igualmente, este resultado se reflejaría en un aumento de la tasa de inversión, al ubicarse en 24.9% del PIB frente a 24.7% del PIB en el escenario base.

c) El crecimiento del consumo se mantendría inalterado en este escenario, mientras que el grado de apertura de la economía se incrementaría, ya que las exportaciones e importaciones presentarían un aumento frente al escenario base. Las exportaciones pasarían de un crecimiento de 4.3% en el escenario

base a 4.5% y las importaciones registrarían un incremento de 5.5% frente a un aumento de 5.4% en el escenario base.

d) Dado el mayor crecimiento económico y el aumento de las importaciones, el recaudo presentaría un leve incremento al pasar de 10.7% en el escenario base a 10.8%.

e) Por último, este resultado agregado se reflejaría en la generación de cerca de 6.000 empleos adicionales frente al escenario base, dados los vínculos intersectoriales con otras actividades económicas. Aunque dicho efecto, por su magnitud, no representaría mayores modificaciones en la tasa de desempleo (8.3%) y en los indicadores de informalidad, como se muestra en el cuadro adjunto en esta sección.

f) Los ocupados formales no calificados serían los más beneficiados teniendo en cuenta que su tasa de desempleo se reduciría, mientras que la tasa de desempleo de calificados se mantendría en niveles bajos.

En términos del impacto fiscal, la implementación de la ley representaría un costo fiscal que podría llegar a un valor máximo de \$32 mm en el año 2018. De esta cifra, \$25 mm corresponderían al monto previsto por las contraprestaciones de que trata el artículo 8° de este proyecto de ley y \$7 mm a los recursos que se dejarían de percibir por impuesto de renta, ya que dichas contraprestaciones no constituirían renta gravable. Se calcula que en el primer año en el cual entre en vigencia la medida los recursos equivalentes a las contraprestaciones, asciendan a cerca de \$5 mm y su crecimiento sería gradual dependiendo de la efectividad de la misma hasta alcanzar un monto máximo de \$25 mm. Estos recursos serían asignados por el Presupuesto General de la Nación, a través del Fondo Filmación Colombia.

Dado que se espera que el desarrollo de esta actividad por efecto de la implementación de la ley tenga un impacto positivo sobre el crecimiento, el costo fiscal de este proyecto podría ser cubierto con los beneficios macroeconómicos sobre el empleo y el crecimiento económico.

Impacto macroeconómico del proyecto de ley de fomento a la actividad cinematográfica

	Unidades	Base	Efecto del proyecto
		2011-2014	2011-2014
Agregados Macroeconómicos¹			
PIB	Crec. %	4,8	4,9
Consumo	Crec. %	4,6	4,6
Inversión	Crec. %	6,5	6,9
	% PIB	24,7	24,9
Exportaciones	Crec. %	4,3	4,5
Importaciones	Crec. %	5,4	5,5
Tasa de cambio real	Crec. %	-1,3	-1,1
Variables Fiscales¹			
Recaudo	Crec. %	10,7	10,8
Mercado Laboral			
Tasa de desempleo¹			
Total	%	8,3	8,3
Formal no calificado	%	8,8	8,7
Formal calificado	%	6,2	6,3
Nuevo Empleo²			
Total	miles de personas	2.293	2.299
Formal	miles de personas	1.268	1.273
Informal	miles de personas	1.024	1.026
Tasa de informalidad ¹	%	52,33	52,35

A. Incremento de la inversión dirigida al sector cultura en un punto del PIB.

1. Valores promedio en el periodo 2011-2014

2. Diferencia entre el empleo en 2014 y 2010

3. Valor en el año 2014

Fuente: Cálculos DNP-DEE

Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Estudios Económicos.

EXPLICACIÓN DEL ARTICULADO

Artículo 1°. Objeto de la ley y ámbito de aplicación.

El objetivo de esta ley es fomentar la actividad cinematografía promoviendo el territorio nacional como elemento del patrimonio cultural para la filmación de audiovisuales, ello en desarrollo de los lineamientos trazados por las Leyes 397 de 1997 y 814 del 2003 y reconociendo a la industria cinematográfica vehículo de promoción de la imagen del país y como elemento del patrimonio cultural. Un objeto como este resulta de especial importancia para el país en la medida en que genera efectos positivos en la actividad turística y así como el desarrollo de nuestra industria cinematográfica, los dos sectores con un potencial importante en la generación de empleo y de crecimiento económico.

Artículo 2°. Definiciones.

Al reconocerse en esta ley distintas contraprestaciones, es importante delimitar las actividades y los productos que dan lugar a ella de tal forma que resulte coherente con las definiciones establecidas en otras leyes y que en lo que resulte pertinente las complemente. Así este artículo habla de obra cinematográfica nacional, extranjera de servicios cinematográficos, de sociedades de servicios cinematográficos y de telefilms.

Artículo 3°. Creación del Fondo Fílmico Colombia.

Para lograr los objetivos planteados, se autoriza la creación del Fondo Fílmico Colombia como una cuenta especial a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en donde se administrarán los recursos necesarios para lograr la promoción de la actividad cinematográfica a través del reconocimiento de una contraprestación a aquellas empresas productoras que utilicen a Colombia como locación para sus películas, que usen el talento colombiano, traigan capital al país y que muestren los diferentes escenarios en el ámbito internacional.

Este FFC se alimentará no solo de los recursos que anualmente le sean asignados por parte del Presupuesto Nacional, también lo hará de los rendimientos financieros y operativos que él mismo genere, de las inversiones, y de las donaciones y aportes que reciba por la cooperación internacional.

Artículo 4°. Administración y ejecución de recursos del FFC.

Para ejecutar estos recursos, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá optar por administrar los recursos a través de una entidad fiduciaria, o a través del Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica creado con fundamento en el artículo 46 de la Ley 397 de 1997.

Se señala esta entidad como la encargada de manejar los recursos debido a su experiencia en el manejo del Fondo para el Desarrollo cinematográfico y a su gran conocimiento del sector. El convenio o contrato que con ella se celebre será el instrumento en el que se definan entre otras, las obligaciones y los lineamientos generales bajo los cuales se manejarán los recursos teniendo en cuenta que los mismos no son de su propiedad y que su manejo debe reflejar

total independencia tanto del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico como de los demás recursos que tenga a su cargo o que sean de su propiedad.

Todo esto sin perjuicio del control que la Contraloría General de la República pueda ejercer sobre los recursos.

La dirección del manejo y destinación de los recursos del FFC estará a cargo del Comité para la Promoción Fílmica de Colombia prevista en esta ley.

Artículo 5°. Destino de los recursos del FLC.

Al tratarse de recursos ligados al cumplimiento de unos objetivos que se encuentran definidos en la ley, se hace necesaria la definición de las actividades que se podrán realizar con ellos. Estos recursos deben, en los términos de esta ley, destinarse en primera instancia al pago de las contraprestaciones previstas en el artículo 8° de acuerdo con el contrato que para ellos se celebre con los productores cinematográficos.

Artículo 6°. Comité Promoción Fílmica Colombia.

Con la finalidad de establecer un control más expedito para los recursos la ley dispone la creación del Comité Promoción Fílmica Colombia cuyo objetivo será definir la promoción del territorio nacional para el desarrollo de actividades y servicios cinematográficos y determinar quienes podrán ser beneficiarios de la contraprestación, teniendo además la función de definir los proyectos que serán beneficiarios de la contraprestación así como la de determinar la forma mediante la cual la contraprestación será reconocida a través de un manual.

Artículo 7°. Integración el Comité para la Promoción Fílmica de Colombia.

Debido a la importancia que tiene el objeto de esta ley, el Comité que se crea para su manejo está integrado por importantes representantes del gobierno atendiendo a las especiales condiciones de los sectores que representan y de las funciones que desarrollan.

1. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Cultura.
3. El Ministro de Tecnologías de la Información
4. El Presidente de Proexport.
5. Dos representantes designados por el Presidente de la República.
6. El Director de Cinematografía del Ministerio de Cultura.

El Director del Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica - Proimágenes Colombia será asistente permanente y tendrá voz pero no voto.

Artículo 8°. Contratos de Filmación Colombia.

Para el reconocimiento de la contraprestación, será requisito indispensable que la empresa productora celebre un contrato en el cual adquiere el compromiso de filmar en el país y de usar durante su estadía, servicios de empresas cinematográficas colombianas.

Así las cosas, de acuerdo al contrato, este será acreedor del reembolso de un porcentaje de los gas-

tos en servicios cinematográficos una vez cumplidas las condiciones establecidas por la ley y por el manual, y de un porcentaje de los gastos en hotelería y servicios logísticos. Igualmente se establece una inversión mínima de mil ochocientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (1.800 smlmv) para que las empresas productoras de películas extranjeras puedan celebrar el contrato de filmación Colombia y acceder a la contraprestación.

Artículo 9°. Contraprestación.

Como contraprestación se entregará a la empresa productora que cumpla con los requisitos establecidos en el manual, una suma equivalente al 40% de los gastos en servicios cinematográficos colombianos que la empresa productora logre acreditar siempre que los servicios sean prestados por sociedades colombianas de servicios cinematográficos.

Igualmente se otorgará la contraprestación financiera que establece esta ley para las empresas productoras equivalente al 20% de los gastos que se produzcan en hotelería, alimentación y transporte pues como lo reflejan los presupuestos de las producciones cinematográficas estos gastos son de vital importancia para que un inversionista y/o la empresa productora decida realizar su producción en una locación determinada. Por esta razón, es importante tener en cuenta estos rubros como parte de la contraprestación, los cuales se computarán sobre el total de los gastos realizados por este concepto.

Artículo 10. Reconocimiento de la contraprestación.

Según lo estipulado por el proyecto de ley, para realizar el reembolso de los gastos de los cuales tratan las disposiciones anteriores, la empresa productora presentará la solicitud de reconocimiento de la contraprestación con el cumplimiento de los requisitos que el Comité para la Promoción Fílmica de Colombia establezca en el manual al finalizar la producción.

Artículo 11. Auditoría externa.

La Entidad Administradora del FFC, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos previsto en la ley y en el manual dispondrá el pago y efectuará el reembolso respectivo, siempre que cuente con un concepto favorable previo de una empresa auditora externa que se contratará con cargo a los recursos del productor.

Artículo 12. Responsabilidades.

Como mecanismo de control adicional y para garantizar que las contraprestaciones establecidas en esta ley responda al reconocimiento de gastos reales, en caso de que por cualquier medio se llegue a establecer la improcedencia total o parcial del pago de las contraprestaciones, serán solidariamente responsables las sociedades de servicios cinematográficos de acuerdo con los certificados que hayan expedido y a la firma de auditoría externa que emitió el concepto favorable sobre la procedencia de la contraprestación.

Artículo 13. Proyectos nacionales.

Como los beneficios creados en esta ley se extienden a las empresas productoras nacionales, es importante establecer que estas empresas no podrán

acceder a estos beneficios de forma concomitante con los beneficios establecidos en la Ley 814 del 2003. Es por esto, que con este artículo se le da la instrucción a la empresa productora nacional de definir desde la presentación del proyecto a qué beneficios está aspirando, dándole la opción de seleccionar cuál de las dos normas aplicables le resulta más favorable atendiendo a sus condiciones particulares.

Artículo 14. Participación artística y técnica.

La mayoría de artistas y actores calificados como de gran calidad a nivel internacional prefieren no realizar películas en el extranjero sin antes tener claridad respecto de las condiciones tributarias debido a sus cuantiosos ingresos. Es por esta razón que se consideran de fuente extranjera los ingresos percibidos por los artistas, técnicos y personal de producción no residentes en el país, cuando no exista contrato ni se produzcan pagos en el país generados por su participación en películas extranjeras que cuenten con la certificación expedida por la Dirección de Cinematografía del Ministerio de Cultura. Esta medida provocará menos prácticas de elusión, fomentará el mercado internacional de la industria cinematográfica de alta calidad, y les permitirá a los inversionistas hacer presupuesto con artistas de alto nivel actoral.

Artículo 15. Registro cinematográfico.

El registro cinematográfico será creado por el Ministerio de Cultura, bajo las condiciones y formalidades por él establecidas. En dicho registro se inscribirán, entre otros necesarios:

- Los proyectos y las películas extranjeras que se desarrollen total o parcialmente en el país.
- Las sociedades colombianas de servicios cinematográficos.
- Las empresas productoras extranjeras.

Este registro será un mecanismo de control, el cual será una herramienta de identificación de los sujetos que intervengan en cada uno de los proyectos, evitando suplantación o creación de sociedades únicamente con la finalidad de acceder a los beneficios de la ley.

Artículo 16. Visas especiales para talento cinematográfico.

Con miras a facilitar la entrada y salida del territorio nacional de los artistas extranjeros que pretenden desarrollar proyectos cinematográficos a propósito de esta ley, se determinará un régimen especial de visas de acuerdo a la reglamentación especial que establezca el Ministerio de Relaciones Exteriores para no requerir la expedición de visas de trabajo para efectos de realizar tales proyectos de producción.

Artículo 17. Facilitación de trámites.

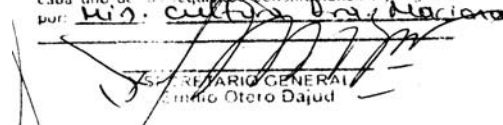
Si se logran los objetivos planteados en esta ley, los trámites necesarios para obtener los permisos para el uso de las locaciones no pueden ser vistos por los productores como un obstáculo para el desarrollo de su actividad. Es por esto que se da a los entes territoriales la instrucción de crear un permiso unificado que integre todas aquellas autorizaciones o requerimientos necesarios.

Artículo 18. Vigencia y derogatorias.

Esta ley se establece por un plazo de diez 10 años, periodo en el cual se busca posicionar internacionalmente a Colombia como escenario de producción audiovisual en el contexto mundial.

De los honorables Congressistas,

Mariana Garcés Córdoba, Ministra de Cultura;
Óscar Rueda García, Viceministro de Turismo, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5° de 1.997)
El día 13 del mes octubre del año 2011
Se rige en este despacho el Proyecto de Ley
No. 150 del Congreso No. _____ con todos y
cada uno de sus requisitos constitucionales y legales,
por: Mig. cultura Mariana

SECRETARÍA GENERAL
Emiro Otero Dajud

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de octubre de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 150 de 2011 Senado**, por la cual se fomenta la actividad cinematográfica en Colombia, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Subsecretario General,

Saúl Cruz Bonilla.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 13 de octubre de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente,

Juan Manuel Corzo Román.

El Subsecretario General,

Saúl Cruz Bonilla.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2011
SENADO

por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- en desarrollo del artículo 72 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase el artículo 6-1 a la Ley 397 de 1997, con el siguiente contenido:

“Artículo 6-1. Readquisición de bienes arqueológicos muebles. Sin perjuicio de la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, consagradas en el artículo 72 de la Constitución Política como atributos del patrimonio arqueológico, la readquisición de bienes muebles de esta naturaleza por parte de la Nación podrá llevarse a cabo mediante las siguientes formas:

1. **Readquisición por devolución voluntaria.** Consiste en el proceso mediante el cual los tenedores particulares que han sido autorizados para conservar la tenencia de bienes arqueológicos previo cumplimiento de las obligaciones que esta ley establece, hacen devolución voluntaria de los mismos a la Nación por intermedio del Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH-.

Se incluye aquí la devolución que hagan los tenedores de bienes arqueológicos cuando se cumpla el plazo autorizado para la tenencia.

2. **Readquisición por incumplimiento del régimen legal.** Consiste en el proceso mediante el cual los tenedores particulares que han sido autorizados para ejercer la tenencia de bienes arqueológicos, deben hacer devolución de los mismos en virtud de la decisión de pérdida de tenencia por casos de violación al régimen legal de dicho patrimonio.

3. **Readquisición por devolución internacional.** Consiste en el proceso mediante el cual la Nación recupera bienes arqueológicos en aplicación de Tratados internacionales de carácter bilateral o multilateral, así como en virtud de trámites interinstitucionales, judiciales o diplomáticos.

