



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 382

Bogotá, D. C., miércoles, 24 de mayo de 2017

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE 2017 CÁMARA

por la cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto terminar la incertidumbre legal que existe respecto a lo establecido por la Corte Constitucional donde ha reconocido la potestad del legislativo para determinar en contrario respecto de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 y la Ley 916 de 2004, bien para prohibir la práctica de actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas o para limitarlas o para eliminarlas, para lo cual le da al legislado un término de dos años.

El proyecto consta de cinco (5) artículos, incluido el relativo a su vigencia, en los que describe su objeto, establece la eliminación de expresiones de taurinas (rejoneo, corridas de toros, novilladas, becerradas y tientas), la derogación de la Ley 916 de 2004 “Reglamento Nacional Taurino y el plazo que se da a las entidades territoriales para presentar un plan de atención y una propuesta con nuevas actividades económicas y culturales de requerirse, para que las personas que se dedican a la actividad taurina, cuenten con programas de sustitución e integración laboral.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa fue presentada por el Ministerio del Interior el día 4 de mayo de 2017, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 108 de 2017, repartido a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes donde fuimos asignados como ponentes.

Se debe anotar que 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.

III. CONSIDERACIONES

El artículo 6° de la Ley 84 de 1989, *por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales (ENPA)* y se crean unas contravenciones prevé en algunos de sus literales:

“Artículo 6°. Se presumen hechos dañinos y actos de crueldad para con los animales los siguientes:

a) Herir o lesionar a un animal por golpe, quemadura, cortada o punzada o con arma de fuego;

(...)

d) Causar la muerte inevitable o necesaria a un animal con procedimientos que originen sufrimiento o que prolonguen su agonía. Es muerte inevitable o necesaria la descrita en los artículos 17 y 18 del Capítulo V de esta ley;

e) Enfrentar animales para que se acometan y hacer de las peleas así provocadas un espectáculo público o privado;

f) Convertir en espectáculo público o privado, el maltrato, la tortura o la muerte de animales adiestrados o sin adiestrar;

g) Usar animales vivos para entrenamiento o para probar o incrementar la agresividad o la pericia de otros animales;”

Por su parte, el artículo 7° de la misma normatividad establece que algunas actividades, a pesar que las conductas desarrolladas dentro de ellas constituyan maltrato animal, las mismas estarían exceptuadas de la aplicación de las sanciones establecidas en el ENPA, generando una *antinomia* dentro del régimen de protección general; es decir, permitiendo la realización de ciertas actividades que implican maltrato animal en las formas descritas en los literales transcritos del artículo 6° de la Ley 84 de 1989. Así, el mencionado artículo 7° establece:

“Artículo 7°. Quedan exceptuados de lo expuesto en el inciso 1°, en los literales a), d), e), f) y g) del

artículo anterior, el rejoneo, coleo, las corridas de toros, las novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos”.

Con esta excepción, el Congreso de la República en el año 2004 expidió la Ley 916 de 2004 o conocida como el “**Reglamento Nacional Taurino**”, mediante la cual se reguló la preparación, organización y desarrollo de los espectáculos taurinos y de las actividades relacionadas con los mismos.

La Ley 916 de 2004 declarada EXEQUIBLE de manera condicionada mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-666 de fecha agosto 30 de 2010, en el entendido:

1. Que la excepción allí planteada permite, **hasta determinación legislativa en contrario**, si ello llegare a ocurrir, la práctica de las actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas, siempre y cuando se entienda que estos deben, en todo caso, recibir protección especial contra el sufrimiento y el dolor durante el transcurso de esas actividades. En particular, la excepción del artículo 7° de la Ley 84 de 1989 permite la continuación de expresiones humanas culturales y de entretenimiento con animales, siempre y cuando se eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles contra ellos en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna.

2. Que únicamente podrán desarrollarse en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad.

3. Que sólo podrán desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas.

4. Que sean estas las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales; y

5. Que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades.

Adicional a lo anterior, la Ley 916 de 2004 en su contenido presenta expresiones de prácticas violentas y así mismo las reglamenta, permitiendo que en este tipo de espectáculos públicos existan, como es el caso del glosario definido en el artículo 12 y los trofeos concedidos del artículo 71.

“**Artículo 12. Definiciones.** Para la aplicación e interpretación de este reglamento, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Afeitado. Acción y efecto de despuntar los cuernos a los toros de lidia, arreglando y disimulando la operación con el fin de aminorar el riesgo de los toreros. Además de cortar los cuernos, se recortan los pelos del testuz para disimular la merma en la dimensión de las astas, de ahí el vocablo. (...)

(...) *Arpón.* El remate de las banderillas que consiste en una piedra de hierro afilada provistas de otras menores que salen en dirección contraria para que al hundirse prenda e impida su caída. (...)

(...) *Barrenar.* La acción del espada o picador que, al introducir el estoque o la puya en el cuerpo del toro revuelven el instrumento y forcejean para hacerlo penetrar más. (...)

(...) *Cuadrilla.* Conjunto de tres peones y dos picadores contratados por un matador para la temporada taurina, lo que conforma la cuadrilla fija/La que forman los mozos para correr los toros en las calles. La que forman los capas para ir a torear a las fiestas de las aldeas y pueblos/La que forman con niños torerillos profesionales del mundo taurino, cuando su precocidad permite su explotación económica. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-367 de 2006; el texto en cursiva se declaró EXEQUIBLE de manera condicionada, al entendido que los niños torerillos únicamente podrán hacer parte de una cuadrilla cuando hayan cumplido los catorce (14) años de edad y, además, los empresarios y las autoridades públicas les garanticen las condiciones de seguridad previstas en los tratados y convenios de derecho internacional suscritos por Colombia.

Despitorradas. El toro astillado que conserva parte de la punta de los cuernos y no se ha hecho totalmente hebras.

Descabellar. Usar el estoque propio para esta suerte de recurso que se ejecuta al colocar la punta del mismo en medio de los anillos que forman la médula espinal.

Desolladero. Sitio donde se le quita la piel del cuerpo del toro o de alguno de sus miembros. (...)

Emboladas. La res vacuna a la que se colocan bolas u otro artificio en las puntas de los cuernos, que impidan el que hiera con ellos.

Embroke. El momento en que el toro se introduce en el terreno del torero, de manera que si este no se moviera le alcanzaría la cornada.

Espada. Arma blanca, larga, recta, aguda y cortante./ Se utiliza para designar al torero que mata al toro con la espada.

Estoque. Espada de matar toros.

Farpa. Banderilla de metro y medio de largo, de madera quebradiza. De origen portugués, se emplea en el toreo a pie y a caballo.

Matador. El espada o diestro.

Mozo de espada. Persona que sostiene y provee al torero de muleta y espada durante el desarrollo de la faena.

Mulleros. Personas responsables de las mulas que retiran al toro muerto del ruedo.

Peto. Lona acolchada que se pone a los caballos de picar para su protección.

Picador. Es el torero a caballo de la cuadrilla encargado de cubrir la pica del toro.

Pinchazo. Intento frustrado de clavar la espada en el toro.

Puntillero. Persona que utiliza pequeña daga para matar al toro que ya dobló.

Puya. Punta acerada que en una extremidad tienen las varas o garrochas de los picadores y vaqueros, con

la cual estimulan o castigan a las reses. Garrocha o vara con puya.

Rejoneo. Se denomina así al torear a caballo, y especialmente, a herir al toro con el rejón, quebrándose-lo por la muesca que tiene cerca de la punta.

Tercio. Cada una de las tres etapas -vara, banderillas, muerte- en que se divide la corrida.

Varilarguero. Picador. (...)”.

(...) Artículo 71. Trofeos. Los trofeos para los espadas consistirán en saludo desde el tercio, la vuelta al ruedo, la concesión de una o dos orejas del toro que haya lidiado y la salida a hombros por la puerta principal de la plaza. Únicamente de modo excepcional a juicio de la presidencia de la corrida, podrá esta conceder el corte del rabo de la res.