Para poder adelantar los trámites interinstitucionales, judiciales o diplomáticos descritos en el inciso anterior, el Estado Colombiano creará en el Ministerio de Cultura un programa de readquisición por devolución internacional que se financiará con recursos del presupuesto general de la Nación.

4. **Readquisición especial.** Los tenedores de bienes arqueológicos que hubieran cumplido con la obligación de registro establecida en el artículo 6° de esta ley, modificado por el artículo 3° de la Ley 1185 de 2008, podrán ser remunerados en el curso de investigaciones arqueológicas que la Nación, las entidades estatales, las entidades territoriales, el Banco de la República, las entidades científicas, universitarias o culturales públicas y privadas lleven a cabo para determinar el contexto arqueológico de tales bienes, previa autorización del ICANH.

La remuneración prevista en el inciso anterior se refiere al reconocimiento a los tenedores por parte de la entidad financiadora de la investigación, por el suministro de información que posean acerca de la proveniencia de los bienes en su tenencia y objeto de la investigación, que permita generar conocimiento relevante sobre los contextos arqueológicos originales.

La autorización a la que se refiere el primer inciso procederá por una sola vez para el respectivo tenedor, sin perjuicio de los plazos que se pacten. Los tenedores de bienes arqueológicos que participan en la figura descrita en esta disposición se obligan a entregar a la Nación, a través del ICANH, los

bienes en cuestión. Si las entidades financiadoras de los proyectos de investigación en el marco de los cuales se dé la readquisición especial así lo requieren de este Instituto y si cumplen con los requisitos exigidos para tal efecto en el artículo 6° de la Ley 397 de 1997, podrán ser autorizadas por el ICANH para recibir la tenencia de los referidos bienes.

Ninguna de las previsiones de este numeral confiere derecho alguno a los tenedores de bienes arqueológicos para recibir otro tipo de remuneraciones distintas a la que se reconoce por concepto de la información y conocimiento suministrados, ni afecta el régimen constitucional y legal del patrimonio arqueológico. En consecuencia, lo señalado en el mismo se aplicará a petición de cualquiera de las entidades descritas en el inciso primero, previa autorización del ICANH mediante acto administrativo en el que especifique el alcance de la financiación.

El ICANH podrá reglamentar las condiciones para que proceda este tipo de autorizaciones, y podrá llevar a cabo directamente las financiaciones aquí reguladas si contare con recursos apropiados para el efecto.

Parágrafo. No se considera readquisición el aviso obligatorio de encuentro fortuito de bienes arqueológicos contemplado en el parágrafo 1°, artículo 6° de esta ley, modificado por el artículo 3° de la Ley 1185 de 2008.

Artículo 2°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Mariana Garcés Córdoba,
Ministra de Cultura.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Nacional reconoce la diversidad étnica del país y cultural de la Nación, como un elemento fundamental en la conformación de nuestro Estado y en la búsqueda del desarrollo social y económico.

Por esta razón, destaca que el patrimonio cultural está bajo la protección del Estado y de los particulares, en una corresponsabilidad que asigna a cada uno el deber de preservarlo, así como derechos de creación, acceso, conocimiento y disfrute de ese universo de bienes **materiales** y manifestaciones de la vida social.

Dentro del patrimonio material de la Nación, el acervo arqueológico constituye un contexto de bienes e informaciones altamente vulnerable, en donde el comercio de objetos se presenta no como la única, pero quizás como la principal causa de riesgo. Los objetos y sitios arqueológicos son testimonios materiales que permiten reconstruir y acercarse, a veces como únicas pruebas materiales, al conocimiento de contextos y culturas desaparecidas y, por eso, son destinatarios de un régimen especial de protección en los ámbitos nacional e internacional.

De acuerdo con los artículos 63 y 72 de la Constitución Política el patrimonio arqueológico pertenece a la Nación. Este último establece que los bienes que lo conforman son inalienables (están fuera del comercio, no se pueden vender, comprar o transferir a ningún título), son imprescriptibles (no se pueden

adquirir por la figura o modo civil de la prescripción adquisitiva de dominio) y son **inembargables** (no pueden ser objeto de esta medida civil y, por lo mismo, no son susceptibles de ser dados como prenda de garantía comercial).

En desarrollo constitucional, mediante los artículos 6° y 9° de la Ley 397 de 1997, el primero de ellos modificado por el artículo 3° de la Ley 1185 de 2008, el legislador definió cuáles bienes por su origen o método de exploración¹ integran dicho patrimonio, en forma consonante con los diversos tratados internacionales y acuerdos bilaterales que ha suscrito Colombia en este campo².

Actualmente contamos con un sistema regulatorio claro, entre otros, acerca de la propiedad del acervo arqueológico, sus atributos, su sujeción al esquema de los bienes de interés cultural (obligación de registro, intervención previamente autorizada, prohibición de exportación definitiva), las competencias públicas, las sanciones en casos de comercio, transferencia ilícita o daño, las atribuciones de los tenedores que registren los objetos que mantienen en su poder, y las obligaciones de quienes los encuentran en forma fortuita o en el curso de exploraciones autorizadas.

Todo ello se encuentra dispuesto tanto en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, como en los Decretos 763 de 2009 y 833 de 2002 y en un conjunto depurado de jurisprudencias de las altas Cortes y tribunales nacionales³.

Cabe destacar que desde los años 1931, con la Ley 103, y 1959 con la Ley 163, respectivamente, se contemplaba ya la salvedad de los derechos de la Nación sobre los objetos enterrados, así como la inaplicación del concepto Civil de la ocupación o hallazgo de tesoros, lo que indica cómo la institución de la propiedad nacional no es nueva.

La Constitución, la ley, sus reglamentos y la jurisprudencia sobre la materia precisan, pues, la pro-

iedad de la Nación sobre el patrimonio arqueológico y la posibilidad de que los tenedores de esta clase de bienes, si cumplen con las obligaciones fijadas en ese sistema regulatorio, puedan conservar la tenencia.

En esta dirección, el proyecto de ley sometido a consideración del honorable Congreso de la República permitiría que en los casos excepcionales en los que la Nación, las entidades territoriales, el Banco de la República, las entidades científicas, universitarias o culturales públicas y privadas financien actividades dirigidas a investigar el contexto de tales bienes, sea posible incluso remunerar a sus tenedores actuales, si dicha tenencia se transfiere a la entidad financiadora.

Se trataría de iniciativas previamente aprobadas por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH- (autoridad nacional en la materia, según la ley), naturalmente para casos excepcionales en los que la investigación de ciertos contextos sea altamente representativa para el conocimiento y acceso ciudadano al Patrimonio Cultural de la Nación. No se consagra aquí, de ninguna manera, un derecho para los tenedores.

Esta sería una de las formas de readquisición de bienes por la Nación cuando están en manos de particulares, según la previsión constitucional del artículo 72, entre otras que ya están reguladas y que se precisan en el artículo 1° de este proyecto de ley.

De los honorables Congressistas.

Mariana Garcés Córdoba,
Ministra de Cultura.



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de octubre de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 151 de 2011 Senado**, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- en desarrollo del artículo 72 de la Constitución Política, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Subsecretario General,

Saúl Cruz Bonilla.

¹ Ley 397 de 1997, artículo 6°, modificado por el artículo 3° de la Ley 1185 de 2008. Patrimonio Arqueológico. El patrimonio arqueológico comprende aquellos vestigios producto de la actividad humana y aquellos restos orgánicos e inorgánicos que, mediante los métodos y técnicas propios de la arqueología y otras ciencias afines, permiten reconstruir y dar a conocer los orígenes y las trayectorias socioculturales pasadas y garantizan su conservación y restauración. Para la preservación de los bienes integrantes del patrimonio paleontológico se aplicarán los mismos instrumentos establecidos para el patrimonio arqueológico. (...).

² 1936: Tratado sobre la protección de muebles de valor histórico; 1936, Pacto Roerich para la protección de las Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos; 1983, Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural; 1986, Convención sobre medidas para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales; acuerdos con Ecuador, Bolivia, Estados Unidos.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, 11001032400020040040401, noviembre 3 de 2005; Corte Constitucional, C-474 de 2003; Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera - Subsección "A", Expediente 02-2704; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, 18 de diciembre de 2001; Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá -Sala Civil-, fallo del 15 de noviembre de 2001.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 13 de octubre de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y en-

viése copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Juan Manuel Corzo Román.

El Subsecretario General,

Saúl Cruz Bonilla.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 82 DE 2011 SENADO

por la cual se establecen criterios para reconocer el pago de la licencia de maternidad.

Bogotá, D. C., octubre de 2011

Honorable Senador

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Presidente

Comisión Séptima Senado

Respetado Senador:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y acatando el reglamento del Congreso relacionado con el trámite de los proyectos de ley, presentamos ante usted informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 82 de 2011 Senado**, por la cual se establecen criterios para reconocer el pago de la licencia de maternidad.

Cordialmente,

Claudia Jeanneth Wilches S., Eduardo Carlos Merlano M., Senadores de la República.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa legislativa es presentada por la honorable Senadora Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, ante la Secretaría General del Senado el día 16 de agosto de 2011 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 604 de 2011.

Fue radicado para conocimiento de la Comisión Séptima, el día 26 de agosto de 2011 y asignados ponentes para primer debate a los honorables Senadores Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento y Eduardo Carlos Merlano Morales.

El proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto de la presente iniciativa, es asegurar el goce efectivo del periodo de la licencia de maternidad, mediante el pago oportuno de la misma, estableciendo criterios para su reconocimiento.

Esto conlleva a garantizar la subsistencia de las madres trabajadoras y sus recién nacidos, protegiendo el derecho fundamental al mínimo vital.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto está conformado por 4 artículos, los que contienen, grosso modo lo siguiente:

Artículo 1°. Objeto de la ley. Criterios para el reconocimiento de la Licencia de maternidad.

Artículo 2°. Lo que deben tener en cuenta las EPS para el reconocimiento y pago de las Licencias de Maternidad.

Contiene 3 numerales y un párrafo.

Artículo 3°. Reglamentación por parte del Gobierno Nacional.

Artículo 4°. Vigencia de la ley.

4. VENTAJAS DE ESTA INICIATIVA LEGISLATIVA

Teniendo en cuenta que el legislador se ha preocupado por los derechos de las madres, propendiendo en primera instancia por la protección de los recién nacidos, este proyecto de ley se une a favorecer en gran manera dicha protección.

Una de las ventajas, se traduce en reconocer por parte del Estado el derecho y goce efectivo del tiempo que una madre debe estar con su recién nacido, en consonancia con lo preceptuado por la Ley 1468 de 2011.

Ese reconocimiento es de justicia, para aquellas madres que han realizado sus aportes, en algunos casos en forma parcial y en otros casos extemporáneamente. No obstante lo anterior, lo que se propende con este proyecto de ley, es reconocer el esfuerzo que las madres han hecho por mantener vigente su afiliación a la seguridad social en salud.

5. MARCO JURÍDICO

LEGISLACIÓN VIGENTE

Varias son las fuentes principales de derecho a las que se acude para el desarrollo de esta iniciativa legislativa, y a las que se ajusta el articulado del proyecto de ley.

– **FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

Artículo 5°. “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”.

Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial

asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Artículo 44. “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

– **FUNDAMENTO LEGAL**

LEYES

– **Ley 73 de 1966**

Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Legislación Laboral, en desarrollo de Convenios Internacionales; artículo 7°.

– **Ley 69 de 1988**

Por la cual se dictan disposiciones de protección a la madre adoptante empleada del sector público.

– **Ley 50 de 1990**

Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. Descanso remunerado en época de parto, prohibición de despedir.

Artículo 34:

3. Para los efectos de licencia de que trata este artículo, la trabajadora debe presentar al patrono un certificado médico, en el cual debe constar:

- a) El estado de embarazo de la trabajadora;
- b) La indicación del día probable del parto, y
- c) La indicación del día desde el cual debe empezar la licencia, teniendo en cuenta que, por lo menos, ha de iniciarse dos semanas antes del parto.

4. Todas las provisiones y garantías establecidas en el presente capítulo para la madre biológica se hacen extensivas, en los mismos términos y en cuanto fuere procedente, para la madre adoptante del menor de siete (7) años de edad, asimilando la fecha del parto a la de la entrega oficial del menor que se adopta. La licencia se extiende al padre adoptante sin cónyuge o compañera permanente.

Estos beneficios no excluyen al trabajador del sector público...”.

Artículo 35:

El artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

Artículo 239. Prohibición de despedir.

1. Ninguna trabajadora puede ser despedida por motivo de embarazo o lactancia.

2. Se presume que el despido se ha efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando ha tenido lugar dentro del período de embarazo o dentro de los tres meses posteriores al parto, y sin autorización de las autoridades de que trata el artículo siguiente.

3. La trabajadora despedida sin autorización de la autoridad tiene derecho al pago de una indemnización equivalente a los salarios de sesenta (60) días fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el contrato de trabajo y, además, al pago de las doce (12) semanas de descanso remunerado de que trata este capítulo, si no lo ha tomado.

– **Ley 755 de 2002**

Por la cual se modifica el parágrafo del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo - Ley María.

Se reconoce la licencia de paternidad.

– **Ley 823 de 2003**

“Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres”.

Artículo 5°.

6. Vigilar y controlar el cumplimiento de las normas sobre seguridad social a favor de las mujeres trabajadoras, e imponer las sanciones legales cuando a ello hubiere lugar.

Artículo 7°. “Conforme a lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución, la mujer gozará de la especial asistencia y protección del Estado durante el embarazo y después del parto. Para el cumplimiento de esta obligación, el Gobierno Nacional diseñará planes especiales de atención a las mujeres no afiliadas a un régimen de seguridad social...”.

DECRETOS

– **Decreto 2400 de 1968**

Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones, artículo 20.

– **Decreto 995 de 1968**

Por el cual se reglamenta la Ley 73 de 1966, incorporada al Código Sustantivo del Trabajo mediante Decreto número 13 de 1967; artículo 10.

– **Decreto 3135 de 1968**

Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales, artículos 14.1.a, 15, 16, 17, 19, 20, 21.

– **Decreto 1848 de 1969**

Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968. Artículos 33, 34, 35.a, 36.1, 37, 38, 39, 40.

– **Decreto 722 de 1973.**

Por el cual se modifica el artículo 35 del Decreto 1848 de 1969.

- Decreto 1950 de 1973

Por el cual se reglamentan los Decretos-leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil; artículos 60, 70.

- Decreto 1045 de 1978

Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional; artículos 22b, 37c, 39.

- Decreto 956 de 1996

Por el cual se reglamenta el numeral 1 del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 34 de la Ley 50 de 1990.

- Decreto 1406 de 1999

Por el cual se adoptan unas disposiciones reglamentarias de la Ley 100 de 1993, se reglamenta parcialmente el artículo 91 de la Ley 488 de diciembre 24 de 1998, se dictan disposiciones para la puesta en operación del Registro Único de Aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral, se establece el régimen de recaudación de aportes que financian dicho Sistema y se dictan otras disposiciones; artículo 40.

CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

Artículos 236, 239.

- FUNDAMENTO JURISPRUDENCIAL

SENTENCIA T-1223 de 2008. Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Cinco (5) de diciembre de dos mil ocho (2008).

Aquí se presentan una serie de acciones de tutela, de mujeres que no cumplieron los requisitos establecidos en las normas vigentes para la época, para el reconocimiento y posterior pago de la licencia de maternidad.

La Corte Constitucional, ha establecido nuevamente, que la mujer en estado de embarazado tiene una protección constitucional especial por ende tiene derecho a un mínimo vital para su subsistencia y la del recién nacido.

Esta sentencia, demuestra que las mujeres que se ven más afectadas con la negación de la Licencia de Maternidad, son las que reciben o un salario mínimo, o carecen de los recursos económicos suficientes para mantenerse en este periodo y mantener a su recién nacido. A su tenor establece:

“...El estudio detallado de las características de las sentencias proferidas durante el año 2007, muestra que el problema de la solicitud del pago de licencias de maternidad sin el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la regulación afecta principalmente a las mujeres más pobres y vulnerables del país. De los 103 casos resueltos por la Corte Constitucional, en 43 de ellos el IBC de las mujeres solicitantes era de un salario mínimo legal mensual vigente; en otros 50 casos las mujeres afirmaron carecer de recursos económicos para su sostenimiento y el de sus hijos y afirmaron la vulneración de su mínimo vital en razón del no pago de la licencia de maternidad, sin que fueran desvirtuadas durante el proceso; en otros 2 casos si bien el ingreso era superior a un salario mínimo era inferior a dos; en otros 4 casos no se indicó específicamente

el nivel de ingresos pero la condena estaba dirigida al empleador porque se trataba de mujeres despedidas durante el embarazo; en otro caso la tutela fue negada porque no se vulneraba el mínimo vital; y finalmente, en otros 3 casos no hubo pronunciamiento sobre el nivel de ingreso de las mujeres. En la mayoría de los casos estas mujeres cotizaron al Sistema General de Seguridad Social en Salud en calidad de independientes”.

Tan preocupante es la situación de las acciones de tutela, que la misma sentencia, trae un panorama de las mismas, donde solicitan el pago de licencias de maternidad:

“i) Existe un alto número de mujeres que, ante la ausencia de un mecanismo que les permita solicitar la autorización del pago de la licencia de maternidad en casos concretos, se ven obligadas a interponer acciones de tutela para obtener el pago de su licencia de maternidad.

ii) En esos casos las EPS niegan el pago de la licencia de maternidad bajo el argumento de que no cotizaron todo el período de gestación o lo hicieron de manera extemporánea en algún momento de la gestación.

iii) La mayoría, casi la totalidad, de las acciones de tutela para obtener el pago de la licencia de maternidad son interpuestas por mujeres pobres, con un Ingreso Base de Cotización de un salario mínimo, a veces un ingreso ligeramente superior, que en todo caso requieren el pago de la licencia para su supervivencia.

iv) La mayoría de estas mujeres se encuentran en condiciones de informalidad y su vinculación al sistema es en calidad de independientes.

v) La mayoría de estas mujeres se afilian después de conocer su estado de embarazo, cuando tienen entre cinco y ocho semanas de embarazo, para obtener el pago de la licencia y para que el Sistema de Seguridad Social en Salud asuma el costo del parto y de los cuidados prenatales”.

Lo que se está demostrando, es que las tutelas están ayudando la congestión de los juzgados, y la obtención de respuestas positivas a las pretensiones de las demandantes, casi nunca se dan. Por eso es imperativo tener una ley, que respecto los principios y preceptos constitucionales, dando directrices claras y concretas al problema que se ha venido presentando durante mucho tiempo.

SENTENCIA T-368 de 2009. Magistrado Ponente: Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO. Veintiséis (26) de mayo de dos mil nueve (2009).

Mediante esta sentencia, la Corte Constitucional, tuteló los derechos de una madre, cuya licencia de maternidad fue negada por la EPS, al no encontrar acreditado el requisito de la cotización ininterrumpida durante todo el periodo de gestación.

Es importante recordar, que las jurisprudencias emitidas por este Alto Tribunal han sido reiteradas respecto al tema en comento, teniendo en cuenta, que existe una protección constitucional especial de la mujer en estado de embarazo, durante toda la etapa de gestión y en el posparto.

La Corte ha considerado que: “...La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada...”.

Ésta obligación surge en el Estado colombiano, además, por la aprobación y posterior ratificación que este ha hecho de múltiples tratados y convenios internacionales que propugnan por la protección de los derechos de las mujeres y de la niñez. En efecto, instrumentos de derecho internacional como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador), entre otros, incluyen dentro de sus articulados las obligaciones en cabeza de los Estados parte de conceder a la familia la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea esta responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo; así mismo, la de dar especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto, mediante la concesión de una licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

En esta misma sentencia, la Corte Constitucional, ha definido la licencia por maternidad como: “...un elemento idóneo para la salvaguarda de los derechos fundamentales y para la protección especial conferida a las mujeres durante la etapa de la maternidad y a la población infantil neonata. Es así como la misma Constitución Política desarrolla en su articulado, de manera conjunta y sistemática, una cláusula de especial protección a los grupos de población vulnerable según la cual la mujer, durante el embarazo y después del parto, goza de una especial protección por parte del Estado. (Artículo 43)”.

Por ende, lo que pretende esta iniciativa legislativa, es reforzar mediante una ley, que el goce del periodo de la Licencia de Maternidad, se haga sin traumatismo para la madre, es decir, que no tenga que acudir a la Acción de Tutela, sino que el derecho de igualdad se haga efectivo en los casos que se han presentado en este documento.

– LEGISLACION INTERNACIONAL

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen entre otros lo siguiente:

El artículo 10:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las

madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social...”.

PROTOCOLO DE SAN SALVADOR.

Artículo 9°. Derecho a la Seguridad Social.

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho, en donde las garantías que nos ofrece la Constitución Política están por encima de todo, nos duele el ver, como muchas madres literalmente luchan porque este Estado garantista, por intermedio de las EPS les reconozca el derecho que tienen a obtener su licencia de maternidad.

Si bien es cierto, estamos hablando de aquellas mujeres que no pudieron cotizar completamente durante el periodo de gestación, o lo hicieron en forma extemporánea, también lo es, el hecho que deben acudir a la acción de Tutela, para que se les reconozca el derecho al goce de sus derechos y al mínimo vital para la subsistencia de ella y la de su hijo recién nacido.

La Jurisprudencia de esta Alta Corte ya ha reconocido la licencia de maternidad en tres casos concretos a saber:

1. Cuando las madres o su empleador cotizan en forma extemporánea y la EPS lo ha recibido en su totalidad, PROCEDE EL PAGO COMPLETO DE LA LICENCIA.

2. Cuando las madres no cotizaron totalmente durante el periodo de gestación. Aquí se presentan dos casos:

a) Si ha dejado de cotizar hasta diez (10) semanas, procederá el pago completo de licencia.

b) Si ha dejado de cotizar once (11) o más semanas, procederá el pago proporcional de la licencia conforme al número de semanas cotizadas en relación con la duración del período de gestación.

Es decir, en cualquiera de los casos, las madres reciben una licencia de maternidad que les permite estar al lado de su bebe, en concordancia con la Ley 1468 de 2011.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

De acuerdo a lo discutido entre los ponentes, se relaciona a continuación la modificación propuesta al articulado por la Senadora y Senador Ponentes, en la siguiente forma.

ARTICULADO PROPUESTO EN EL PROYECTO	MODIFICACION AL ARTICULADO
<p><i>por la cual se establecen criterios para reconocer el pago de la licencia de maternidad.</i></p> <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como propósito establecer criterios que permitan el reconocimiento y el pago de la licencia de maternidad a fin de dar especial protección al recién nacido y a la mujer.</p> <p>Artículo 2°. <i>En el reconocimiento y pago de la Licencia de Maternidad.</i> Las Entidades Prestadoras de Salud, EPS, deberán tener en cuenta lo siguiente:</p> <p>1. Cuando la mujer ha dejado de cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud menos dos (2) meses del período de gestación, esta tendrá derecho al pago total de la licencia de maternidad.</p> <p>2. Cuando la mujer ha faltado por cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud más de dos (2) meses del período de gestación, el pago de la licencia de maternidad será de manera proporcional al tiempo que efectivamente se cotizó.</p> <p>3. Cuando los pagos correspondientes al Sistema General de Seguridad Social han sido cancelados de manera extemporánea, la licencia de maternidad se reconocerá en su totalidad.</p> <p>Parágrafo. No se reconocerá la licencia de maternidad a la mujer que percibe pagos por concepto de pensión de sobreviviente.</p> <p>Artículo 3°. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para la aplicación de la presente ley.</p> <p>Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>por la cual se establecen criterios para reconocer el pago de la licencia de maternidad.</p> <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como propósito establecer criterios que permitan el reconocimiento y el pago de la licencia de maternidad a fin de dar especial protección al recién nacido y a la mujer.</p> <p>Artículo 2°. <i>En el reconocimiento y pago de la Licencia de Maternidad.</i> Las Entidades Prestadoras de Salud, EPS, deberán tener en cuenta lo siguiente:</p> <p>1. Cuando la mujer ha dejado de cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud menos dos (2) meses del período de gestación, esta tendrá derecho al pago total de la licencia de maternidad.</p> <p>2. Cuando la mujer ha faltado por cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud más de dos (2) meses del período de gestación, el pago de la licencia de maternidad será de manera proporcional al tiempo que efectivamente se cotizó.</p> <p>3. Cuando los pagos correspondientes al Sistema General de Seguridad Social han sido cancelados de manera extemporánea, la licencia de maternidad se reconocerá en su totalidad.</p> <p>Parágrafo. No se reconocerá la licencia de maternidad a la mujer que percibe pagos por concepto de pensión de sobreviviente.</p> <p>Artículo 3°. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para la aplicación de la presente ley <i>en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la misma.</i></p> <p>Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

a) **Artículo 3°:** Se agrega la expresión “*en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la misma*”.

8. PROPOSICIÓN

En consecuencia de las anteriores consideraciones, proponemos a la honorable Comisión Séptima del Senado de la República **dar primer debate al Proyecto de ley número 82 de 2011 Senado, por la cual se establecen criterios para reconocer el pago de la licencia de maternidad**, conforme al texto que se anexa a la presente.

Cordialmente,

Claudia Jeanneth Wilches S., Eduardo Carlos Merlano M.

Senadores de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los once (11) días del mes de octubre del año dos mil once (2011).- En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en trece (13) folio, **al Proyecto de ley número 82 de 2011 Senado, por la cual se establecen criterios para reconocer el pago de la licencia de maternidad**. Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 82 DE 2011 SENADO

por la cual se establecen criterios para reconocer el pago de la licencia de maternidad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como propósito establecer criterios que permitan el reconocimiento y el pago de la licencia de maternidad a fin de dar especial protección al recién nacido y a la mujer.

Artículo 2°. *En el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad.* Las Entidades Prestadoras de Salud, EPS, deberán tener en cuenta lo siguiente:

1. Cuando la mujer ha dejado de cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud menos dos (2) meses del período de gestación, esta tendrá derecho al pago total de la licencia de maternidad.

2. Cuando la mujer ha faltado por cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud más de dos (2) meses del período de gestación, el pago de la licencia de maternidad será de manera proporcional al tiempo que efectivamente se cotizó.

3. Cuando los pagos correspondientes al Sistema General de Seguridad Social han sido cancelados de manera extemporánea, la licencia de maternidad se reconocerá en su totalidad.

Parágrafo. No se reconocerá la licencia de maternidad a la mujer que percibe pagos por concepto de pensión de sobreviviente.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para la aplicación de la presente ley, en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la misma.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Claudia Jeanneth Wilches S., Eduardo Carlos Merlano M.

Senadores de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los once (11) días del mes de octubre del año dos mil once (2011).- En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso**, de la República, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, en trece (13) folios, **al Proyecto de ley número 82 de 2011 Senado, por la cual se establecen criterios para reconocer el pago de la licencia de maternidad**. Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Tratado sobre asistencia legal mutua en asuntos penales entre la República de Colombia y la Confederación Suiza”, hecho en Davos, Suiza, el 28 de enero de 2011.

Bogotá, D. C., octubre 11 de 2011

Doctora

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE

Presidenta

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Senado de la República

Señora Presidenta:

Por decisión de la Mesa Directiva de la honorable Comisión Segunda del Senado me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 123 de 2011 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Tratado sobre asistencia legal mutua en asuntos penales entre la República de Colombia y la Confederación Suiza”, hecho en Davos, Suiza, el 28 de enero de 2011, que me permito exponer en los siguientes términos:

Origen del proyecto

El Proyecto 123 de 2011 fue presentado por los señores Ministros de Relaciones Exteriores y de Interior y Justicia, según registro de la Secretaría General del Senado, el 7 de septiembre del presente año. Para el inicio del trámite correspondiente, se publicó en la *Gaceta* 674 de 2011.

Objeto

Por solicitud del Gobierno Nacional se busca que el Congreso apruebe el Tratado bilateral sobre asistencia legal mutua en asuntos penales entre la República de Colombia y la Confederación Suiza, con fundamento en lo ordenado por el artículo 150, numeral 16, de la Constitución Política.

La aprobación de este proyecto otorgará el soporte legal para que los Estados Contratantes se comprometan a proveerse asistencia mutua en materia penal en cualquier investigación y proceso con respecto a los delitos castigables que, al momento de hacerse la solicitud de asistencia, caigan dentro de la jurisdicción de las autoridades judiciales del Estado solicitante.

La naturaleza general de este Tratado responde al interés de crear un marco en el cual no se excluya ninguna forma de asistencia legal mutua en asuntos penales; se pretende con este instrumento, crear todo un horizonte para los que Estados Parte tengan la oportunidad de brindarse la más amplia cooperación en todos aquellos aspectos judiciales y legales que se susciten en sus relaciones.

Los delitos que cometen la delincuencia organizada transnacional, constituye una de las actividades más complejas que enfrenta la humanidad, si tenemos en cuenta, que este fenómeno pasó de ser un problema de un país a tornarse en una grave amenaza para la comunidad internacional.

Es por ello que la incorporación al ordenamiento interno colombiano de Tratados como este, fortalece los mecanismos de control al delito, a través del intercambio de información y pruebas y demás figuras inherentes a la cooperación judicial entre los Estados, a la vez que complementan nuestra legislación y facilita la labor de las instituciones nacionales que trabajan en la lucha contra el delito organizado transnacional.

Contenido del proyecto de ley

El articulado propuesto en el presente proyecto de ley contiene 36 artículos distribuidos en VII capítulos, donde se conciben normas que se refieren a aspectos como:

CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES:

El artículo 1° consagra la Obligación de los Estados Partes a proveer Asistencia Legal Mutua en Materia Penal.

El artículo 2°, establece las medidas para avanzar en acciones penales de los Estados solicitantes.

El artículo 3°, determina los casos en los cuales no se aplica el Tratado.

El artículo 4°, establece las Bases para Negar o Posponer la Asistencia.

CAPÍTULO II - SOLICITUDES PARA ASISTENCIA LEGAL MUTUA:

El artículo 5°, determina la Ley Aplicable.

El artículo 6°, consagra la Doble Incriminación.

El artículo 7°, establece los instrumentos que se incluyen en las Medidas Coercitivas.

El artículo 8°, consagra las Medidas Provisionales que pueden adoptar los Estados Partes.

El artículo 9°, determina las Personas Participantes en el Cumplimiento de la Asistencia.

El artículo 10, consagra el procedimiento para la Declaración de Testigos en el Estado Solicitado.

El artículo 11, establece la forma de la Transmisión de Objetos, Documentos, Registro o Evidencia.

El artículo 12, consagra la procedencia de la entrega de Expedientes de Juzgados, Cortes o Autoridades Investigadoras.

El artículo 13, establece el procedimiento para la Entrega de Objetos y Activos.

El artículo 14, determina la Repartición de Activos Decomisados.

El artículo 15, establece los Límites en el uso de Información, Documentos y Objetos.

CAPÍTULO III -NOTIFICACIONES Y COMPARECENCIA:

El artículo 16, consagra la forma de tramitar las Notificaciones de Providencias Judiciales.

Los artículos 17, 18, 19 y 20, determinan la Comparecencia de Testigos o Expertos en el Estado Solicitante, los Gastos de Viaje y Estadía, los casos de Incumplimiento a Comparecer y los Salvoconductos.

El artículo 21, determina los alcances del Testimonio en el Estado Solicitante.

Los artículos 22 y 23, consagran el procedimiento del Traslado Temporal de Personas Detenidas y las Entregas Controladas.

CAPÍTULO IV- REGISTROS JUDICIALES E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN DE LOS REGISTROS JUDICIALES:

El artículo 24, consagra el procedimiento para los Registros Judiciales e Intercambio de Información.