Los trofeos serán concedidos de la siguiente forma:

Los saludos y la vuelta al ruedo los realizará el espada atendiendo, por sí mismo los deseos del público que así lo manifieste con sus aplausos.

La concesión de una oreja podrá ser realizada por el presidente de la corrida a petición mayoritaria del público, las condiciones de la res, la buena dirección de la lidia en todos sus tercios, la faena realizada tanto en el capote como con la muleta y fundamentalmente la estocada.

La segunda oreja de la misma res será de la exclusiva competencia del presidente de la corrida, que tendrá en cuenta la petición del público.

El corte de apéndices se llevará a efecto en presencia del alguacilillo que será el encargado de entregárselos al espada.

La salida a hombros por la puerta principal de la plaza solo se permitirá cuando el espada haya obtenido el trofeo de dos orejas como mínimo, durante la lidia de sus toros.

El presidente de la corrida a petición mayoritaria del público, podrá ordenar mediante la exhibición de la bandera azul la vuelta al ruedo de la res que por su excepcional bravura durante la lidia sea merecedora de ello.

El saludo o vuelta al ruedo del ganadero o mayoral podrá hacerlo por sí mismo, cuando el público lo reclame mayoritariamente.

El arrastre de los toros y de los caballos muertos deberá hacerse por tiro de mulas preferiblemente o de caballos. Los toros serán sacados en primer lugar”.

Así mismo, dentro del marco de posibilidades y prohibiciones legislativas y de acuerdo con el nuevo fenómeno proteccionista establecido dentro de la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), aparece un cúmulo de garantías impuestas por una nueva codificación infantil donde prevalece el interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes, en la cual la protección estatal debe ser máxima para evitar el contacto de los menores con espectáculos donde se promueva el consumo de sustancias alcohólicas, cigarrillos, y adicionalmente, se promueva la violencia ejercida contra los animales; en otras palabras:

“...A nadie escapa que la denominada Fiesta Brava o Fiesta Taurina, está basada en el sádico sufrimiento que se infringe a un ser vivo hasta causarle la muerte, el llamado toro de lidia es sometido desde antes de sa-

lir al ruedo a prácticas agresivas a fin de disminuir sus capacidades de resistencia y ya en la Plaza de Toros, su imagen desangrándose por las heridas causadas por diversos tipos de picas, arpones y estoques es un espectáculo deleznable para cualquier ser humano con un mínimo de consciencia y respeto por la naturaleza.

Este tipo de espectáculos, dañan gravemente a los niños, pues la visión de las corridas de toros, puede aumentar la agresividad, la ansiedad y el impacto emocional en los niños.

Se sabe que la violencia genera en los niños problemas graves como aprender a ser violentos o agresivos, genera inseguridad, también la percepción en los niños de que la violencia es algo natural, restándoles sensibilidad a los niños en cuanto al respeto a los animales o incluso a cualquier ser humano y generando en ellos incluso la percepción de que matar a un animal puede llegar a ser un triunfo o una satisfacción.”¹

Se considera pertinente recordar el Informe del Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño para Colombia, de enero de 2015, en el cual se dijo que: “el Comité insta al Estado Parte a dar prioridad a la eliminación de todas las formas de violencia en contra de los niños, y en particular a: f) Con el objetivo de prohibir la participación de los niños en la tauromaquia, incluyendo corrales, tome las medidas legislativas y administrativas necesarias con el fin de proteger a todos los niños que participan en la formación/entrenamiento y actuaciones en la tauromaquia, así como en su condición de espectadores, y a sensibilizar sobre la violencia física y mental asociada a la tauromaquia y su impacto en los niños”.

Recordemos que la Constitución Política de Colombia en su Capítulo de los Derechos Colectivos y del Ambiente estableció:

“Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

En la Sentencia C-666 de 2010 “se reitera que las distintas -y abundantes- referencias que la Constitución contiene respecto del medio ambiente incluyen como elemento esencial los recursos naturales, contándose dentro de estos los animales en general, es decir, todos los animales que se hallen dentro del territorio colombiano. Es esta la razón para que la libertad de decisión en el tratamiento que las personas brindan a los animales se encuentre limitada drásticamente por el concepto de bienestar animal, el cual se sustenta de forma principal en elementos axiales al ordenamiento jurídico constitucional como es un concepto complejo y amplio de ambiente, el cual debe superar una visión utilitarista -y, por consiguiente, antropocéntrica-, para centrarse en una que comprenda al ser humano como parte de un todo que tiene un sentido propio”² -dispo-

¹ Tomado de: http://www.partidoverde.org.mx/iniciativa_asambleaV/Ini_prohibirNinosTOROS_norberto_261109.pdf.

² Y que no es relevante simplemente en cuanto está a su servicio, sino que tiene importancia *per se* como contexto en el cual uno de sus integrantes es la comunidad humana.

siciones constitucionales que conforman la llamada Constitución ecológica; el deber de protección de los recursos naturales –artículos 8º y 95-8 de la Constitución–; el deber de comportamiento digno de los seres humanos para con otras especies –que surge de una interpretación sistemática de los artículos 1º, 2º, 8º y 94 de la Constitución– y la función ecológica de la propiedad –artículo 58 de la Constitución.”

Es decir, que es un deber del Estado garantizar la protección del medio ambiente, extendiéndola puntualmente a la protección de los animales.

Respecto a la protección del medio ambiente y la existencia de una Constitución Ecológica, la Corte Constitucional se ha manifestado a favor de dicho precepto en las **Sentencias T-411 de 1992, C-058 de 1994, C-375 de 1994, C-495 de 1996, C-142 de 1997, C-126 de 1998, C-596 de 1998, C-794 del 2000, C-245 del 2004, C-150 del 2005 y C-189 del 2006.**

Inclusive, a nivel del derecho a la propiedad privada, la Corte estableció un derrotero a seguir entre el desarrollo económico, el bienestar individual y la conservación del ecosistema, todo en aras de armonizar la protección especialísima hacia el bienestar de los animales, especialmente en la **Sentencia T-760 del 25 de septiembre del 2007.**

“...Lógicamente la protección medio ambiental, como valor constitucional, no tiene un efecto desvanecedor sobre los demás derechos y garantías previstos en la Carta. No obstante, la importancia de tal derecho, de acuerdo a cada caso se hará necesario equilibrarlo con las demás atribuciones individuales, sociales, económicas y colectivas. Para el efecto, **el propio texto constitucional proporciona conceptos relevantes que concretan el equilibrio que debe existir entre el “desarrollo” económico, el bienestar individual y la conservación del ecosistema.** El desarrollo sostenible, por ejemplo, constituye un referente a partir del cual la jurisprudencia de la Corte ha fijado cuáles son los parámetros que rigen la armonización de tales valores, destacando que: “es evidente que el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que permita progresivamente mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracional o desproporcionadamente la diversidad natural y biológica de nuestro ecosistema.

(...)

Nótese que a pesar de los profundos cambios normativos relativos al manejo y aprovechamiento de la fauna silvestre, las figuras jurídicas que por excelencia rigen el disfrute de las especies animales son la cacería y la zootecnia (Ley 84 de 1989, Ley 611 de 2000 y Decreto 4688 de 2005). **No obstante, es necesario insistir, la caza indiscriminada de animales, entendida como el acceso libre o arbitrario del hombre sobre cualquier recurso faunístico de la naturaleza no tiene soporte legal o constitucional actual.** Esta, en sus diferentes especialidades, tiene que cumplir con varias condiciones generales para que se considere legítima: (i) la obtención de la autorización, permiso o licencia que define las circunstancias bajo las que se podrá acceder al recurso faunístico, precedida por la determinación de las especies y los cupos globales de aprovechamiento; (ii) garantizar que las condiciones bajo las que se manejarán los animales permiten el bienestar de cada especie y el desarrollo sostenible del recurso; y (iii)

evitar que el aprovechamiento del animal comporte actos de crueldad que perjudiquen el “bienestar” de este o que su permanencia contrarie la tranquilidad de otras personas.” (Resaltado fuera del texto).