CAPÍTULO V- PROCEDIMIENTOS Y CANALES DE TRANSMISIÓN:

El artículo 25, consagra las autoridades centrales para el cumplimiento de este Tratado.

Los artículos 26, 27 y 28, determina la Forma de hacer la solicitud y los Canales de Transmisión, el contenido de la Solicitud y su cumplimiento.

Los artículos 29, 30 y 31 consagran la exención de Legalización, Autenticación y otros Requisitos Formales y el Idioma.

CAPÍTULO VI -TRANSMISIÓN ESPONTÁNEA:

El artículo 32, consagra la transmisión Espontánea,

CAPÍTULO VII DISPOSICIONES FINALES:

Los artículos 33, 34, 35 y 36, desarrollan los temas relacionadas con la consulta, la solución de controversias, la entrada en vigor y su terminación.

Cooperación jurídica internacional en materia penal

- Principales Recomendaciones de las Naciones Unidas

En el décimo primer congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal, llevado a cabo en la ciudad Bangkok en abril de 2003, se establecieron las principales acciones en materia de Cooperación Judicial, frente a las nuevas amenazas y necesidades de la comunidad internacional en este campo.

La declaración de Bangkok estableció entre otros puntos, que ningún Estado, por poderoso que fuere, puede hacerse invulnerable por sí solo a las amenazas actuales.

Según las Naciones Unidas, todos los Estados precisan la cooperación de otros para crear condiciones de seguridad. Así pues, a todos ellos les conviene cooperar entre sí para hacer frente a las amenazas más urgentes, porque con ello aumentan las posibilidades de cooperación recíproca para cumplir sus respectivas prioridades en materia de amenazas.

Habida cuenta de la globalización, el desarrollo del terrorismo internacional y los vínculos cada vez más estrechos entre las diferentes formas de delincuencia transnacional, es necesario aumentar la eficacia de los medios para castigar estos delitos internacionales.

La comunidad internacional ha cobrado conciencia de que el terrorismo y la delincuencia organizada son cada vez más frecuentes en el mundo, por lo que se ha introducido diversas modalidades e instrumentos de cooperación internacional en asuntos penales, como la extradición, la asistencia jurídica recíproca, la remisión de actuaciones penales, el traslado

de condenados, el reconocimiento de fallos penales extranjeros, el embargo preventivo y la incautación de activos, y la cooperación entre los órganos de represión.

Marco jurídico de la cooperación judicial internacional en materia penal

La Constitución Política de 1991 establece que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

En nuestro ordenamiento jurídico, los Códigos de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000 –Ley 906 de 2004) consagran los parámetros que rigen la cooperación judicial en materia penal.

En la Ley 906 de 2004, la Cooperación Judicial se prevé bajo los criterios, límites y funciones concebidas en los artículos 484 al 489.

El principio general de cooperación concebido en el artículo 484 de la Ley 906 de 2004, se diferencia del establecido en el artículo 503 de la Ley 600 de 2000, por la incorporación de la posibilidad de atender solicitudes que sean requeridas a las autoridades nacionales, por parte de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional

REFLEXIONES SOBRE LA IMPORTANCIA DEL PROYECTO

¿Por qué suscribir este mecanismo de Asistencia legal mutua en materia penal con el Gobierno de Suiza?

Para el Gobierno de ese país, los Tratados de Asistencia judicial han resultado útiles para incursionar en el mundo jurídico penal internacional con el propósito de buscar cooperación encaminada a generar procesos penales que sean eficaces, atendiendo a las exigencias del fenómeno de la globalización.

Por su parte, para Colombia resulta de indiscutible importancia este tipo de tratados como instrumento para la lucha contra la delincuencia transnacional fundamentándose para ello en las razones de índole jurídico penal señaladas en instrumentos internacionales como la declaración de Bangkok (abril de 2003) y la resolución de las Naciones Unidas (N° 2625 de 1970).

Las Naciones Unidas a través de la Resolución número 2625 de 1970, consagró por primera vez de manera precisa, el deber de ayuda mutua y de cooperación entre los Estados de la comunidad internacional señalando además, que esta no es un simple desarrollo del comitas gentium (cortesía internacional), sino que corresponde a un deber recíproco entre las naciones.

El trámite de este Tratado es un mensaje positivo a la comunidad internacional, del compromiso del Gobierno Colombiano en la agilización de los procedimientos investigativos en materia penal con el fin de contribuir a la disminución del índice de impunidad y responde a la dinámica de la delincuencia globalizada limitándoles el escenario geográfico de acción, a los infractores de la ley penal.

Finalmente, en la actualidad, la cooperación judicial se ha convertido en una herramienta de gran importancia en las relaciones entre los Estados, y la comunidad internacional comienza a reconocer la necesidad de mantener vínculos muy estrechos para fortalecer los sistemas judiciales. Se vive un ambiente propicio para fomentar este tipo de relaciones que brindan, además, la importancia de lograr una más justa y equitativa administración de justicia así como la conformación de un frente común contra la impunidad.

Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones, me permito proponer a los honorables Senadores:

Dese primer debate al **Proyecto de ley número 123 de 2011 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “*Tratado sobre asistencia legal mutua en asuntos penales entre la República de Colombia y la Confederación Suiza*”, hecho en Davos, Suiza, el 28 de enero de 2011.

Cordialmente,

Armando Benedetti Villaneda,
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 123 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “*Tratado sobre asistencia legal mutua en asuntos penales entre la República de Colombia y la Confederación Suiza*”, hecho en Davos, Suiza, el 28 de enero de 2011.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “*Tratado sobre asistencia legal mutua en asuntos penales entre la República de Colombia y la Confederación Suiza*”, hecho en Davos, Suiza, el 28 de enero de 2011.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “*Tratado sobre asistencia legal mutua en asuntos penales entre la República de Colombia y la Confederación Suiza*”, hecho en Davos, Suiza, el 28 de enero de 2011.

Que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

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

Armando Benedetti Villaneda,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2011 SENADO

por la cual se establecen políticas públicas que implementen el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

Doctora

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE

Presidenta Comisión Segunda Constitucional

Senado de la República

Ciudad.

Respetada Señora Presidenta,

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República procedo a rendir ponencia positiva para primer debate al **Proyecto de ley número 19 de 2011 Senado**, por la cual se establecen políticas públicas que implementen el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley establece los objetivos estratégicos que en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario servirán como políticas públicas para su respeto y garantía al interior de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, como también en desarrollo de la misión Constitucional que les compete. Asimismo, se crean las directrices del Derecho Operacional que genere reglas de enfrentamiento para el uso de la Fuerza, adecuado a los niveles estratégicos y tácticos.

I. FUNDAMENTOS

1. La *Política Integral de DDHH y DIH* del Ministerio de Defensa Nacional es el documento marco que describe los lineamientos, sienta los objetivos y establece los programas que en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario¹ deben conocer y desarrollar las Fuerzas Militares y, donde sea pertinente, la Policía Nacional². Es la hoja de ruta que enmarca el comportamiento de la Fuerza Pública en el desarrollo de las operaciones.

2. La *Política Integral* cumple con tres propósitos: *articular* el sistema de enseñanza de DDHH y DIH que desde hace más de una década ha puesto en práctica el Ministerio de Defensa Nacional; *adecuar* los métodos de instrucción en DDHH y DIH a las necesidades de la Fuerza Pública en el contexto actual; y, por último, *integrar* todas las capacidades de que dispone la Fuerza Pública para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de DDHH y DIH. La palabra “integral” tiene aquí un sentido pleno: no se trata simplemente de fortalecer la instrucción, sino de revisar y robustecer todos los instrumentos con que cuenta la Fuerza Pública para garantizar el cumplimiento de estos deberes y obligaciones. Se

¹ Según lo establecido en la Sentencia C-225 de 1995 de la Corte Constitucional, se entiende por DIH tanto al Derecho de la Guerra (Haya) como las Convenciones de Ginebra y sus protocolos adicionales. En este sentido, se hará referencia al DIH como sinónimo del DICA, derecho internacional de los conflictos armados.

² El artículo 218 de la Constitución Política establece que la Policía Nacional “*es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz*”. Tanto en su naturaleza como en su misionalidad la Policía Nacional, aunque parte de la Fuerza Pública (artículo 216: “*La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional*”), es un cuerpo distinto de las Fuerzas Militares y por tanto habrá líneas de acción de la *Política Integral* que no le son pertinentes.

trata de establecer un marco normativo claro cuya instrucción y control sea parte integral de toda la actividad de la Fuerza Pública.

El mandato constitucional

3. El apego a la Constitución y a la ley es el fundamento de la acción de la Fuerza Pública. Y los Derechos Humanos a su vez permean la Constitución, desde su artículo primero³: Colombia es una República “fundada en el respeto de la dignidad humana”. Antes que obligaciones creadas por la suscripción de tratados internacionales, los Derechos Humanos son la base del ordenamiento constitucional que el pueblo colombiano de manera soberana ha elegido para sí. Por eso todo soldado y todo policía, en tanto que representante de la autoridad y que ciudadano, tiene en la protección y el respeto de los Derechos Humanos su primera obligación.

4. Esas dos obligaciones -la protección y el respeto- son la esencia del mandato constitucional en Derechos Humanos para la Fuerza Pública. La primera se desprende directamente del artículo segundo de la Constitución: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades”. Precisamente para cumplir con ese “deber de proteger”, el Gobierno Nacional puso en marcha la *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (PDS), en el convencimiento de que la seguridad es la base de la protección de los derechos y libertades.

5. El argumento es sencillo: sin seguridad no hay garantía del derecho a la vida y a la integridad física, y sin estos derechos no existe la base para gozar de los demás. Para algunos autores, estos derechos son incluso el “requisito fundamental”⁴ o la condición previa al establecimiento de un sistema de garantía de derechos. Por eso los avances de los últimos cinco años en la protección de los derechos a la vida y a la integridad física han sido tan significativos, con descensos en los índices de homicidio de 45%, de homicidio colectivo (masacres) de 79% y de secuestro extorsivo de 87%⁵.

6. Además, la expansión de la seguridad gracias a la recuperación del control territorial y al desmantelamiento progresivo de las organizaciones armadas ilegales a abierto los espacios para que los derechos políticos de participación democrática se expresen libremente y para que la justicia, la verdadera garantía de protección de los derechos y libertades, opere sin impedimentos. Así se está dando cumplimiento

al objetivo fundamental de la PDS de “reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio”, objetivo que también guía la nueva *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* del Ministerio de Defensa Nacional.

7. Si la PDS ha desarrollado el mandato constitucional de protección de todas las personas y sus derechos, ahora la *Política Integral de DDHH y DIH* pretende reforzar los mecanismos que garantizan el respeto de esos derechos por parte de la Fuerza Pública. La PDS estableció con claridad la necesidad de lograr la protección dentro del respeto de los derechos: “El fortalecimiento del Estado de derecho... supone, igualmente, que todas las acciones del Estado estarán sujetas a ese orden. La seguridad de los colombianos se restablecerá de acuerdo con la ley y dentro del marco democrático, que a su vez se fortalecerá en la medida en que haya mayor seguridad”⁶. Y por eso unos de los principios rectores de la PDS, como los enunciara el Presidente de la República, han sido la transparencia y la juridicidad⁷.

8. Sin embargo, los mismos avances de la PDS han creado nuevos escenarios y nuevos retos que exigen un desglose más detallado del mandato de la Constitución. Ese mandato tiene dos aspectos: primero, sienta las normas del DIH como marco y límite en el desarrollo de las operaciones. Así lo ha expresado en numerosas ocasiones la Corte Constitucional en su interpretación del art. 91: “la jurisprudencia ha limitado dicho principio [la obediencia debida] en el ámbito de la disciplina militar a la observancia de las prohibiciones recogidas por el derecho internacional humanitario”⁸.

9. El otro aspecto del mandato es la instrucción: la misma Constitución exige en su art. 222 que los miembros de la Fuerza Pública reciban una adecuada formación en Derechos Humanos: “En las etapas de su formación, se les impartirá [a los miembros de la Fuerza Pública] la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los Derechos Humanos”.

10. En los últimos 15 años, el Ministerio de Defensa Nacional ha instaurado un sistema sin duda único en el mundo de capacitación en DDHH y DIH, para desarrollar ese mandato: en la actualidad existen 208 Oficinas de DDHH y DIH en unidades de la Fuerza Pública, 161 en unidades de las Fuerzas Militares y 47 en la Policía Nacional. El sistema está encabezado por una nueva Dirección de DDHH en el Ministerio de Defensa, que asegura la conducción estratégica de todo el aparato. En 2007, 108.953 hombres y mujeres de la Fuerza Pública recibieron instrucción extracurricular en DDHH y DIH en talleres y seminarios, adicional a la que en la materia se imparte en las escuelas de formación, los cursos de ascenso y en las fases de reentrenamiento. La integración de los DDHH y el DIH en la doctrina mi-

³ Los Derechos Humanos son ante todo la base de los derechos fundamentales que otorga la Constitución: “se ha concertado llamar derechos fundamentales a los derechos humanos que han adquirido la positivación necesaria en el ordenamiento jurídico nacional, preferentemente en el orden constitucional y que, por lo tanto, logran un alto grado de certeza y posibilidad garante efectiva” (Tulio Elí Chinchilla Herrera, ¿Qué y cuáles son los Derechos Fundamentales? p. 58; Bogotá, 1999).

⁴ Ernst Tugendhat, “Die Kontroverse um die Menschenrechte”, p. 55; en: *Philosophie der Menschenrechte*, S. Gosepath y G. Lohman, eds; Frankfurt, 1998.

⁵ Ver: http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/ResultadosOperacionales/Resultados%20Operacionales%20Ene%20-%20Nov%202007.pdf

⁶ Presidencia de la República/Ministerio de Defensa Nacional: *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, par. 12; Bogotá, 2003.

⁷ *Ibíd.*, p. 24.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-431 de 2004; cp. las Sentencias T-409 de 1992, C-578 de 1995 y C-225 de 1995.

litar, así como la difusión y profundización del conocimiento de los DDHH y el DIH en toda la Fuerza Pública, es la base de su respeto.

La restricción como ventaja

11. La formación en DDHH y DIH sin embargo es un proceso dinámico. No sólo porque siempre habrá necesidad de medir en la práctica lo aprendido para juzgar la efectividad de la instrucción, sino porque las mismas condiciones prácticas en las que la Fuerza Pública se ve obligada a hacer uso de la fuerza cambian, en la medida en que avanza el proceso de consolidación de la seguridad en el territorio nacional. Por eso la *Política Integral* es ante todo una política para la *regulación del uso de la fuerza*, de acuerdo con los objetivos estratégicos establecidos por el Gobierno Nacional en respuesta al mandato de la Constitución y de acuerdo con los diferentes escenarios en los que opera la Fuerza Pública.

12. Esa regulación no es otra cosa que la articulación plena del esfuerzo militar y de seguridad con los lineamientos de la política, como tanto insistiera Clausewitz: “[es] absolutamente incuestionable y claro que el punto más alto para la conducción de la guerra, del que se derivan las líneas principales, no puede ser otro que el de la política”⁹. Si el objetivo de la política es restablecer el imperio de la ley en todo el territorio, eso quiere decir que el esfuerzo militar y policial tiene como objeto apoyar la recuperación de la vigencia de la ley. Y por eso es esencial entender la restricción en el uso de la fuerza como una *ventaja*.

La ventaja táctica: la efectividad

13. Todo soldado está entrenado para cumplir con un objetivo: derrotar al enemigo. Y es de la mayor importancia para la Nación que los hombres y mujeres a quienes se encomendó esa responsabilidad mantengan la moral en alto y la confianza para emplear la fuerza necesaria en el logro de ese objetivo. Pero el empleo de la fuerza, en especial de la fuerza letal, debe ser por supuesto un empleo controlado que asegure que su uso no va en contra de los objetivos propuestos.

14. Es bien sabido que en el mundo actual es cada vez menos probable que un soldado participe en un combate convencional, y por el contrario que lo haga cada vez más en operaciones que se desarrollan “en medio de la población”. El diagnóstico reciente más perspicaz llega a esa misma conclusión:

*Estamos ahora involucrados, de manera permanente y con muchas variaciones, en una guerra en medio de la población. Tenemos que adaptar nuestro enfoque y organizar nuestras instituciones frente a esta abrumadora realidad si vamos a triunfar en las confrontaciones y conflictos que enfrentamos*¹⁰.

⁹ “Es [wird] uns vollkommen gewiss und klar, daß der oberste Standpunkt für die Leitung des Krieges, vom dem die Hauptlinien ausgehen, kein anderer als der der Politik sein könne”. Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, p. 677; Frankfurt, 1980.

¹⁰ “We are now engaged, constantly and in many permutations, in a war amongst the people. We must adapt our approach and organize our institutions to this overwhelming reality if we are to triumph in the confronta-

Es es la situación de las Fuerzas Militares de Colombia, que están dedicadas a recuperar la autoridad civil en el territorio nacional. El reto de operar en ese ambiente es grande. La población civil jamás es ni puede ser el enemigo. Pero el enemigo usa y abusa cada vez más de ella para ocultar sus movimientos y satisfacer sus necesidades logísticas.

15. En ese ambiente, la Fuerza Pública está obligada a obrar con sumo cuidado para asegurar la efectividad operacional dentro de las normas del DIH. Para ser efectiva, la Fuerza Pública tiene que contar con información que le permita identificar con precisión al delincuente o enemigo. Esa información depende en parte del apoyo que encuentre en la población. Y por eso mientras mayor sea el control en el uso de la fuerza dentro del marco del DIH, mayor será la efectividad operacional. Por el contrario, cualquier error táctico tendrá un desproporcionado costo operacional, porque se pondrá en riesgo la confianza y el apoyo de la población. De ahí la ventaja táctica en la restricción en el uso de la fuerza, que no es otra cosa que el ejercicio de la prudencia, como la invoca el Código de Honor del Ejército Nacional: “seré justo en mis decisiones y prudente en el uso de la fuerza”¹¹.

La ventaja estratégica: la legitimidad

16. Pero hay una razón más poderosa para insistir en la precisión en el empleo de la fuerza: la legitimidad. En los últimos años, las Fuerzas Militares de Colombia han designado la legitimidad como su centro de gravedad estratégico, un avance conceptual de enorme importancia en la solución del problema de seguridad. Decir que la legitimidad constituye el “centro de gravedad” es reconocer que más que en la derrota del enemigo, el éxito operacional está del lado de quien obtenga el apoyo de la población. O mejor: que la consecución de ese apoyo y la protección efectiva de la población conlleva necesariamente la derrota del enemigo, porque de ese apoyo voluntario nace la autoridad legítima, que es la garantía de la consolidación del control territorial y la esencia de un Estado que respeta y hace respetar los Derechos Humanos¹².

17. Precisamente por esa razón, porque el objetivo de la Seguridad Democrática ha sido fortalecer el imperio de la ley en todo el territorio y, en palabras del Presidente de la República, “recuperar la vigencia de la Constitución”, el uso de la fuerza se tiene que ceñir de manera estricta a ese objetivo. Y si el objetivo es recuperar el imperio de la ley, “quiere decir” –como señalara recientemente el general británico Rupert Smith– “que operar tácticamente por fuera de la ley equivale a atacar su propio objetivo estratégico”¹³.

tions and conflicts we face”; en: Rupert Smith, *The Utility of Force*, p. 415; Londres, 2005.

¹¹ El General Freddy Padilla de León explica así este principio del Código de Honor: “El uso de la fuerza por parte de los soldados siempre debe ser racional y proporcional... La prudencia implica el uso responsable de la atribución otorgada –el monopolio de la fuerza– en virtud del mandato constitucional”; General Freddy Padilla de León, *Liderazgo Militar: Una Perspectiva Personal*, p. 79; Bogotá, 2003.

¹² Cp. Tugendhat, *op. cit.* p. 48.

¹³ Smith, *op. cit.* p. 387.

El marco jurídico

18. A diferencia de muchos otros países que han enfrentado graves amenazas a su seguridad, las Fuerzas Militares de Colombia y la Policía Nacional actúan dentro del marco de la ley ordinaria. Colombia no ha rescindido ninguna de sus obligaciones internacionales y por el contrario las ha incorporado en la Constitución y la ley directamente –caso del Derecho Internacional Humanitario– o indirectamente, a través del bloque de constitucionalidad. La aplicación del marco jurídico sin embargo es compleja: la Fuerza Pública enfrenta, además de la delincuencia común, un amplio espectro de organizaciones ilegales, desde las mafias que delinquen en las ciudades hasta grupos que, con organización y capacidad militar, pretenden ejercer control del territorio en apartadas zonas del país.

19. Mientras en partes del territorio subsistan grupos que atenten contra la soberanía y la autoridad con un dispositivo militar, las Fuerzas Militares se guiarán por el DIH en sus esfuerzos por consolidar el control territorial y restablecer la autoridad civil. El DIH obra en ese caso como “ley especial” (*lex specialis*) a la que hay que remitirse para interpretar el cumplimiento de las obligaciones en materia de DDHH, como lo ha expresado la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva al respecto¹⁴ –opinión que comparten los principales tratadistas¹⁵–. Es decir, las obligaciones en DDHH siguen vigentes, pero son especificadas por el DIH, que sirve de herramienta de interpretación del marco de los Derechos Humanos. En todo caso, cuando la situación lo permita, siempre será preferible una desmovilización o una captura a una muerte en combate, como lo ha ordenado el Comando General de las Fuerzas Militares¹⁶.

El reto de la consolidación

20. Paradójicamente, mientras más avanza el Estado en la consolidación del territorio, mayor es el reto para la Fuerza Pública, porque las organizaciones al margen de la ley han cambiado su forma de actuar y ahora incurren permanentemente en la perfidia¹⁷: cada vez es menos frecuente encontrarlas en grandes formaciones, uniformadas y con armas lar-

gas; en su lugar, prefieren actuar de civil, en pequeños grupos y con sus armas escondidas, infringiendo de manera sistemática el principio de distinción.

21. Esos son los retos de la consolidación, y exigen dos tipos de respuesta. Primero, en la medida en que el Estado llega a las regiones más apartadas del país y se reduce la amenaza, la justicia cobra un papel preponderante sobre el empleo de la fuerza militar. Y así debe ser: la consolidación no es otra cosa que el *tránsito a la normalidad*, de manera que la población pueda gozar de unos estándares normales de seguridad y de bienestar. Y la garantía de que esa normalidad echa raíces es la efectiva administración de justicia y la provisión de todos los servicios del Estado.

22. A la vez, mientras avanza la etapa de consolidación es necesario adecuar los procesos y procedimientos de la Fuerza Pública a las exigencias de este nuevo escenario. Para ello se pondrán en marcha cinco líneas de acción, que son la esencia de la *Política Integral*:

- Adecuar la *instrucción*;
- Fortalecer la *disciplina operacional*;
- Establecer una adecuada *defensa*;
- Garantizar la *atención* a grupos especiales; y
- Estrechar la *cooperación* con otras instituciones, en especial con la justicia.

El profesionalismo de la Fuerza Pública

23. En un escenario tan complejo como el de la consolidación, la Fuerza Pública tiene en su profesionalismo su principal “línea de defensa”. Desde antaño la profesión de las armas ha encontrado su orientación en una serie de principios que son la esencia del honor militar: el sacrificio, el valor, la disciplina, la lealtad, el respeto, la integridad, la solidaridad. Quien empuña las armas en defensa de los ciudadanos y de la Nación necesariamente se rige por unos estándares más altos de conducta, que son también la garantía del éxito operacional.

24. Junto con la disciplina, la piedra angular que soporta estos valores y mantiene estos estándares es el liderazgo: nada encauza el comportamiento del soldado como el ejemplo de su superior, y un buen líder a su vez vela por el respeto y la protección de los derechos de sus hombres. Además, hay una relación directa entre el ejercicio del liderazgo y la preservación de la legitimidad institucional, como lo señala el Comandante General de las Fuerzas Militares, General Freddy Padilla de León:

*El liderazgo militar involucra a los jefes en toda la estructura de mando, por cuanto hasta un mínimo error en el que pueda incurrir un líder tendría una enorme repercusión: se erosionaría la legitimidad y se resquebrajaría el respeto y la confianza en la institucionalidad. El ejemplo personal del comandante militar es determinante en el mando*¹⁸.

25. Para mantener esa legitimidad en el tipo de operaciones que enfrenta el soldado de hoy –cada vez más, como ya se señaló, “en medio de la población”–, y en particular en el marco de la consolida-

¹⁴ La CIJ dijo: “En principio, el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente se aplica también en tiempo de hostilidades. Ahora bien, el criterio para determinar si la privación de la vida es arbitraria hay que referirse a la *lex specialis* aplicable... que tiene por objeto regir las situaciones de hostilidades.”

Corte Internacional de Justicia de la Haya, Opinión Consultiva del 8 de julio de 1996 sobre “La licitud de la amenaza o del empleo de las armas nucleares”; En: <http://www.icj-cij.org/icjwww/icasas/iunan/iunanframe.htm>

¹⁵ Cp. Christian Tomuschat, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, p. 195; Oxford, 2003; René Provost, *International Human Rights and Humanitarian Law*, p. 333; Cambridge, 2002.

¹⁶ Comando General de las Fuerzas Militares, Directiva 300-28 de noviembre de 2007.

¹⁷ El Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra define la perfidia así: “Artículo 37. Prohibición de la perfidia: Par. 1... Constituirán perfidia los actos que, apelando a la buena fe de un adversario con intención de traicionarla, den a entender a éste que tiene derecho a protección, o que está obligado a concederla... Son ejemplos de perfidia los actos siguientes: ...c) simular el estatuto de persona civil, no combatiente”.

¹⁸ General Freddy Padilla de León, *Liderazgo Militar: Una Perspectiva Personal*, p. 183; Bogotá, 2003.

ción, las virtudes militares y los códigos de valores institucionales deben tener como complemento y punto de referencia obligado las normas y valores que regulan la vida civil¹⁹: la ley por supuesto, pero también “los fundamentos de la democracia y de los Derechos Humanos”, como indica la Constitución. Y por eso el comportamiento ajustado a esas normas y valores en medio de situaciones extremas es lo que marca el profesionalismo de la Fuerza Pública.

La adecuación de la instrucción

26. Evidentemente, las exigencias del escenario de la consolidación para los miembros de la Fuerza Pública son enormes: de ahí la necesidad de adecuar la instrucción, para que el soldado o el policía tenga una base sólida de conocimiento y entrenamiento que le permita tomar con certeza las decisiones instantáneas que con frecuencia se ve obligado a tomar. La adecuación de la instrucción tiene tres aspectos:

- La *diferenciación*, de manera que cada miembro de la Fuerza Pública reciba la instrucción que requiere su grado y su responsabilidad, en el entendido de que el conocimiento del marco de los DDHH y el DIH es parte esencial de la responsabilidad del mando;

- La *aplicabilidad*, de manera que la instrucción en DDHH y DIH sea la más adecuada a la práctica y encuentre plena aplicación en el normal ejercicio de las actividades militares y policiales; y

- La *transversalidad*, de manera que las normas de DDHH y DIH se integren en todos los niveles de la instrucción (formación y entrenamiento), el equipamiento (medios de combate), la doctrina (manuales y reglamentos), y en todo el proceso de planeación, conducción, control y evaluación de las operaciones militares y policiales.

La orden de operaciones y las RDE

27. La efectividad de la instrucción en DDHH y DIH depende también de que los procedimientos de planeación y ejecución de las operaciones incorporen estas normas con suficiente precisión. El corazón de toda operación es la orden de operaciones: establece la misión, la intención del comandante, el concepto, la maniobra, las instrucciones de coordinación, etc. Es el enlace entre el concepto y la realidad operacional, y por tanto el instrumento que mejor puede asegurar el respeto de los DDHH y el DIH.

28. En varios sentidos: primero y ante todo, garantiza que el mismo proceso de planeación de la operación se enmarque dentro de estas normas. Si la orden de operaciones expresa con claridad la misión, la intención, el concepto y la maniobra, en concordancia con los principios de distinción, necesidad militar, proporcionalidad, limitación y protección del DIH, el oficial, el suboficial o el soldado tendrá la correspondiente claridad sobre cuál es el objetivo y la tranquilidad de que está haciendo un uso lícito y legítimo de la fuerza.

29. La orden de operaciones permite además adaptar el marco normativo a un contexto particular, fortaleciéndolo con instrucciones especiales. Por ejemplo, es doctrina en el Ejército Nacional incor-

porar en la orden de operaciones las instrucciones pertinentes al trato de las comunidades indígenas y a los derechos que les otorga la Constitución, cuando se opera en sus territorios. De esa manera se tiende un puente entre el mandato constitucional y la maniobra táctica sobre el terreno.

30. Por último, la orden de operaciones incorpora las directrices que para esa operación en particular determinan las limitaciones en el uso de la fuerza. Es decir, establece las *reglas de enfrentamiento* (RDE) que le indican al soldado en qué circunstancias puede iniciar un ataque o responder al enemigo. No es tarea fácil encajar toda la doctrina de DDHH y DIH en una situación de combate; las RDE le aclaran al soldado su campo de acción y le dan la garantía de que obra dentro de las normas humanitarias y de la ley. De esta manera las RDE son también un mecanismo de *protección* del soldado.

31. Dado que la consolidación necesariamente avanza a diferentes velocidades en diferentes partes del territorio, habrá que adecuar las RDE a esos escenarios para asegurar un uso controlado de la fuerza. Las situaciones operacionales –de acuerdo con la *Política de Consolidación*– son al menos tres y tendrán las correspondientes RDE:

- Las operaciones ofensivas;
- Las operaciones de control de área; y
- Las operaciones de mantenimiento de la seguridad.

Sin embargo, quien mejor puede juzgar las necesidades en el uso de la fuerza es el comandante sobre el terreno. Por eso tendrá la libertad de pedir a su superior –con la correspondiente justificación– el cambio de unas a otras reglas, si es necesario para cumplir con su misión y asegurar la protección de su fuerza, dentro del marco previsto por el Comando General de las Fuerzas Militares²⁰.

El derecho operacional

32. Es evidente por lo anterior que hay un amplio espectro de principios y normas que regulan el uso de la fuerza, desde el marco básico que es la Constitución Política –con los correspondientes tratados y convenios sobre DDHH y DIH ratificados por el Colombia– hasta el nivel táctico de las reglas de enfrentamiento, pasando por todo el entramado de leyes que constituye el sistema legal colombiano. De ahí la necesidad de desarrollar un verdadero derecho operacional, que no es otra cosa que la aplicación ordenada de todas estas normas al planeamiento, la ejecución y la evaluación de las operaciones de la Fuerza Pública.

33. El desarrollo del Derecho Operacional le dará una orientación más precisa a los miembros de la Fuerza Pública: al integrar los tratados, los convenios y la jurisprudencia internacional con la normativa nacional, se dará mayor claridad a *la base legal del uso de la fuerza* en Colombia. Para desarrollar el Derecho Operacional, la Dirección de Derechos

¹⁹ Cp. Paul Robinson, “Ethics Training and Development in the Military”, en: *Parameters*, primavera de 2007.

²⁰ Comando General de las Fuerzas Militares, Disposición 012 de 2007: “Reglas de Enfrentamiento para las Fuerzas Militares”.

Humanos del Ministerio de Defensa Nacional creará una nueva Oficina de Doctrina y Asesoría Jurídica (ver par. 79).

La disciplina operacional

34. Nada es tan importante para el éxito de las operaciones como la disciplina. Una fuerza disciplinada es una fuerza efectiva. La disciplina se construye con el entrenamiento y la instrucción, y con la interiorización de las virtudes y valores de la Fuerza Pública. Sin embargo, en un ambiente operacional tan complejo como el de hoy es necesario reforzar la disciplina por dos vías: primero, dando una adecuada asesoría jurídica que oriente a los hombres y mujeres de la Fuerza Pública en sus operaciones; y segundo, estableciendo un sistema efectivo de controles y sanciones.