No creemos necesario extendernos en el desarrollo legislativo interno que ha tenido la protección y bienestar animal, muy a pesar que los animales son bienes muebles (cosificables) conforme a las voces del Código Civil Colombiano, y sin embargo, con una calidad jurídica mixta (seres sintientes), por lo que existen diversas leyes como: la Ley 5ª de 1972 “por la cual se provee la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de Animales” y su Decreto Reglamentario 497 de 1973, la Ley 9ª de 1979 “Código Nacional Sanitario”, la Ley 17 de 1981 “por la cual se aprueba la Convención sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres”, la Ley 84 de 1989 “Estatuto Nacional de Protección de los Animales”, la Ley 99 de 1993 “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones”, la Ley 599 de 2000 “Código Penal Colombiano” y sus correspondientes artículos 339A (creados por la Ley 1774 del 2016) y siguientes, la Ley 611 de 2000 “por la cual se dictan normas para el manejo sostenible de especies de Fauna Silvestre y Acuática”, el Decreto 2811 de 1974 “por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente” y el Decreto 1608 de 1978 “por el cual se reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de fauna silvestre”.

Igual, no debemos olvidar que dentro del marco de posibilidades y prohibiciones legislativas que tiene el Congreso y, de acuerdo con el nuevo fenómeno proteccionista establecido dentro de la Ley 1098 del 2006 “Código de Infancia y Adolescencia”, aparecen un cúmulo de garantías impuestas por una nueva codificación infantil donde prevalece el interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes, en la cual la protección estatal debe ser máxima para posibilitar que en un futuro, nuestros menores cuenten con un entorno sostenible o por lo menos con una fauna y flora que cuidar.

Ahora bien, en el Fallo 22592 de 2012 del Consejo de Estado, se complementa el reconocimiento realizado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-666 de 2010 en el sentido de la capacidad de sentir dolor y placer que tienen los animales. En principio, la decisión del Honorable Consejo de Estado dejaría sin efectos algunos artículos del Código Civil (artículos 2353 y 2354) que equipara a los animales a cosas, en tanto logra complementar, en buena medida, a nivel de jurisprudencia, la Sentencia C-666 de 2010, que limitó de manera considerable el ejercicio de la tauromaquia en Colombia, reconociéndola como un acto cruel que debe ir desapareciendo con el tiempo, a la par que resalta una serie de medidas que llevan a proteger a los animales partícipes de esta actividad. Lo anterior, va en dirección del espíritu consagrado en los anales de la Ley 84 de 1989 - Estatuto Nacional de Protección a los Animales- que, a pesar de sus expresas y controversiales excepciones, en las cuales se incluye la tauromaquia, sí pone de manifiesto la necesidad de una evolu-

ción moral, de modo que logre abarcar y no discrimine a ninguna especie animal.

También vale la pena traer a colación la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca del 12 de julio de 2012, con Radicado número 110013331032-2007-00288-01, mediante la cual se ordenó *“al Instituto Distrital de Recreación y Deporte para que, dentro de los 5 días siguientes a la notificación del presente fallo, dé por terminado el Contrato 411 de 1999 con sus prorrogas, suscrito con la Corporación Taurina de Bogotá, en el evento de que el mismo siga vigente”*.

De acuerdo con esas directrices, el Gobierno nacional construyendo una estrategia para educar para la paz, debe crear escenarios que promuevan el respeto a la vida e integridad de los seres vivos, así como eliminar del ordenamiento jurídico toda práctica violenta e inhumana que fomente el desprecio hacia seres sintientes y la insolidaridad entre los ciudadanos, acostumbrados a permanecer impasibles ante el linchamiento de un ser vivo.

MEDIDA PARA ERRADICAR LA VIOLENCIA

Teniendo en cuenta la guerra que hemos vivido en Colombia, la cual fue superada con la firma del acuerdo final de paz, no es coherente presentar la muerte como espectáculo público. La tauromaquia es un espectáculo cruel, en el cual se promueve el daño, sufrimiento, la agonía y muerte, en el que un animal es acosado y herido con arpones, banderillas, picas y espadas afiladas hasta que muere asfixiado o ahogado en su propia sangre, con los pulmones destrozados por la espada del matador, o apuntillado para seccionarle la médula espinal.

Si estamos erradicando la violencia en nuestro país debemos empezar a construir una sociedad basada en el respeto a la vida y a los demás; así mismo avanzar en la dirección más humanitaria de otros países que han eliminado la tortura de seres sintientes como espectáculo. La eliminación de estas prácticas se correspondería con la promoción del desarrollo de valores deseables en la sociedad como del respeto hacia el otro, constituyéndose así como una de tantas estrategias para superar la violencia, insolidaridad y crueldad por razones injustificables, y de paso contribuir a garantizar la no repetición de la guerra superar la violencia, insolidaridad crueldad y de esta forma garantizar la no repetición de la guerra.

En 1996, la Asamblea Mundial de la Salud, por conducto de la Resolución WHA49.25, declaró que la violencia es un importante problema de salud pública en todo el mundo y pidió a la Organización Mundial de la Salud que elaborara una tipología de la violencia para caracterizar los diferentes tipos de violencia y los vínculos entre ellos. Hay pocas clasificaciones taxonómicas y ninguna es completa.

Tres categorías generales, según las características de los que cometen el acto de violencia:

- La violencia autoinfligida
- La violencia interpersonal
- La violencia colectiva.

Esta categorización inicial distingue entre la violencia que una persona se inflige a sí misma, la violencia impuesta por otro individuo o un número pequeño de

individuos y la violencia infligida por grupos más grandes, como el Estado, contingentes políticos organizados, tropas irregulares y organizaciones terroristas y los espectáculos violentos.

Un estudio publicado en “Journal of Social Cognitive and Affective Neuroscience” de octubre de 2010, refiere que una sobredosis de escenas brutales lleva a los adolescentes a insensibilizarse ante ellas.

- *“A fuerza de ver imágenes de violencia, acaban por aceptarlas como un elemento más de la vida cotidiana.*

- *Además, este tipo de contenidos caen sobre un terreno abonado, ya que, según exponen los autores del nuevo trabajo, “la adolescencia es una etapa de la vida sensible a los efectos adversos de la violencia en los medios”.*

- *De hecho, hay estudios que muestran que las representaciones de agresiones resultan más atractivas para la juventud, que precisamente se identifica más con los personajes antisociales. “ Los resultados de este análisis ponen de manifiesto que, el cerebro tiene la capacidad de acostumbrarse a todo. “La exposición a estos contenidos desactiva las respuestas emocionales”.*

- *Al cabo del tiempo esta desensibilización tiene efectos permanentes, puesto que los jóvenes dejan de valorar “las consecuencias de la violencia y, por lo tanto, puede incrementarse la probabilidad de que vean la agresión como un comportamiento aceptable”.* Finalmente, *acabarán haciendo lo que ven.*

En el año 2000, se emitió un documento conjunto de las siguientes organizaciones: American Academy of Pediatrics, American Academy of Child & Adolescent Psychiatry, American Psychological Association, American Medical Association, American Academy of Family Physicians y American Psychiatric Association. En este documento, los firmantes destacaban lo siguiente (basándose en más de 30 años de investigación y más de 1.000 estudios):

- *Los estudios en su conjunto muestran de modo “aplastante” que existe una relación causal entre la violencia en los medios (televisión, radio, películas, música y juegos interactivos) y el comportamiento agresivo en algunos niños. Por lo general, “ver violencia como entretenimiento” puede conllevar un aumento de actitudes, valores y comportamientos agresivos, especialmente en los niños.*

- *Los niños que observan mucha violencia tienden a considerarla un medio efectivo para resolver conflictos y a pensar que los actos violentos son aceptables.*

- *La visualización de violencia puede llevar a una desensibilización emocional en relación a la violencia en la vida real. Esto puede disminuir la probabilidad de que alguien tome la iniciativa para proteger a víctimas de actos violentos.*

- *La violencia como entretenimiento “alimenta la percepción de que el mundo es un lugar violento y malicioso”, aumentando el miedo de los niños a convertirse en víctimas de violencia y, consecuentemente, aumentando su desconfianza ante otros y aumentando los comportamientos de autoprotección.*

De acuerdo a Perry y Furukawa (1986, pp.594) *“el modelado es un proceso de aprendizaje observacional en el que la conducta de un individuo o grupo (el mo-*

delo) actúa como un estímulo para generar conductas, pensamientos o actitudes semejantes en otras personas que observan la actuación del modelo”.