35. Está claro que cuando se opera “en medio de la población” y dentro del marco de la ley, se requiere de una asesoría especial para asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de DDHH y DIH. Los comandantes en especial deben tener, además de una comprensión adecuada de la responsabilidad del mando, claridad suficiente sobre el marco jurídico en el que operan, para hacer efectiva la disciplina operacional. El *asesor jurídico operacional*, figura que prevé el DIH²¹ y que desde hace tiempo forma parte del Estado Mayor de las unidades, es el encargado de hacer esa tarea de clarificación. La Fuerza Aérea, por ejemplo, ha instaurado un sistema que es ejemplo internacional de asesoría jurídica en todo el proceso de planeamiento de las operaciones: no despegar un avión en una operación sin que antes un asesor jurídico haya emitido un concepto sobre el cumplimiento de las normas de DIH. El concepto del asesor jurídico sienta el marco dentro del cual el comandante toma su decisión; pero no le resta responsabilidad ni tampoco –está demostrado– efectividad. El mismo sistema está en desarrollo en las demás fuerzas, hasta el nivel de las Unidades Tácticas (batallones) en el Ejército y su equivalente en la Armada Nacional.

36. El mantenimiento de la disciplina también requiere de unos controles: en situaciones de combate, el comandante tiene que tener la seguridad de que sus órdenes se cumplen y el alto mando de que sus instrucciones y directivas son acatadas. Estos controles son tanto más necesarios cuando el pie de fuerza se incrementa rápidamente, como ha ocurrido en los últimos años. Para ello el Ministerio de Defensa coordinará con el Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección General de la Policía Nacional medidas en todo el espectro disciplinario:

- Se reformará el régimen disciplinario.
- Se modernizará el sistema de información de las inspecciones de las fuerzas.

²¹ Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra, artículo 82: “Las Altas Partes contratantes en todo tiempo... cuidarán de que, cuando proceda, se disponga de asesores jurídicos que asesoren a los comandantes militares, al nivel apropiado, acerca de la aplicación de los Convenios y del presente Protocolo y de la enseñanza que deba darse al respecto en las fuerzas armadas”.

- Se fortalecerá la figura del inspector delegado, quien cumple tareas de verificación de las directivas y los casos de DDHH y DIH.

- Se reformará la Justicia Penal Militar, para asegurar que cuente con la independencia y la confianza necesaria para juzgar con prontitud los delitos relacionados con el servicio, fortaleciendo a la vez la coordinación con la administración de justicia ordinaria.

- Se construirá un sistema centralizado de seguimiento a los casos que son objeto de las directivas de DDHH y DIH.

La evaluación del desempeño

37. Parte importante del mantenimiento de los estándares en materia de DDHH y de DIH está en la evaluación del desempeño operacional: se trata de asegurar que la necesidad de evaluar y exigir resultados a los miembros de las Fuerzas Militares no riña con el objetivo estratégico de recuperar el imperio de la ley. Para ello es necesario establecer un sistema adecuado de evaluación de la efectividad de los planes de campaña, con las correspondientes medidas de éxito.

38. El afinamiento del sistema de evaluación ha sido parte de una revisión estratégica que está en marcha en el Ministerio de Defensa Nacional; el sistema está en desarrollo en el Comando General de las Fuerzas Militares y como tal no es materia de la *Política Integral*. Cabe sin embargo resaltar el propósito de asegurar un adecuado engranaje de los objetivos estratégicos que ha sentado el Gobierno Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional y el Plan de Guerra “Consolidación” del Comando General con los objetivos de los planes de campaña de los Comandos de Fuerza y Comandos Conjuntos y los planes de operaciones de las diferentes unidades de las Fuerzas. Se trata de establecer un sistema que contraste de manera amplia el desempeño a todos los niveles –estratégico, operacional y táctico– con los objetivos plasmados en los planes de campaña y con su contribución al cumplimiento de los objetivos del Plan de Guerra, dentro del marco jurídico.

39. De manera paralela, se fortalecerá el sistema de estímulos al buen desempeño en materia de DDHH y DIH. El Comando General de las Fuerzas Militares otorga anualmente la medalla “José Hilario López” en DDHH y el Ejército Nacional ha expedido una directiva a todas las unidades para que “*se implemente un sistema de estímulos para el personal militar que se destaque en el respeto, promoción y guarda de los DDHH y del DIH, especialmente en el área de operaciones*”²². En el marco de la *Política Integral*, se formalizarán incentivos adicionales que premien el compromiso con la normativa humanitaria y a la vez contribuyan a la materialización de esta *Política*.

La defensa del soldado y del policía

40. Así como la Constitución exige de la Fuerza Pública la protección y el respeto de los derechos fundamentales, así también otorga esos mismos derechos a los miembros de la Fuerza Pública. Es cierto que para cumplir su misión y mantener un equi-

²² Circular número 4189 de 22 de marzo de 2007.

librio dentro de la sociedad, ciertos derechos –los derechos políticos– conocen restricciones. Pero el mismo principio constitucional de “*respeto a la dignidad humana*”, y en consecuencia de igualdad, opera para los soldados y policías: “*La igualdad ante la ley es el núcleo de la problemática de los Derechos Humanos de la Fuerza Pública, pero también es la máxima expresión de acercamiento a la sociedad a la que sirve y de la que forma parte*”²³.

41. No por estar dispuestos a sacrificar su vida si es necesario tienen los soldados restricción alguna en su derecho a la vida, por ejemplo, ni tampoco por ello pueden ser objeto de ningún tipo de maltrato. Por el contrario, mientras más conciencia tengan de sus propios derechos y mientras mayor sea el respeto que reciban, mayor será también su autoestima como profesionales y como ciudadanos, y su disposición a hacer los sacrificios que sean necesarios.

42. Esa disposición a hacer el mayor de todos los sacrificios es lo que distingue al soldado del resto de los ciudadanos. El soldado acepta algo así como “un contrato sin limitaciones”²⁴ en el que pone a disposición su misma vida por el bien común. Por lo mismo merece especial atención, tanto más cuando tiene que operar en condiciones tan difíciles como las colombianas y dentro del marco de la ley ordinaria. Y por eso es imprescindible que goce de una defensa técnica adecuada si tiene que rendir cuentas ante la ley. Los riesgos a los que se expone son inmensamente mayores que los del común y su derecho al debido proceso no es distinto del de los demás.

43. La igualdad en los derechos se extiende a la igualdad de género: el Ministerio de Defensa y el Comando General de las Fuerzas Militares están desarrollando programas en materia de salud sexual y reproductiva e igualdad de derechos para hombres y mujeres en la Fuerza Pública. Ambos buscan fortalecer el respeto de los derechos y el cumplimiento de los deberes, en el marco de una cultura de equidad de género a los derechos de que gozan en estas. a los derechos de que gozan en estas

44. Una serie de grupos requieren un trato diferenciado por parte de la Fuerza Pública y merecen especial atención e instrucción; por ejemplo, batallones de Alta montaña. En este sentido, la Constitución política (artículo 13): manifiesta: “*el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*”. No son pocos los grupos que por cuenta de la violencia de las organizaciones armadas ilegales requieren medidas especiales.

45. Pero además, la Constitución Política crea como es sabido jurisdicciones especiales (artículo 246) y otorga a los pueblos indígenas facultades para regular la vida social y administrar justicia en esos territorios. El Ministerio de Defensa Nacional ha expedido varias directivas (ver par. 121-123) con el objeto de consolidar el trabajo que la Fuerza Pú-

blica ha hecho de reconocimiento en sus procedimientos de la autonomía que la Constitución concede a estas comunidades, sin que ello suponga que la Fuerza Pública no pueda operar en esos territorios para cumplir con sus obligaciones. Se trata de adaptarse a las necesidades de los pueblos indígenas y a los derechos de que gozan en estas jurisdicciones, como también de buscar la colaboración por parte de estas comunidades, que tienen el deber constitucional de “*colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional*” (artículo 330).

46. Lo esencial en todo caso es asegurar que estos grupos –las comunidades indígenas y afrodescendientes, los desplazados, las comunidades víctimas de las minas, las mujeres y los niños, las víctimas de desaparición forzada, los defensores de DDHH, los sindicalistas, los periodistas, los miembros de la Misión Médica y los beneficiarios de medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano de DDHH– reciban una adecuada atención y protección, para lo cual se designarán oficiales de enlace donde no los hay, se recogerán quejas y preocupaciones, y se establecerán mecanismos para dar una respuesta pronta. Las mujeres y los niños en particular gozan de protección especial en el DIH²⁵, protección que se reflejará en los manuales, órdenes de operaciones y RDE de la Fuerza Pública.

La cooperación judicial

47. Desde un principio, la Seguridad Democrática se ha construido sobre la base de un esfuerzo *integral* de todo el Estado. El primer paso de esa “integralidad” es la cooperación con la justicia, aún más necesaria en la etapa actual: como ya se señaló, la administración efectiva de justicia es la mejor garantía de la consolidación. También para el cumplimiento de los objetivos de la *Política Integral*, en especial para el fortalecimiento de la disciplina, es esencial estrechar los vínculos con la justicia.

48. El fortalecimiento de la disciplina depende en parte del control que sobre ella ejerce la Justicia Penal Militar: castiga los delitos que son propios del quehacer militar y opera como un complemento de la justicia ordinaria en los casos que tienen relación con el servicio, como parte de un único sistema de administración de justicia que establece la Constitución y que la Fuerza Pública está haciendo tantos esfuerzos por proteger en todo el territorio. Como justicia complementaria, la Justicia Penal Militar es más efectiva mientras más goce de credibilidad.

49. Eso requiere que se fortalezca su autonomía y que se estreche su colaboración con la justicia ordinaria, en un proceso de doble vía: cuando el caso se encuentre en manos de la Justicia Penal Militar y haya lugar a dudas sobre la relación con el ser-

²³ Luz Marina Gil García, “*Los Derechos Fundamentales de los Miembros de la Fuerza Pública*”; (manuscrito inédito), Bogotá, 2006.

²⁴ “*Unlimited liability*” dice John Hackett, en: *The Profession of Arms*; Londres, 1963.

²⁵ Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra: “Artículo 76. Protección de las mujeres: 1. Las mujeres serán objeto de protección especial y protegidas en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor...”; “Artículo 77. Protección de los niños: 1. Los niños serán objeto de un respeto especial y se les protegerá contra cualquier forma de atentado al pudor”.

vicio, el juez penal militar debe trasladar el caso a la justicia ordinaria, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Pero el fiscal o el juez de la justicia ordinaria a su vez debe también trasladar el caso de nuevo a la Justicia Penal Militar, si en el proceso de recolección y análisis de los elementos probatorios encuentra que el caso sí tiene relación con el servicio. Para poder evaluar esos elementos con precisión, debe empaparse de la compleja realidad táctica y conocer el Derecho Operacional. El conocimiento mutuo crea confianza, y la confianza mutua crea credibilidad.

El acompañamiento internacional

50. El Ministerio de Defensa cuenta con el acompañamiento del Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ambas instituciones prestan un apoyo imprescindible: el CICR facilita la difusión del DIH con talleres de lecciones aprendidas y con asesoría técnica en el proceso de transversalización del DIH en la educación y la doctrina militar, además de contribuir con sus informes confidenciales y con su trabajo humanitario de campo. En su conjunto su labor ha sido esencial en el fortalecimiento de la conciencia de la Fuerza Pública sobre la normativa humanitaria.

51. Por su parte, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos presta una asesoría permanente en materia de DDHH y DIH al Ministerio y ha acompañado el proceso reciente de identificación y revisión de casos que puedan constituir homicidio en persona protegida. En especial, la Oficina contribuyó con un estudio detallado de la instrucción de DDHH y DIH en el Ministerio de Defensa Nacional, el cual ha servido como base para la elaboración de la *Política Integral*.

52. Varios países –Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, España y Suecia– contribuyen a la promoción de los DDHH y el DIH en la Fuerza Pública. El Comando Sur de los Estados Unidos ha dado un apoyo permanente al proceso de formación, facilitando la organización de seminarios de todo tipo, incluyendo talleres en los que participan oficiales de otras partes del continente: Colombia es cada vez más un centro de instrucción regional en DDHH y DIH. Por su parte, el Ministerio de Defensa del Reino Unido envió una misión para evaluar durante un año el trabajo en DDHH y DIH del Ejército Nacional y proponer líneas de acción. Sus recomendaciones han sido de especial utilidad para esta *Política*.

El seguimiento y la evaluación

53. Para el seguimiento y la evaluación de la *Política Integral*, el Ministerio de Defensa ha hecho un acuerdo con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que está formulando una serie de indicadores para determinar el éxito de la instrucción. A la vez, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio, en conjunto con todas las oficinas de DDHH de la Fuerza Pública, pondrá en marcha un sistema de gestión y seguimiento de todas las líneas de acción de la *Política Integral* para asegurar que se traduzcan en acciones concretas y que cumplan con unos indicadores de gestión.

II. OBJETIVOS

La *Política Integral* tiene cinco objetivos estratégicos:

- La adecuación de la educación, instrucción y entrenamiento en DDHH y DIH a las necesidades del contexto estratégico.
- El fortalecimiento de la disciplina operacional mediante el mejoramiento de la asesoría jurídica y los controles, sobre la base de los principios y valores institucionales.
- El establecimiento de una defensa técnica adecuada para los miembros de la Fuerza Pública.
- La garantía de la atención de la Fuerza Pública a grupos especiales.
- El estrechamiento de la cooperación interinstitucional en materia de DDHH y DIH.

III. LÍNEAS DE ACCIÓN

Los objetivos antes mencionados serán desarrollados mediante una amplia gama de estrategias que han sido agrupadas en las siguientes líneas de acción:

- **Instrucción:** Adecuar los métodos de instrucción para asegurar la interiorización de los DDHH y el DIH, reduciendo la complejidad de los cursos en los niveles inferiores de instrucción y educación, y fomentando la transversalidad entre la instrucción teórica y la práctica operacional.
- **Disciplina:** Fortalecer la disciplina operacional mediante una adecuada asesoría jurídica para el planeamiento, la ejecución y la evaluación de los procedimientos y operaciones, y establecer unos controles institucionales que aseguren el cumplimiento de las normas de los DDHH y el DIH y sancionen las violaciones e infracciones.
- **Defensa:** Establecer mecanismos que garanticen el derecho de defensa de los miembros de la Fuerza Pública y la efectiva defensa del Estado fortaleciendo la calidad y cantidad de los defensores técnicos y fomentando el mecanismo de la conciliación.
- **Atención:** Garantizar medidas de atención diferenciadas para grupos especiales y fortalecer los vínculos directos entre los miembros de la Fuerza Pública y la población civil.
- **Cooperación:** Estrechar la cooperación con entidades y organismos nacionales e internacionales, con otros países y con organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de las estrategias de la *Política Integral*.

En conclusión

El presente proyecto de ley establece los objetivos estratégicos que en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario servirán como políticas públicas para su respeto y garantía al interior de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, como también en desarrollo de la misión Constitucional que les compete. Asimismo, se crean las directrices del Derecho Operacional que genere reglas de enfrentamiento para el uso de la Fuerza, adecuado a los niveles estratégicos y tácticos.

Estas políticas públicas que tienen como fundamento la *Política Integral* de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio

de Defensa Nacional implementada en el año 2008 requieren de este proyecto de ley que consolide legislativamente la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional. Y se reglamenta la implementación del Derecho Operacional mediante este proyecto de ley que se pone, en manos del Congreso de la República, por parte de la Bancada del Movimiento MIRA, para su estudio.

MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE

Se realizan modificaciones en los artículos 2°, 4° y 14:

En el artículo 2°, se fortalece el cargo del Asesor Jurídico Operacional de los Comandantes militar y Policial en los distintos niveles y en su párrafo 1 en la coordinación de las estrategias de prevención.

En su artículo 4° párrafo 2°, se modifican los términos “siendo lo contrario una expresión de violencia” por “sería una expresión de violencia”.

Finalmente en el artículo 14, se incluye la formación en Derecho Operacional a los miembros de la jurisdicción ordinaria en especial a los Jueces, e integra el juzgamiento dentro de las competencias de la Procuraduría General de la Nación.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE

1. El artículo 2° del Proyecto de Ley quedará así:

Artículo 2°. El Gobierno Nacional asignará recursos con destinación específica para el entrenamiento en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Operacional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con el propósito de contribuir en la prevención sobre violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, **fortaleciendo el cargo del Asesor Jurídico Operacional de los Comandantes Militares y Policiales en los distintos niveles.**

Parágrafo 1°. La prevención se concibe como el conjunto de estrategias **coordinadas** por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional tendientes a evitar la ocurrencia de violaciones a Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, desactivar las amenazas y/o mitigar los efectos generados por su ocurrencia y a brindar garantías de no repetición, teniendo como eje transversal el enfoque diferencial.

Parágrafo 2°. La educación, el entrenamiento y la difusión que se genere con estos recursos, se deberán brindar transversalmente en toda la Ciencia Militar y Policial y se dirigirá a todos los niveles del mando de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para ello, se integrarán en todos los cursos de formación la educación y la enseñanza de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Operacional aspectos básicos para el fortalecimiento de la democracia.

2. El párrafo 2° del artículo 4° quedará así:

Parágrafo 2°. El uso de la fuerza que les es lícito emplear a la Fuerza Pública para el adecuado cumplimiento de su misión constitucional, no debe

exceder las posibilidades establecidas, puesto que el uso de la misma más allá de lo permitido por el derecho **sería una expresión de violencia**, por lo que los militares y policías deben usar la fuerza con apego absoluto al imperio de la Constitución y la Ley, principio consustantivo al Estado de derecho.

3. El artículo 14 quedará así:

Artículo 14. El Gobierno Nacional liderará programas de formación en Derecho Operacional los miembros **de la jurisdicción ordinaria en especial Jueces y** Fiscalía General de la Nación. Igualmente a miembros de la Procuraduría General de la Nación en especial de aquellos funcionarios encargados de **investigación y juzgamiento** en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar ponencia positiva con las modificaciones descritas y le solicito respetuosamente, a la honorable Comisión Segunda del Senado dar primer debate al **Proyecto de ley número 19 de 2011, por la cual se establecen políticas públicas que implementen el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.**

De los honorables Congressistas,

Manuel Virgüez P.,
Senador de la República,
Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2011 SENADO

por la cual se establecen políticas públicas que implementen el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley establece el sistema de Derecho Operacional en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario cuyo respeto y garantía al interior de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional permita proteger a las personas y bienes, a los miembros de la misma Fuerza Pública, al propio Estado y a la sociedad en general, en tiempo de paz o de conflicto armado. Mediante la creación desde el Gobierno Nacional de unas reglas de enfrentamiento para el uso de la Fuerza, adecuado a los niveles estratégicos, operacionales y tácticos.

Parágrafo 1°. Serán principios orientadores de esta ley el de la dignidad de todos los miembros de la familia humana, que orienta todo el catálogo de derechos, y es además un derecho en sí, el principio de no discriminación presente en todos los instrumentos de Derechos Humanos convencionales y declarativos, y el principio de sociedad democrática,

único espacio en que es posible el goce de los Derechos Humanos y el acatamiento de las normas del derecho internacional humanitario.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional asignará recursos con destinación específica para el entrenamiento en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Operacional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con el propósito de contribuir en la prevención sobre violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, fortaleciendo el cargo del Asesor Jurídico Operacional de los Comandantes militares y Policiales en los distintos niveles.

Parágrafo 1°. La prevención se concibe como el conjunto de estrategias coordinadas por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional tendientes a evitar la ocurrencia de violaciones a Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, desactivar las amenazas y/o mitigar los efectos generados por su ocurrencia y a brindar garantías de no repetición, teniendo como eje transversal el enfoque diferencial.

Parágrafo 2°. La educación, el entrenamiento y la difusión que se genere con estos recursos, se deberán brindar transversalmente en toda la Ciencia Militar y Policial y se dirigirá a todos los niveles del mando de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para ello, se integrarán en todos los cursos de formación la educación y la enseñanza de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Operacional aspectos básicos para el fortalecimiento de la democracia.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional desarrollará actividades dirigidas a fortalecer la convicción de la importancia del respeto y observancia de las normas humanitarias y de Derechos Humanos, que permitan conducir a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional a su respeto, mediante el estudio y análisis de casos ejemplarizantes, sobre conductas que constituyan violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y con ello lograr un efecto disuasivo que prevenga hechos violatorios.

Parágrafo 1°. Definir las causas estructurales que subyacen a cada tipo de violación a los Derechos Humanos e infracción al Derecho Internacional Humanitario, para tomar cada hecho como un estudio de caso útil, que sirva de política preventiva en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional establecerá mecanismos para realizar un continuo control de seguimiento a la gestión desarrollada por la Fuerza Pública en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, para lo cual verificará que estas ejerzan sus actuaciones en obediencia incondicional a las normas jurídicas que delimitan su campo de maniobra.

Parágrafo 1°. Impartir instrucciones y establecer controles a fin de en lo posible asegurar que los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, se abstengan de vulnerar, por acción u omisión, los DDHH y el DIH.

Parágrafo 2°. El uso de la fuerza que les es lícito emplear a la Fuerza Pública para el adecuado cumplimiento de su misión constitucional, no debe exceder las posibilidades establecidas, puesto que el uso de la misma más allá de lo permitido por el derecho sería una expresión de violencia, por lo que los militares y policías deben usar la fuerza con apego absoluto al imperio de la Constitución y la Ley, principio consustantivo al Estado de derecho.

Artículo 5°. El Gobierno Nacional liderará la participación e integración de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en encuentros interinstitucionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Tales espacios, permiten mantener actualizados a los miembros de la Fuerza Pública, sobre los temas más significativos y prioritarios de la agenda, así como en aspectos concernientes a su promoción, protección, y garantía. Interviniendo en escenarios de formulación de políticas de prevención, atención y de respuesta, a requerimientos originarios de diversas instancias del orden nacional e internacional.

Parágrafo 1°. La integración contempla tareas como: relaciones interinstitucionales, educación en Derechos Humanos y DIH para la población civil, acercamientos con Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos, y trabajo coordinado y mancomunado con las autoridades civiles del Estado, facilitando un adecuado proceso de atención y trámite de quejas.

Artículo 6°. El Gobierno Nacional interiorizará los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en las Fuerzas Militares y Policía Nacional, como una herramienta indispensable que permita cumplir con la misión, dentro del marco que establece la ley. Todo ello como evidencia del nexo inseparable que existe entre la estrategia, la táctica y los principios básicos de humanidad.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional destacara al personal de la Fuerza Pública que se distinga en actividades relacionadas con el respeto y la promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, mediante reconocimientos tales como condecoraciones, felicitaciones y anotaciones de mérito en las hojas de vida, brindando el adecuado estímulo a quienes sobresalgan en la observancia de esta temática.

Artículo 7°. El Gobierno Nacional será garante del respeto y la protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, por parte de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en los términos que la Constitución y la Ley le establecen con especial preocupación por los grupos especiales más vulnerables.

Parágrafo 1°. La dignidad humana, será el centro de las acciones y políticas en el cumplimiento de la misión, por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional; por lo tanto, se reconoce a los seres humanos como sujetos de derechos y agentes del desarrollo, garantizando la participación ciudadana sin discriminación alguna, mediante un diálogo constructivo y democrático, respetuoso del disenso y de las diferencias.

Artículo 8°. El Gobierno Nacional implementará y adecuará en las Fuerzas Militares la disciplina del Derecho Operacional, útil en el marco de los Conflictos Armados Internacionales y sin carácter internacional como el reconocido por el Gobierno Nacional.

Artículo 9°. El Gobierno Nacional desarrollará estrategias educativas y culturales que permitan incrementar la capacidad y competencia de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para actuar conforme con los valores, significados y prácticas, que fortalezcan la exigibilidad, el ejercicio, el respeto, la garantía y la defensa de los Derechos Humanos, entre otras.

Artículo 10. El Gobierno Nacional mantendrá una política permanente de Cero Tolerancia, a violaciones de DDHH e infracciones al DIH, por parte de miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Para ello implementará indicadores para su seguimiento, que permitan establecer el impacto y tomar acciones inmediatas que faciliten las investigaciones disciplinarias y penales por las autoridades competentes.

Artículo 11. El Gobierno Nacional implementará una política pública de Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, fortaleciendo el relacionamiento de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional con el sector empresarial, asegurando que los acuerdos de cooperación de seguridad con las empresas privadas nacionales o multinacionales, se ajusten a los estándares de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 12. El Gobierno Nacional implementará los canales de comunicación necesarios entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con las autoridades judiciales, para una continua cooperación, en apoyo a las investigaciones que se adelanten por presuntos casos de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 13. El Gobierno Nacional propenderá en la implementación de políticas públicas al interior de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, para que se le garanticen y respeten los Derechos Humanos a todos los integrantes Hombres y Mujeres, cualquiera que sea su condición de rango en actividad y reserva activa.

Artículo 14. El Gobierno Nacional liderará programas de formación en Derecho Operacional los miembros de la jurisdicción ordinaria en especial Jueces y Fiscalía General de la Nación. Igualmente a miembros de la Procuraduría General de la Nación en especial de aquellos funcionarios encargados de investigación y juzgamiento en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 15. El Jefe de Estado a través del Ministerio de Defensa Nacional en coordinación con el Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección general de la Policía Nacional implementará Reglas generales de comportamiento en el combate en el marco de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, al igual implementará

una estrategia de educación y entrenamiento práctico en elaboración de Reglas de Enfrentamiento en el marco de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 16. El Jefe de Estado a través del Ministerio de Defensa Nacional presentará la iniciativa legal de un Código de conducta operacional para las Fuerzas Militares y para la Policía Nacional, que garantice un adecuado uso de la Fuerza.

Artículo 17. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

Manuel Virgüez P.,
Senador de la República,
Ponente.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 48
DE 2010 SENADO**

por medio de la cual se establece el procedimiento abreviado para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa, del retiro discrecional del personal de Oficiales y Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

Doctor

JUAN MANUEL CORZO

Presidente Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República procedo a rendir ponencia positiva para segundo debate, sin modificaciones al **Proyecto de ley número 48 de 2010 Senado**, por medio de la cual se establece el procedimiento abreviado para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa, del retiro discrecional del personal de Oficiales y Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

Antecedentes y objetivo

El presente proyecto de ley no acaba con la facultad discrecional dentro de la fuerza pública, sino que establece un procedimiento abreviado para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa; con el objetivo de evitar abusos con la consecuente violación de los derechos fundamentales a los miembros activos de la fuerza pública.

Esta actitud de utilizar el “Retiro Discrecional” sin observar los derechos fundamentales está dejando como consecuencia multitud de demandas y tutelas que están contribuyendo a la congestión judicial y a la reparación con dineros públicos de los afectados.

Todo ello es lo que se pretende corregir este proyecto de ley que se pone, en manos del Congreso de la República, por parte de la Bancada del Movimiento MIRA, para su estudio.

Esta figura del “retiro discrecional”, facultad que tiene el Ministerio de Defensa Nacional para retirar de manera nominal al personal uniformado de la Fuerza Pública, surgió en Colombia en el año de 1995, dada la crisis de indisciplina y de corrupción al interior de la Policía Nacional, que llevó al Gobierno Nacional, a través del Decreto-ley 573 de 1995, en su artículo 12, modificar parcialmente el Decreto 41 del 10 de enero de 1994, normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional”, y contra el artículo 11 del Decreto 574 de 1995, “por el cual se modifica parcialmente el Decreto 262 de 31 de enero de 1994, normas de carrera del personal de agentes de la Policía Nacional”.

1. La Corte Constitucional y el retiro discrecional

El retiro discrecional, figura de carácter administrativa, que facultaba al Gobierno Nacional exigir ha dicho cuerpo disciplinado, idoneidad en la prestación del servicio. El Decreto-ley 573 de 1995 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-525/95, Magistrado doctor VLADIMIRO NARANJO MESA del dieciséis (16) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995), cuando sobre la materia señalara:

ACTO DISCRECIONAL

Encontramos en la discrecionalidad, dos elementos; uno, la adecuación de la decisión a los fines de la norma que autoriza la facultad discrecional, y otro, la proporcionalidad con los hechos que sirvieron de causa. La adecuación es la correspondencia, en este caso, del contenido jurídico discrecional con la finalidad de la norma originante, en otras palabras, la armonía del medio con el fin; el fin jurídico siempre exige medios idóneos y coherentes con él. Por su parte, la proporcionalidad es con los hechos que le sirven de causa a la decisión, y no es otra cosa que la acción del hecho causal sobre el efecto jurídico; de ahí que cobre sentido la afirmación de Kelsen, para quien la decisión en derecho asigna determinados efectos jurídicos a los supuestos de hecho. De todo lo anterior se desprende que la discrecionalidad no implica arbitrariedad al estar basada en los principios de racionalidad y razonabilidad.

POLICÍA NACIONAL-Depuración/RETIRO DEL SERVICIO DE LA POLICÍA NACIONAL

Las medidas adoptadas tienen por finalidad facilitar la urgente y necesaria depuración al interior de la Policía Nacional, muchos de cuyos efectivos han venido incurriendo en los últimos tiempos –como es bien conocido de la ciudadanía, que lo ha padecido– en una serie de graves anomalías que van desde la ostensible ineficiencia en el cumplimiento de elementales deberes de protección al ciudadano, hasta la comisión de graves delitos de diversa índole. Puede afirmarse, y ello ha sido reconocido por el gobierno y las propias autoridades de policía, que esta institución, como se ha señalado, ha venido atravesando una situación crítica de corrupción e ineficiencia que es necesario afrontar a través de mecanismos flexibles y eficaces que busquen erradicar con la mayor prontitud tales vicios. La más lógica y obvia de estas medidas es la que faculte a

la institución para disponer con la mayor celeridad el retiro de aquellos de sus miembros, de cualquier rango que sean, sobre quienes haya graves indicios, o desde luego pruebas suficientes, de que no son aptos para asumir la delicada responsabilidad que se les confía, o que han incurrido en faltas graves, sobre todo delitos contra los ciudadanos, contra el patrimonio público, o contra los supremos intereses del Estado y de la sociedad”.

Postulados que fueron recogidos por ese mismo alto colegiado en Sentencias: C-092-96, C-120-96, C-193-96.

2. El Gobierno Nacional y la facultad discrecional

La anterior normatividad llevó al Gobierno Nacional a ampliar esta facultad discrecional a las Fuerzas Militares (Ejército, Armada Nacional y Fuerza Aérea), como se aprecia en los decretos de carrera: Decreto-ley 1790 de 2000, parágrafo del artículo 45, 99 y 104; artículo 4° de la Ley 857 de 2003 y artículo 13 del Decreto-ley 1793 de 2000.

Si bien es cierto la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-253 del 25 de marzo de 2003, declaró inexecutable el artículo 62 del Decreto 1791 de 2000, que al interior de la Policía Nacional se reiteraba la facultad discrecional, al estimar la Alta Corporación que ‘El presidente de la República no puede modificar, adicionar o derogar decretos distintos a los establecidos expresamente en el artículo 2° de la Ley 578 de 2000’. Conllevando a la expedición del artículo 4° de la Ley 857 de 2003, a efectos de restablecer dicha figura en esa Institución.