A su vez, el estudio de la Violencia hacia Humanos y Animales GEVHA³, así como la Coordinadora de Profesionales por la Prevención de Abusos (CoPPa, “s.f.”) nos indican que: *“Estudios e investigaciones demuestran que existe un estrecho vínculo entre el maltrato a los animales y el maltrato infantil, el maltrato de ancianos, la violencia de género y otras formas de violencia interpersonal. Intervenciones preventivas que buscan otorgar una protección especial a las personas más vulnerables, deben tomar este vínculo en cuenta y no pueden dejar de lado el maltrato animal”.* (Resaltado fuera del texto original).⁴

Los hechos de violencia que se presenten en un espectáculo esconden diversos elementos y situaciones, propias de una comunidad en crisis, que impiden avanzar hacia el progreso social que conduce a una sociedad más justa, pacífica, respetuosa de la vida en todas sus manifestaciones y civilizada.

*“Contrario a la percepción de un buen sector de la población, el desarrollo y mantenimiento de la mayor parte de las personas que tienen afición hacia la tauromaquia, no se fundamenta en conductas asociadas a la sociópata o algún tipo de trastorno asociado, sino a unos procesos de aprendizaje cuyo reforzamiento continuo hace perder la capacidad de tener en cuenta los intereses del toro, privilegiando y valorando otros aspectos. Es necesario, si es que se quiere abolir la tauromaquia, en el contexto de una tendencia creciente de respeto a toda forma de vida, implementar mecanismos para que la infancia no habitúe los refuerzos asociados a la tauromaquia y se desensibilice frente a lo que le ocurre al animal”*⁵.

En cuanto a los hechos de violencia y convivencia social y más específicamente lo sucedido en Bogotá el 22 de enero de 2017, el Ministerio del Interior cito a todas las organizaciones protectoras de animales, antitaurinos, defensores de la vida, para escuchar y construir en conjunto la mejor solución.

Buscando antecedentes históricos, podemos determinar que sin importar quien haya sido el responsable de los hechos sucedidos en Bogotá el 22 de enero de 2017, el conflicto trascendió más allá del debate entre matadores y defensores de la vida, ahora nos vemos enfrentados a una problemática social causada por el silencio del legislativo respecto al vacío de la norma.

Una vez fue aprobada la Ley 1774 del 6 de enero del 2016, no se volvió a registrar ante las autoridades ningún hurto, asonada, confrontación violenta, ni homicidio relacionado con el maltrato animal.

Por lo anterior, podemos concluir que estamos al borde de un posible enfrentamiento entre ciudadanos que están dispuestos a defender sus posturas, no solamente por el interés por salvaguardar su tradición cultural, sino también por defender la vida de los animales, pero se debe resaltar que estos enfrentamientos no son

causados por la colectividad taurina o antitaurina, sino por la indignación de la ciudadanía en general, ante la falta de una legislación clara sobre el tema.

CULTURA Y TRADICIÓN NO PUEDE SER EXCUSA PARA LA TORTURA

En concepto de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, el análisis jurídico debe abarcar distintos aspectos, siendo el primero de ellos la posible existencia de cosa juzgada, ante lo cual concluyen su inexistencia, por cuanto los análisis previos -Sentencias C-1192 de 2005, C-115 de 2006 y C-367 de 2006- analizaron el estatuto taurino -no el de otras actividades excepcionadas de la protección y su estudio se centró en su condición de arte, más no en la de actividad que implica maltrato cruel y dañino a animales⁶.

Manifiestan que los derechos culturales no pueden implicar desconocimiento del derecho a un ambiente sano, siendo necesario estudiar este derecho desde lo complejo. En palabras del interviniente *“el ambiente sano no se compone solamente por el aspecto biofísico de las lesiones y perjuicios que sufren los animales del espectáculo, sino que el ambiente incluye factores culturales, sociales, económicos y jurídicos, lo cual configura un análisis desde lo complejo, que para el caso jurídico implica, entre otras cosas, el entendimiento de los derechos colectivos como marco de referencia de aplicación del artículo 79 Constitucional”.*

Señala que el maltrato sistemático a los animales genera una *“vulneración sistemática de los Derechos Humanos Ambientales*, lo cual no está condicionado al reconocimiento de la titularidad de derechos a los animales, sino que está relacionado *“con la generación de impactos ambientales y culturales vinculados con la difusión de valores de crueldad, odio y daños injustificados en contra del ambiente”.*

Ahora bien, el concepto de actividad cultural no es un desarrollo de la Constitución, sino fruto de la interacción de los distintos actores sociales determinados por un tiempo y un espacio específicos. De manera que no puede entenderse que las manifestaciones culturales, en sí mismas consideradas, sean desarrollo de la Constitución, ni que, por consiguiente, tengan blindaje constitucional alguno que las haga inmunes a la regulación por parte del ordenamiento infraconstitucional cuando quiera que se concluya sobre la necesidad de limitarlas o, incluso suprimirlas, por ser contrarias a los valores que busque promocionar la sociedad.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que la tradición es el conjunto de bienes culturales que se transmite de generación en generación dentro de una comunidad. Se trata de aquellas costumbres y manifestaciones que cada sociedad considera valiosas y las mantiene para que sean aprendidas por las nuevas generaciones, como parte indispensable del legado cultural. Es por ello que el legislador no debería, a través de una ley, como la 916 de 2004, imponer un reglamento para llevar a cabo una actividad del sector privado como una tradición; lo que ha protegido la Corte Constitucional, son las expresiones culturales libres, luego, al ser regladas, se desconfiguran y se convierten en objeto de derogación como en el presente caso, ya que se trata de una actividad determinada por el legislador y no una tradición cultural que deba ser respetada por este.

⁶ Concepto Corte Constitucional en Sentencia C-666 de 2010.

³ <http://www.gevha.com>

⁴ El estudio de la Violencia hacia Humanos y Animales GEVHA, así como la Coordinadora de Profesionales por la Prevención de Abusos (CoPPa, “s.f.”).

⁵ Tesis Carlos Crespo Crespo, C. (2016). Tesis de grado de Maestría en Bioética. Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá.

Téngase en cuenta que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-666 de 2010, es clara al establecer que el legislador puede llegar a prohibir o limitar las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, pues estas se enmarcan en lo dispuesto por la Constitución de 1991 que no es estática y “la *permisión contenida en un cuerpo normativo preconstitucional no puede limitar los cambios que se produzcan en el seno de la sociedad*”⁷.

“Estamos en una sociedad especista, al dar prioridad a intereses humanos secundarios como una sujeta valoración de la tauromaquia como arte, y no en intereses primarios como la vida y la integridad como sucede en el caso de la tauromaquia donde el animal se constituye en víctima. Esto quiere decir que se legisla en favor del victimario, no de la víctima (Toros, caballos e infancia).

*Clave incluir que la cultura o la tradición por el hecho de serlas no tienen directamente una valoración positiva e intocable. Así mismo, que estos conceptos son cambiantes a través del tiempo y que deben ser valorados a la luz de las nuevas concepciones morales, priorizando la prevención de la afectación a alguien (los seres sintientes) por sobre la presentación de expresiones artísticas y culturales.”*⁸

Así mismo, deja en cabeza del “Legislador, que en cumplimiento de su potestad de configuración normativa debe regular de manera más detallada la *permisión de maltrato animal objeto de examen constitucional. Labor que debe ser complementada con el concurso de las autoridades administrativas con competencias normativas en la materia, de manera tal que se subsane el déficit normativo del deber de protección animal al que ya se hizo referencia. En este sentido deberá expedirse una regulación de rango legal e infra legal que determine con exactitud qué acciones que impliquen maltrato animal pueden ser realizadas en desarrollo de corridas de toros, becerradas, novilladas, rejoneos, riñas de gallos, tientas y coleo, y en las actividades conexas con dichas manifestaciones culturales, tales como la crianza, el encierro, el adiestramiento y el transporte de los animales involucrados en las mismas*”⁹.

De otra parte, en la revista *Arcadia* en un artículo titulado “LIBERTAR A LOS TOROS: LA TAURAMAQUIA COMO “ARTE” O “EXPRESIÓN CULTURAL” hace referencia a lo que el legislador debe proteger respecto a la cultura.

*“Todo esto nos lleva a pensar que las concepciones alrededor de la preservación del patrimonio cultural no son estáticas, herméticas o inmutables, son construcciones móviles que evolucionan según el desarrollo de las humanidades, las ciencias, la política o la sociedad. Entonces, en tiempos en que los avances científicos nos han llevado a determinar inequívocamente que los animales sienten como nosotros, (...) El patrimonio cultural puede ser éticamente positivo o negativo, pero está en manos de los estados legislar qué aspectos de este patrimonio, de acuerdo con las leyes, la razón y la ciencia, ameritan ser conservados”*¹⁰.

⁷ Sentencia C-666 de 2010.

⁸ Tesis Carlos Crespo Crespo, C. (2016). Tesis de grado de Maestría en Bioética. Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá.

⁹ Sentencia C-666 de 2010.

¹⁰ Revista *Arcadia* “LIBERTAR A LOS TOROS: LA TAURAMAQUIA COMO “ARTE” O “EXPRESIÓN CULTURAL”.

*Nadie puede torturar y matar a un animal inerte, indefenso, excusándose en que está haciendo una “obra de arte”, como ocurre en una corrida de toros. Si lo hago, debo atenerme a las consecuencias éticas y legales que implica violentar una vida animal. Al margen de la discusión sobre si la tauromaquia es arte o no, lo cierto es que la vida, cualquier forma de vida, y su dignidad, están por encima del arte: de hecho, la misión del arte, al menos vista desde el consenso crítico del último medio siglo, es liberar la vida, trabajar con ella, protegerla (en la medida de sus posibilidades) del conformismo, la opresión, la ignorancia, el sufrimiento y la barbarie. El arte es un bálsamo intelectual; un instrumento crítico con las viejas sensibilidades, con la historia colonial, con las tradiciones muertas; y la tauromaquia (que implica la repetición incesante de una tradición violenta y el regodeo pasmoso en el sufrimiento y la sangre, con la consecuente muerte de un animal) tiene más que ver con el ritual, el poder y la guerra, que con la creación artística auténtica.”*¹¹

LOS ANIMALES SON SERES SINTIENTES

La Ley 1774 de 2016, dio un gran paso al reconocer los animales como seres sintientes, “Artículo 1°. *Objeto. Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial*”.

En cuanto al animal como tal, vale decir que el toro es un animal herbívoro. Gran parte de su vida consiste en buscar pastos para alimentarse, y no es bravo sino en las luchas territoriales, en la lucha por la reproducción y/o en situaciones de peligro. Es por esto que el toro es artificialmente manipulado y provocado para que responda de manera agresiva.

De esta manera, la casta brava de los toros ha sido genéticamente manipulada por el hombre para que sus ejemplares sean agresivos, tal como se han manipulado los ganados lecheros o de carne.

La Corte Constitucional, desde el 2010, ha reconocido los hechos de violencia contra un ser, es así como en la Sentencia C-666 de 2010 lo expresa, “debe la Corte señalar que dentro de las corridas de toros existen ciertas actividades que se realizan inevitablemente en todo espectáculo y que implican daño a los animales, como son:

i) *Picar el toro, operación que implica clavar una punta de lanza de catorce centímetros de largo en el morrillo del toro, acción que eventualmente puede repetirse hasta dos veces;*

ii) *Poner banderillas, operación que implica clavar en el lomo del toro las banderillas, las cuales son palos de madera rectos y resistentes en cuyo extremo se encuentra el Arpón, que consiste en una piedra de hierro afilada provista de otras menores que salen en dirección contraria para que al hundirse en la carne del toro prenda e impida su caída –artículos 12 y 50 Ley 916 de 2004-.*

¹¹ Revista *Arcadia* “LIBERTAR A LOS TOROS: LA TAURAMAQUIA COMO “ARTE” O “EXPRESIÓN CULTURAL”.

iii) *Clavar el estoque, operación que implica que el encargado de la lidia clave una espada en el toro que estaba lidiando.*

Eventualmente, una corrida de toros también puede implicar la realización de otras actividades que causen daño a los animales, como son:

i) *La puesta de banderillas negras, las cuales tienen un Arpón más largo y ancho, causando una herida de mayor profundidad y grosor.*

ii) *El apuntillar, que implica dar muerte con una daga al toro que, luego de que le fue clavado el estoque, cayó al suelo pero no ha muerto.*

iii) *Descabellar, que implica dar muerte al toro mediante una estocada que se propina entre los anillos que rodean la médula espinal. Este procedimiento se realiza en aquellos casos que, luego de seis (6) minutos de haber recibido la primera estocada con la intención de darle muerte, el toro no ha caído -ya sea muerto o agonizante- en la arena de la plaza.*

Por su parte, en las novilladas tienen lugar las mismas actividades de maltrato animal que en las corridas de toros, con eventual excepción de la suerte de varas, es decir, aquel momento en que, montado en un caballo, el “picador” introduce en repetidas ocasiones un punta de lanza en el morrillo del toro, es decir, la zona abultada entre la nuca y el lomo del animal. En las becerradas esta actividad no se realiza. Las demás actividades como clavar banderillas en el lomo del animal que se esté lidiando y el clavar una espada que atraviesa el lomo del toro con la intención de darle muerte hacen parte del desarrollo normal de becerradas y novilladas¹²; de la misma forma, puede tener lugar la llamada “puntilla”, es decir, clavarle una daga en la nuca al toro que está aún agonizante. El rejoneo implica las mismas actividades que tienen lugar dentro de una corrida de toros, con la diferencia que estas se realizan estando el torero montado en un caballo y valiéndose de instrumentos de maltrato adaptados a esta situación”.

Así las cosas, se reitera que la Alta corporación dejó en cabeza del Legislativo la tarea de prohibir la práctica de actividades de entretenimiento y de expresión cultural violentas, para limitarlas o para eliminarlas.

Sumado a lo anterior la Corte Constitucional mediante Sentencia C-041 de 2017 declaró la inconstitucionalidad de una disposición que exceptuaba determinados comportamientos, al considerar que el legislador incurrió en un déficit de protección constitucional hacia los animales, por lo que exhortó al Congreso a superarlos en un máximo de dos (2) años:

“2. Decisión

Primero. Declarar EXEQUIBLE, por el cargo examinado, la expresión “menoscaben gravemente”

¹² La diferencia en el nombre entre una corrida de toros, una novillada y una becerrada se da, principalmente, la edad de los animales que se lidian. En las corridas de toros se lidiarán toros entre cuatro y siete años; en las novilladas pueden lidiarse toros entre tres y cuatro años -si es una novillada con picador- o reses entre dos y tres años -si es una novillada sin picador-; en las becerradas se lidian machos o vaquillas de edad inferior a dos años -definiciones contenidas en el artículo 12 de la Ley 916 de 2004- .

prevista en el artículo 5° de la Ley 1774 de 2016, que adicionó el artículo 339A al Código Penal.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE el párrafo 3 previsto en el artículo 5° de la Ley 1774 de 2016, que adicionó el artículo 339B al Código Penal. Se DIFIEREN los efectos de esta decisión por el término de dos (2) años, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, para que el Congreso de la República adapte la legislación a la jurisprudencia constitucional.

De no expedirse normativamente alguna en el plazo indicado, inmediatamente toma fuerza ejecutoria la inxequibilidad declarada”.