La misma Corte Constitucional, mediante Sentencia C-179 de 2006, del 8 de marzo de 2006, Magistrado Ponente doctor Alfredo Beltrán Sierra, declaró exequible el artículo 4°, parcial, de la Ley 857 de 2003 y 104 del Decreto-ley 1790 de 2000, bajo el entendido que las razones que establecen los criterios objetivos y razonables, sobre la función constitucional que presta la Fuerza Pública, en los artículos 217 y 218 de la Constitución Política de Colombia, ameritan esta clase de decisiones, lo cierto es que desde el miramiento objetivo, dichos criterios se avalan, pero desde el principio de los derechos fundamentales a que se refiere el Estado Social de Derecho de la Constitución del 91, como bien lo resaltara el honorable Magistrado doctor Jaime Araújo Rentería en su salvamento de voto, dejó entrever al Colegiado que existe un vacío legal en la legislación revisada, en el entendido que no se está tutelando el artículo 29 de la Carta ante la imposibilidad de ejercer el ejercicio de defensa el debido proceso en las decisiones que se toman por parte del Gobierno Nacional y del Ministerio de Defensa, resaltando como dicha potestad resulta meramente nominal y en perjuicio de los miembros de la Fuerza Pública.

Derechos fundamentales que se han visto seriamente quebrantados ante un abuso de poder por parte del ente ejecutivo, como quiera que si bien es cierto que el conflicto armado, la lucha contra el narcotráfico, han visto afectado dicho flagelo criminal al interior de las huestes militares, lo cierto es que aquellos uniformados que han sido afectados directa o indirectamente con decisiones un tanto “arbitra-

rias”, han acudido ante el juez constitucional, quienes han señalado que: “no basta, entonces aducir, en abstracto y para un conjunto más o menos amplio de personas, “razones del servicio”, pues en cada caso el retiro ha de ser objeto del análisis y de la justificación que ponga al afectado en condiciones óptimas para controvertir el acto administrativo. La motivación es, así, un presupuesto del derecho de defensa, por cuanto sólo cuando se sabe a ciencia cierta, cuál es la causa del retiro se puede recurrir o plantear con mayor acierto el problema ante los jueces competentes, cuya actuación se enfocará desde el principio de los motivos esgrimidos por la administración y no en desentrañar cuáles fueron esos motivos”. (Tutela T-569/08. MG. Rodrigo Escobar Gil). Entre otras de ese Alto Colegiado, como quiera que el Consejo Superior de la Judicatura se haya pronunciado sobre este mismo tópico.

No obstante a la exequibilidad de la norma por parte de la Corte Constitucional amparando el procedimiento en la norma en cita, al considerar que el interesado cuenta con el mecanismo en la jurisdicción Contenciosa Administrativa, lo cierto es que al interior de ese Alto Colegiado también se encuentra un menoscabo hacia el miembro de la Fuerza Pública que ha sido retirado por este mecanismo, pues ha considerado el contencioso que las pruebas que llevaron al Comité de Evaluación del interesado, en muchos casos informes de Inteligencia y Contrainteligencia que no fueron de conocimiento del perjudicado señala:

“Así mismo, es conveniente aclarar que los estudios de inteligencia y contrainteligencia efectuados por la Policía Nacional, son análisis de carácter secreto y por este motivo, se hace irrealizable examinar tales pruebas, dada la categoría que ostentan..., ...Sobre el particular se aclara que efectivamente las actas de los mencionados comités deben estudiarse por hacer parte de la actuación administrativa completa, por la cual se ha llevado al retiro del servicio de un funcionario, pero no por ello significa que deba hacerse un pronunciamiento de fondo respecto de las mismas, pues como ya se precisó, ellas no son enjuiciables ante la jurisdicción..., ...Así las cosas, se encuentra que los cargos endilgados contra el acto administrativo acusado no se comprobaron”.

Radicado: 41001-23-31-000-1995-8293-01 del 25 de julio de 2002. Consejo de Estado-Sala Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección “B”. Consejo Ponente: doctor Tarsicio Cáceres Toro.

Son circunstancias de hecho y de derecho que permiten retomar la posición del Magistrado doctor Jaime Araújo Rentería, como de los jueces constitucionales, en el sentido de entrar por la vía legislativa a llenar ese vacío procesal, a efectos de garantizar que los miembros de la Fuerza Pública, tengan un debido proceso y el derecho de defensa frente a decisiones un tanto irregulares, por parte del Ministerio de Defensa y los Mandos Militares, como se refleja en los fallos de tutela que han sido de conocimiento de la opinión pública a través de los diferentes medios de comunicación, en el cual han obligado el reintegro de un gran número de personal que injus-

tamente han sido desvinculados por esta figura, con un impacto fiscal en el erario público, al tener que reintegrarlos y reconocerles el pago de sus haberes y prestaciones sociales, por el tiempo que estuvieron fuera de la Institución.

Aunado lo anterior, los fallos adversos en el Contencioso Administrativo, al verse en la imposibilidad de realizar control de legalidad sobre los informes de inteligencia y de las actas de las juntas asesoras, las cuales no fueron controvertidas por los interesados, ante la toma nominal del Ministerio de Defensa y los Mandos, fueron retirados, quebrantando todos sus derechos fundamentales, llevan en este momento al legislador a buscar un mecanismo para proteger y garantizar el debido proceso y el derecho de defensa, teniendo en cuenta que procedimientos un tanto arbitrarios como fue la aplicación de la justicia sin rostro y su creación por “necesidades de asegurar una cumplida administración de justicia frente a los devastadores efectos de la delincuencia organizada” el Estado Colombiano señaló que el gobierno Colombiano con su legislación no hizo más que violar el artículo 14 del Parágrafo 1 del Pacto, violación del Tribunal Competente, independiente e imparcial, de las debidas garantías penales y de la garantía de igualdad de todas las personas ante los Tribunales de Justicia” (Naciones Unidas a través del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en comunicación 848-1999. Colombia. 20/09/2002. CCPR/C/75/D/848/1999 (Jurisprudencia), el Comité de Derechos Humanos en la 75ª período de sesiones, 8-26 de julio de 2002).

3. La necesidad del proyecto de ley

Por lo anterior y a efectos de evitar que Colombia siga siendo cuestionada por violación de Derechos Humanos ante los organismos internacionales, por administrar procedimientos como el retiro discrecional, sin una garantía del debido proceso y del derecho a la defensa, nos lleva a señalar que la presente iniciativa estaría acorde con el mandato constitucional del artículo 29, estableciendo un procedimiento abreviado y garantista de los derechos del debido proceso y el derecho de defensa.

4. El nuevo llamado de la Corte Constitucional al Gobierno Nacional

La Corte Constitucional en febrero de 2009, pidió, a través de una tutela, a los comandantes de las Fuerzas Militares que sean “razonables” con su facultad discrecional, porque esa potestad no es sinónimo de “actuaciones arbitrarias”, sino que deben obedecer al debido proceso.

La tutela indica que las fuerzas militares deben garantizarle a la persona que piense retirar, el derecho a una audiencia frente a los órganos encargados de recomendar el retiro del servicio, y que la persona pueda conocer claramente los motivos por los que va a quedar desvinculado.

“Las decisiones discrecionales tienen que llevarse a cabo dentro del marco legal que les da sustento formativo. Debe tomarse en consideración a fines precisos y claramente delimitados. Además, una medida discrecional debe ser razonable en relación

con los fines perseguidos y debe respetar el debido proceso”, subrayó la Corte, con ponencia del magistrado Jaime Córdoba Triviño.

Y agrega: “La facultad de retiro discrecional no es equivalente a una autorización al Ejército de actuaciones arbitrarias”, y además, “para evitar la arbitrariedad en las actuaciones de las autoridades públicas las decisiones discrecionales deben llevarse a cabo dentro del marco legal que les da sustento”.

5. Reuniones preparatorias para la ponencia de segundo debate

Con el objeto de conocer las inquietudes y opiniones que este proyecto de ley pudiera generar entre el mando militar y policial se sostuvo una reunión que incluyó a algunos asesores del Ministerio de Defensa.

En dicha reunión se asumió el compromiso por parte de los Asesores del Ministerio de Defensa de expedir un decreto que pudiera contener un procedimiento que observara el derecho de defensa y el debido proceso de los militares y policías que fueran objeto de un proceso de Retiro Discrecional. Después de esperar por varios meses el Decreto este no ha sido expedido.

Por lo cual, es necesario continuar con el trámite legislativo del presente proyecto de ley.

6. En conclusión

El presente proyecto de ley no acaba con la facultad discrecional dentro de la fuerza pública, sino que establece un procedimiento abreviado para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa; con el objetivo de evitar abusos con la consecuente violación de los derechos fundamentales a los miembros activos de la fuerza pública.

Esta actitud de utilizar el “Retiro Discrecional” sin observar los derechos fundamentales está dejando como consecuencia multitud de demandas y tutelas que están contribuyendo a la congestión judicial y a la reparación con dineros públicos de los afectados.

Todo ello es lo que se pretende corregir este proyecto de ley que se pone, en manos del Congreso de la República, por parte de la Bancada del Movimiento MIRA, para su estudio.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar ponencia positiva y le solicito respetuosamente, a la honorable Comisión Segunda del Senado dar segundo debate al **Proyecto de ley número 48 de 2010**, por medio de la cual se establece el procedimiento abreviado para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa, del retiro discrecional del personal de Oficiales y Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Senadores,

Manuel Virgüez,
Senador Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 48 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se establece el procedimiento abreviado para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa, del retiro discrecional del personal de Oficiales y Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley establece el procedimiento abreviado a seguir sobre el retiro discrecional del personal uniformado al interior de la Fuerza Pública, para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa, recopiladas en el Decreto-ley 1790 de 2000, parágrafo del artículo 45, 99 y 104; artículo 4° de la Ley 857 de 2003 y artículo 13 del Decreto-ley 1793 de 2000.

Parágrafo. Para el retiro en forma discrecional será obligatoria la presencia del interesado o de su defensor, a efectos que puedan interponer el recurso de reposición ante quien tome la decisión del retiro y el de apelación ante el Ministerio de Defensa Nacional. En tratándose del retiro de oficiales en los grados de Oficiales Generales y de insignia, Coronel o Capitán de Navío únicamente el de reposición ante el Gobierno Nacional.

Artículo 2°. *Procedimiento.* Proferido el decreto por el gobierno o la resolución ministerial o del comandante de Fuerza, donde deberá consignar las razones de su retiro e indicar lo recomendado por las juntas respectivas, el interesado o su defensor podrá interponer recurso de reposición y en subsidio el de apelación, según sea el caso, a efectos de controvertir la razón de su desvinculación. Para lo cual se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento abreviado:

a) Admisión de la solicitud y apertura a pruebas. Una vez se notifique en forma personal o por edicto el Decreto Gubernamental o la Resolución Ministerial o de Comandante de Fuerza, el interesado o su defensor, interpondrá dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, según sea el caso. Cumplido este requisito la petición será admitida, y en el mismo auto se abrirá el proceso a pruebas, para que en el término de cinco (5) días los intervinientes soliciten o aporten las que estimen conducentes;

b) Rechazo de la solicitud. La solicitud de reposición o de apelación solo podrá rechazarse por el no cumplimiento del requisito temporal, mediante auto motivado susceptible del recurso de reposición;

c) Decreto de pruebas. Las pruebas conducentes, solicitadas en esta etapa o con la petición de revocatoria directa del decreto o resolución y las que oficiosamente se estimen necesarias, serán decretadas dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del traslado aludido en el literal “a” precedente;

d) Período probatorio y fallo. Las pruebas serán practicadas en un término no superior a treinta (30) días, vencido el cual el Gobierno Nacional, el Ministerio de Defensa o el Comandante de Fuerza, según sea el caso, tendrá diez (10) días hábiles para decidir, determinación que es susceptible del recurso de apelación con excepción de los oficiales a que se refiere el parágrafo del artículo 1°;

e) Comunicación. En firme el auto que ordena su retiro o su revocatoria, se oficiará al Jefe de Personal de la respectiva Fuerza, para sus trámites administrativos correspondientes de ley.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, y en especial el Decreto-ley 1790 de 2000, parágrafo del artículo 45, 99 y 104; artículo 4° de la Ley 857 de 2003 y artículo 13 del Decreto-ley 1793 de 2000 y las demás normas que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

Manuel Virgüez,
Senador Ponente.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 48 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se establece el procedimiento abreviado para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa, del retiro discrecional del personal de oficiales y suboficiales y soldados profesionales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley establece el procedimiento abreviado a seguir sobre el retiro discrecional del personal uniformado al interior de la Fuerza Pública, para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa, recopiladas en el Decreto-ley 1790 de 2000, parágrafo del artículo 45, 99 y 104; artículo 4° de la Ley 857 de 2003 y artículo 13 del Decreto-ley 1793 de 2000.

Parágrafo. Para el retiro en forma discrecional será obligatoria la presencia del interesado o de su defensor, a efectos que puedan interponer el recurso de reposición ante quien tome la decisión del retiro y el de apelación ante el Ministerio de Defensa Nacional. En tratándose del retiro de oficiales en los grados de Oficiales Generales y de insignia, Coronel o Capitán de Navío únicamente el de reposición ante el Gobierno Nacional.

Artículo 2°. *Procedimiento.* Proferido el decreto por el gobierno o la resolución ministerial o del comandante de Fuerza, donde deberá consignar las razones de su retiro e indicar lo recomendado por las juntas respectivas, el interesado o su defensor podrá interponer recurso de reposición y en subsidio el de apelación, según sea el caso, a efectos de controvertir la razón de su desvinculación. Para lo cual se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento abreviado:

a) Admisión de la solicitud y apertura a pruebas. Una vez se notifique en forma personal o por edicto el Decreto Gubernamental o la Resolución Ministerial o de Comandante de Fuerza, el interesado o su defensor, interpondrá dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, según sea el caso. Cumplido este requisito la petición será admitida, y en el mismo auto se abrirá el proceso a pruebas, para que en el término de cinco (5) días los intervinientes soliciten o aporten las que estimen conducentes;

b) Rechazo de la solicitud. La solicitud de reposición o de apelación solo podrá rechazarse por el no cumplimiento del requisito temporal, mediante auto motivado susceptible del recurso de reposición;

c) Decreto de pruebas. Las pruebas conducentes, solicitadas en esta etapa o con la petición de revocatoria directa del decreto o resolución y las que oficiosamente se estimen necesarias, serán decretadas dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del traslado aludido en el literal “a” precedente;

d) Período probatorio y fallo. Las pruebas serán practicadas en un término no superior a treinta (30) días, vencido el cual el Gobierno Nacional, el Ministerio de Defensa o el Comandante de Fuerza, según sea el caso, tendrá diez (10) días hábiles para decidir, determinación que es susceptible del recurso de apelación con excepción de los oficiales a que se refiere el parágrafo del artículo 1°;

e) Comunicación. En firme el auto que ordena su retiro o su revocatoria, se oficiará al Jefe de Personal de la respectiva Fuerza, para sus trámites administrativos correspondientes de ley.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, y en especial el Decreto-ley 1790 de 2000, parágrafo del artículo 45, 99 y 104; artículo 4° de la Ley 857 de 2003 y artículo 13 del Decreto-ley 1793 de 2000 y las demás normas que le sean contrarias.

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día cinco (5) de abril del año dos mil once (2011), según consta en el Acta número 29 de esa fecha.

El Presidente Comisión Segunda,

Guillermo García Realpe.

El Vicepresidente Comisión Segunda,

Camilo Romero.

El Secretario Comisión Segunda,

Diego Alejandro González González.

CONTENIDO

Gaceta número 774 - Jueves, 13 de octubre de 2011	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 150 de 2011 Senado, por la cual se fomenta la actividad cinematográfica en Colombia.....	1
Proyecto de ley número 151 de 2011 Senado, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- en desarrollo del artículo 72 de la Constitución Política.....	12
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 82 de 2011 Senado, por la cual se establecen criterios para reconocer el pago de la licencia de maternidad.....	15
Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 123 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Tratado sobre asistencia legal mutua en asuntos penales entre la República de Colombia y la Confederación Suiza”, hecho en Davos, Suiza, el 28 de enero de 2011.....	20
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 19 de 2011 Senado, por la cual se establecen políticas públicas que implementen el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.....	22
Ponencia para segundo debate, Texto propuesto y Texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda Constitucional al Proyecto de ley número 48 de 2010 Senado, por medio de la cual se establece el procedimiento abreviado para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa, del retiro discrecional del personal de Oficiales y Suboficiales y Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.....	32