Para tomar esta determinación, la Corte Constitucional establece entre otros, que:

“3.2. Sobre el párrafo 3° del artículo 339B del Código Penal, la Corte determinó que resulta inconstitucional y consideró necesario diferir los efectos de la decisión. En primer lugar, recordó que esta norma penal refiere a las “circunstancias de agravación punitiva”, no obstante, exceptúa de punibilidad algunos comportamientos como los previstos en el párrafo 3° que señala: “quienes adelanten las conductas descritas en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 no serán objeto de las penas previstas en la presente ley”.

“Consideró que el párrafo cuestionado reenvía a la disposición legal contenida en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989, exceptuando de penalización los siguientes comportamientos: “el rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos”. No obstante, la Corte halló que tal remisión adolece de indeterminación (principio de legalidad), desconoce el principio de tipicidad (artículo 29 Superior) y termina reproduciendo contenidos materiales declarados inconstitucionales (artículo 243 Superior), todo lo cual genera un déficit de protección constitucional hacia los animales”.

“Ello por cuanto la remisión normativa se realizó en forma genérica y desatendiendo los lineamientos que con anterioridad fueron fijados por este Tribunal al descartar ciertas interpretaciones inconstitucionales. En efecto, en la Sentencia C-666 de 2010 se consideró que el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 era parcialmente inconstitucional por desconocer la protección de los animales ante el sufrimiento (como parte de un ambiente sano), al haber establecido algunas excepciones amplias e imprecisas a las sanciones por maltrato.

“La Corte consideró que tales excepciones serían constitucionales solamente si estaban condicionadas a estrictos parámetros de modo, tiempo y lugar. De esta manera, se determinó que: i) pudiera darse una decisión legislativa en contrario, ii) en las tradiciones culturales se protejan especialmente a los animales contra el sufrimiento y el dolor, iii) se eliminen o morigeren en el futuro las conductas crueles, iv) se cumpla el deber constitucional de amparo a los animales, y v) únicamente podrán desarrollarse en los lugares y fechas en los que tradicionalmente se han realizado, entre otros”.

“La Sentencia C-666 de 2010 partió de considerar que se tienen deberes morales y solidarios hacia los animales, además del comportamiento digno que los humanos están obligados a proveerles para la preservación del medio ambiente (artículos 8°, 79 y 95 Supe-

riores). También sostuvo que la Constitución de 1991 no es un instrumento estático y que la permisión prevista en el cuerpo normativo preconstitucional (Ley 84 de 1989) no puede limitar la libertad de configuración normativa del Congreso de la República, de acuerdo a los cambios que se produzcan en el seno de la sociedad.”

“En la Ley 1774 de 2016 el legislador volvió a hacer referencia a la excepción de las sanciones al maltrato animal -ahora de carácter penal- en tanto se ha dado más valor a su protección frente al sufrimiento, sin embargo, lo hizo de manera genérica desprotegiendo a los animales de forma irrazonable y desproporcionada. Así para la Corte es claro que el parágrafo 3° desconoció la decisión constitucional previa de equidad condicionada (...)”.

En conclusión, la Corte constitucional ha reconocido la potestad del legislativo para determinar en contrario respecto de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 y la Ley 916 de 2004, bien para prohibir la práctica de actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas, o para limitarlas o para eliminarlas, es por ello que el Ministerio del Interior dando inicio a lo expuesto por la Corte Constitucional propone eliminar las prácticas taurinas en el Territorio Nacional.

En cumplimiento de estos lineamientos, el presente Proyecto de Ley propone derogar algunas expresiones del artículo 7° de la Ley 94 de 1989 en las cuales su significado se deriven elementos de sufrimiento, agonía y muerte hacia los animales, así como derogar la Ley 916 de 2004 (Reglamento Nacional Taurino).

IV. LEGISLACIÓN ACTUAL

- Artículos 6° y 7° de la Ley 84 de 1989 “por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales”.

- Ley 916 de 2004 “Reglamento Nacional Taurino”

- Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia)

- Ley 1774 de 2016, “por medio de la cual se modifica el Código Penal” (reconoce los animales como seres sintientes y penaliza el maltrato animal).

V. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar trámite en primer debate al **Proyecto de ley número 271 de 2017 Cámara**, por la cual se eliminan las prácticas taurinas en el Territorio Nacional y se dictan otras disposiciones, conforme al texto original presentado.

De los honorables Representantes,

De los honorables Representantes,

OSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ
Coodinador Ponente

GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO
Ponente

MAURICIO SALAZAR PELÁEZ
Coodinador Ponente

RAFAEL EDUARDO PALAU SALAZAR
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE 2017 CÁMARA

por la cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene como objetivo fortalecer la cultura ciudadana para la paz, respeto a la vida e integridad de los seres sintientes, eliminando las prácticas taurinas como una expresión de violencia y crueldad en espectáculos públicos.

Artículo 2°. Elimínense las expresiones “rejoneo, corridas de toros, novilladas, becerradas y tientas” contenidas en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989.

Artículo 3°. Deróguese la Ley 916 de 2004 “Reglamento Nacional Taurino”.

Artículo 4°. Las entidades territoriales con el apoyo del Gobierno nacional tendrán un plazo de seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley, para presentar un plan de atención y una propuesta con nuevas actividades económicas y culturales si se requiere, para que las personas que se dedican a la actividad taurina, cuenten con programas de sustitución e integración laboral.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

OSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ
Coodinador Ponente

GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO
Ponente

MAURICIO SALAZAR PELÁEZ
Coodinador Ponente

RAFAEL EDUARDO PALAU SALAZAR
Ponente

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2015 SENADO, 212 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se regula la instalación y puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones.

1. Introducción y antecedentes del proyecto de ley

Es bien sabido que los medios tecnológicos utilizados en los últimos cinco años para imponer comparendos se han convertido en el dolor de cabeza de muchos colombianos. La atribución de posibles infracciones teniendo la fotografía como medio de prueba ha llegado a ser un negocio en donde las autoridades de las diferentes entidades territoriales realizan contratos de concesión a particulares entregando la función administrativa de instalación, puesta en funcionamiento y entrega de la prueba recaudada a través de: “medios técnicos y tecnológicos que permiten evidenciar la comisión de

infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora” amparados por el artículo 22 de la Ley 1322 de 2010 reformado por el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito.

Dichos contratos de concesión se pagan con porcentajes que se logran a través del recaudo de los dineros obtenidos con la imposición de multas a los presuntos “infractores de tránsito” determinados dentro de un proceso contravencional que se sigue por parte de los “inspectores” de la jurisdicción respectiva, quienes tienen la competencia de aplicación de justicia en estos casos, teniendo como base la colocación de velocidades mínimas de conducción fijadas con arbitrariedad en vías que están diseñadas para ir a velocidades superiores.

Ahora bien, no se entiende cómo en un país que en los últimos años ha abanderado el desarrollo de la infraestructura vial como pilar del crecimiento económico y social, tanto así que se habla de vías de cuarta y quinta generación, lo que implica mover el país a velocidades modernas que ahorran tiempos de viajes, entre otros beneficios, se presentan casos en donde autopistas bien diseñadas y adecuadas para la conducción en velocidades superiores a los 80 Km/H, los vehículos deben reducir intempestivamente a velocidades inferiores a los 40 Km/H por la instalación de un sistema de detección de infracciones arbitrario.

Los máximos de velocidad están determinados por la **Resolución 001384 de 2010 (abril 20)** expedida por el Ministerio de Transporte “**por la cual se adopta el método para establecer los límites de velocidad en las carreteras nacionales, departamentales, distritales y municipales de Colombia**”. Dicha resolución a su vez, **reglamentó** la Ley 1239 de 2008 (Julio 25), la cual reformó el artículo 107 del Código Nacional de Tránsito así:

“Artículo 107. Límites de velocidad en carreteras nacionales y departamentales. En las carreteras nacionales y departamentales las velocidades autorizadas para vehículos públicos o privados, serán determinadas por el Ministerio de Transporte o la Gobernación, según sea el caso teniendo en cuenta las especificaciones de la vía. En ningún caso podrá sobrepasar los **120 kilómetros por hora**.

Para el servicio público, de carga y de transporte escolar el límite de velocidad en ningún caso podrá exceder los ochenta (80) kilómetros por hora.

Será obligación de las autoridades mencionadas, la debida señalización de estas restricciones.

Parágrafo. La entidad encargada de fijar la velocidad máxima y mínima, en las zonas urbanas de que trata el artículo 106 y en las carreteras nacionales y departamentales de que trata este artículo, debe establecer los límites de velocidad de forma sectorizada, razonable, apropiada y coherente con el tráfico vehicular, las condiciones del medio ambiente, la infraestructura vial, el estado de las vías, visibilidad, las especificaciones de la vía, su velocidad de diseño, las características de operación de la vía.

(Subrayado y negrilla fuera del texto)

Los proyectos de infraestructura de cuarta generación o “4G” son la inversión que el Estado ejecuta para la realización de obras de infraestructura a lo largo del país y que traerán beneficios sociales, económicos

y ambientales, contribuyendo a la conexión y al crecimiento productivo del país. Además, implicando los siguientes beneficios:

- Ahorro en tiempos de viaje.
- Reducción de costos operacionales vehiculares.
- Beneficios ambientales.
- Generación de empleo.

En Colombia se han desarrollado concesiones de primera, segunda, tercera y ahora cuarta generación. El nombre recibido corresponde a que en cada generación se van incluyendo ajustes normativos en los contratos en temas financieros, jurídicos, de riesgos, entre otros, de tal manera que quedan cubiertas las experiencias positivas y negativas de los contratos de las generaciones precedentes. De este modo, en las concesiones 4G se incluyen las mejores prácticas internacionales en materia de estructuración de proyectos y así se da cumplimiento a la Ley 1508 de 2012.

Este cambio de infraestructura vial ha generado una confianza legítima que hace que los usuarios de las vías puedan conducir de manera responsable a velocidades permitidas por la Ley pero que se ven abruptamente interrumpidas con la reducción de velocidades impuestas por los municipios, en donde hay concesiones que se benefician con los dineros que por “presuntas infracciones” se cobran a “propietarios” de vehículos que transitan a velocidades superiores.

Todos los departamentos del país están inmersos en esta realidad, mi departamento Norte de Santander no es la excepción. En la Autopista Internacional que comunica a Cúcuta con San Antonio del Táchira instalaron cámaras para detectar infracciones antes de diciembre del año pasado, con el objetivo de impedir que los vehículos superen velocidades mayores a 40 km/h, siendo notorio que esta autopista se encuentra en óptimas condiciones de viabilidad y además es nuestra principal conexión con Venezuela.

Las razones que se alegan para justificar la presencia de estas cámaras es la ubicación de la Universidad de Pamplona y de la Iglesia Divino Niño, siendo necesario prevenir accidentes. Pero, ¿acaso no es mejor construir un puente peatonal que obligar a los conductores a transitar a velocidades tan bajas en una autopista tan concurrida? Estamos satanizando la conducción a altas velocidades en aras de un propósito que se puede prevenir concientizando a la población y mejorando la infraestructura.

Por otra parte, los ciudadanos que buscan su defensa han entendido que el medio que otorga la legislación para poner un pare a estos comparendos es la acción nulidad y restablecimiento del derecho (la acción de tutela fue descartada por la Sentencia T-051 de 2016), acción que ha resultado exitosa en los últimos años precisamente por la falta de regulación de la materia y las imprecisiones cometidas por las autoridades.

Pero, que se ve limitada por dos razones. En primer lugar, este tipo de acción debe ser interpuesta por intermedio de abogado, lo que puede generar un costo aun mayor al ciudadano. En segundo lugar, los jueces administrativos competentes para conocer este tipo de acciones solo se encuentran en capitales de departamento, lo que dificulta el acceso a la justicia pues en la mayoría de casos las infracciones de tránsito son impuestas en municipios que se encuentran alejados de las capitales de los departamentos, lo que genera que se

sigan padeciendo los abusos en las notificaciones y la consecuente irregularidad en los procedimientos sancionatorios.

Es por eso, que iniciativas como el presente proyecto de ley y el Proyecto de ley número 116 de 2015 Cámara, relacionado con el debido proceso que deben seguir las autoridades a la hora de la instalación y utilización de estos medios tecnológicos para detectar infracciones, siempre serán grandes avances para sopesar este problema que aqueja a la ciudadanía.

La presente iniciativa es autoría de los honorables Senadores Mauricio Aguilar, Mauricio Lizcano y Antonio Guerra de la Espriella y fue trasladada a la Cámara de Representantes en diciembre del 2016 después de superar un duro debate en el que el articulado fue modificado sustancialmente. Inicialmente se indicaba que la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) tendría competencias en cuanto a la regulación de los medios técnicos y tecnológicos utilizados en las infracciones de tránsito. Posteriormente, estas facultades se le terminaron atribuyendo al Ministerio de Transporte.

Finalmente, en febrero del presente año, se me designó la honrosa tarea de rendir ponencia a este proyecto de ley. Sabemos que este es solo un primer paso para poner un límite a las irregularidades que se han presentado en la materia. Sin embargo, es necesario el compromiso de las entidades territoriales, el esfuerzo mancomunado de los órganos de dirección nacional e incluso, el interés de la ciudadanía, para poder controlar esta situación que se nos está saliendo de las manos.

2. Objeto del proyecto de ley

La presente ley propone regular la operación y funcionamiento de los medios de prueba utilizados para imponer órdenes de comparendo a los ciudadanos, mediante medios técnicos o tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito o transporte.

3. Análisis del articulado

Reitero a los honorables Representantes que el proyecto de ley presentado inicialmente en Senado sufrió amplias modificaciones en cuanto a su contenido. Por eso, en el siguiente cuadro trabajamos sobre el articulado aprobado por el Senado de la República:

ARTICULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2015 SENADO, 212 DE 2016 CÁMARA	COMENTARIOS
<p>Título: “Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Se respalda el hecho de que se hable de “sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones” y no de “fotomultas”. Un término mal utilizado que se ha popularizado gracias a los medios de comunicación. Esto porque debe entenderse la fotografía como un medio probatorio documental de carácter representativo, que muestra un hecho que emerge del documento sin que tenga que hacerse un ejercicio de interpretación exhaustiva de su contenido. Esto significa que “la representación debe ser inmediata, pues si a simple vista la fotografía muestra una variedad de hechos posibles, ella formará parte de la prueba indiciaria, ya que está contenida en la</p>

ARTICULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2015 SENADO, 212 DE 2016 CÁMARA	COMENTARIOS
	<p>mente de aquél (el intérprete), y no en el objeto que la documenta”, advirtiéndose la Sentencia T-269/2012 que “el Juez debe valerse de otros medios probatorios, apreciando razonablemente el conjunto”, tal como dispone la preceptiva procesal penal. Al igual que otro documento y que el dictamen pericial, la fotografía es un medio que el juez está en la obligación de valorar dentro del conjunto probatorio, siguiendo las reglas de la sana crítica. Por ser un documento, se determinará si es privado o tiene las connotaciones para ser asumido como público y se verificará su autenticidad y genuinidad, conforme a la preceptiva correspondiente. (Sentencia T-930A/13).</p>
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la instalación, adecuada señalización, puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones o control del tráfico y se dictan otras disposiciones. Se entenderá por sistemas automáticos y semiautomáticos y otros medios tecnológicos a todas las ayudas tecnológicas como cámaras de vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor, de que trata el parágrafo 2º del artículo 129 de la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre.</p>	<p>Ha de tenerse en cuenta lo regulado en materia de señalización y límites de velocidad en la Resolución 001384 de 2010 (abril 20) expedida por el Ministerio de Transporte “por la cual se adopta el método para establecer los límites de velocidad en las carreteras nacionales, departamentales, distritales y municipales de Colombia.” Dicha resolución a su vez, reglamentó la Ley 1239 de 2008 (julio 25), la cual reformó el artículo 107 del Código Nacional de Tránsito así: “Artículo 107. Límites de velocidad en carreteras nacionales y departamentales. En las carreteras nacionales y departamentales las velocidades autorizadas para vehículos públicos o privados, serán determinadas por el Ministerio de Transporte o la Gobernación, según sea el caso teniendo en cuenta las especificaciones de la vía. En ningún caso podrá sobrepasar los 120 kilómetros por hora. Para el servicio público, de carga y de transporte escolar el límite de velocidad en ningún caso podrá exceder los ochenta (80) kilómetros por hora. <u>Será obligación de las autoridades mencionadas, la debida señalización de estas restricciones.</u> Parágrafo. La entidad encargada de fijar la velocidad máxima y mínima, en las zonas urbanas de que trata el artículo 106 y en las carreteras nacionales y departamentales de que trata este artículo, debe establecer los límites de velocidad de forma sectorizada, razonable, apropiada y coherente con el tráfico vehicular, las condiciones del medio ambiente, la infraestructura vial, el estado de las vías, visibilidad, las especificaciones de la vía, su velocidad de diseño, las características de operación de la vía. (Subrayado y negrilla fuera del texto)</p>

ARTICULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2015 SENADO, 212 DE 2016 CÁMARA	COMENTARIOS
<p>Artículo 2°. Criterios para la instalación y puesta en operación. Todo medio técnico o tecnológico para la detección del tránsito que se encuentre en operación o que se pretenda instalar deberá cumplir con los siguientes criterios técnicos que para su funcionamiento establezca el Ministerio de Transporte. Dicha entidad tendrá 90 días para expedir la reglamentación.</p> <p>Así mismo, deberá contar con certificado de calibración de los medios técnicos o tecnológicos para la detección del tránsito, expedido por el Instituto Nacional de Metrología, el cual deberá ser renovado cada 5 años.</p> <p><u>Parágrafo. Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos, que se encuentren en funcionamiento y los que pretendan ser puestos en funcionamiento, tendrán que contar con el visto bueno, por parte del Ministerio del Transporte, el cual se emitirá de acuerdo con criterios técnicos requeridos para este tipo de dispositivos.</u></p> <p><u>Los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos que se encuentren en funcionamiento al momento de la aprobación de la presente ley, tendrán un plazo de 60 días para tramitar el visto bueno ante el Ministerio de Transporte, de lo contrario no podrán continuar imponiendo comparendo o multas.</u></p>	<p>Teniendo en cuenta el análisis del primer articulado radicado, el siguiente párrafo contribuye a dotar el proyecto de ley del sentido que tenía inicialmente, por tanto se propone su adición en este artículo.</p>
<p>Artículo 3°. Autoridad competente para la verificación del cumplimiento de los criterios técnicos. La Agencia Nacional de Seguridad Vial, a través de la Dirección de Infraestructura tendrá como función: Adelantar, de oficio o a petición de parte, acciones tendientes a suspender temporalmente estos medios tecnológicos o tecnologías existentes y/o por instalar cuando no cumplan los criterios técnicos hasta tanto acaten con los estándares mínimos aquí previstos.</p> <p>Procedimiento para expedir órdenes de comparendos apoyados en Sistemas Automáticos, Semiautomáticos y otros medios tecnológicos.</p> <p>Artículo 4°. Competencia para expedir órdenes de Comparendos. Solo las autoridades de tránsito a que hace referencia el Código Nacional de Tránsito, son las competentes para expedir y recaudar órdenes de comparendos por infracciones de tránsito ocurridas en su jurisdicción.</p> <p>No podrá entregarse dicha facultad ni por delegación ni mediante convenio a ninguna entidad de naturaleza privada.</p>	

ARTICULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2015 SENADO, 212 DE 2016 CÁMARA	COMENTARIOS
<p>Disposiciones generales, vigencias y derogatorias</p> <p>Artículo 5°. Adiciónese un párrafo al artículo 7° de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 5°. La delegación en entidades privadas de las actividades que trata el inciso 2° del presente artículo se hará mediante licitación pública.</p>	<p>Esto en concordancia con los términos que para efecto del contrato de concesión se describe en la Ley 489 de 1998, en cuanto a los términos de tiempo en que se puede entregar las funciones administrativas a un concesionario.</p>
<p>Artículo 6°. Las entidades territoriales podrán instalar y operar la infraestructura de sistemas automáticos, semiautomáticos foto multas y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones de manera preferencial.</p>	<p>Por principio de unidad en el proyecto de ley, se sugiere reemplazar la palabra “fotomultas” por “sistemas automáticos” y “semiautomáticos”, teniendo en cuenta que inicialmente nos referimos a la razón por la que no se les debe dar la denominación de “fotomultas”.</p>
<p>Artículo 7°. Derogatorias. La presente ley deroga las normas que le sean contrarias, en especial el artículo 86 de la Ley 1450 de 2011, y rige a partir de su promulgación.</p>	<p>La Ley 1450 es de 2011 y no de 2010.</p>

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA

por medio de la cual se regula la instalación y puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la instalación, adecuada señalización, puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones o control del tráfico y se dictan otras disposiciones.

Se entenderá por sistemas automáticos y semiautomáticos y otros medios tecnológicos a todas las ayudas tecnológicas como cámaras de vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor, de que trata el párrafo 2° del artículo 129 de la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre.

CAPÍTULO I

Normas para la instalación y puesta en operación de los Sistemas Automáticos y/o Semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones a las normas de tránsito

Artículo 2°. Criterios para la instalación y puesta en operación. Todo medio técnico o tecnológico para la detección del tránsito que se encuentre en operación o que se pretenda instalar deberá cumplir con los siguientes criterios técnicos que para su funcionamiento establezca el Ministerio de Transporte. Dicha entidad tendrá 90 días para expedir la reglamentación.

Así mismo, deberá contar con certificado de calibración de los medios técnicos o tecnológicos para la detección del tránsito, expedido por el Instituto Nacional de Metrología, el cual deberá ser renovado cada 5 años.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos, que se encuentren en funcionamien-

to y los que pretendan ser puestos en funcionamiento, tendrán que contar con el visto bueno, por parte del Ministerio del Transporte, el cual se emitirá de acuerdo con criterios técnicos requeridos para este tipo de dispositivos.

Los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos que se encuentren en funcionamiento al momento de la aprobación de la presente ley, tendrán un plazo de 60 días para tramitar el visto bueno ante el Ministerio de Transporte, de lo contrario no podrán continuar imponiendo comparendo o multas.

Artículo 3°. Autoridad competente para la verificación del cumplimiento de los criterios técnicos. La Agencia Nacional de Seguridad Vial, a través de la Dirección de Infraestructura tendrá como función:

Adelantar, de oficio o a petición de parte, acciones tendientes a suspender temporalmente estos medios tecnológicos o tecnologías existentes y/o por instalar cuando no cumplan los criterios técnicos hasta tanto acaten con los estándares mínimos aquí previstos.

CAPÍTULO II

Procedimiento para expedir ordenes de comparendos apoyados en sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos

Artículo 4°. Competencia para expedir órdenes de Comparendos. Solo las autoridades de tránsito a que hace referencia el Código Nacional de Tránsito, son las competentes para expedir y recaudar órdenes de comparendos por infracciones de tránsito ocurridas en su jurisdicción.

No podrá entregarse dicha facultad ni por delegación ni mediante convenio a ninguna entidad de naturaleza privada.

CAPÍTULO III

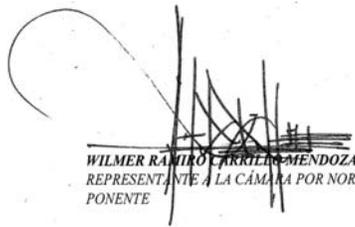
Disposiciones generales, vigencias y derogatorias

Artículo 5°. Adiciónese un párrafo al artículo 7° de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:

Parágrafo 5°. La delegación en entidades privadas de las actividades que trata el inciso 2° del presente artículo se hará mediante licitación pública.

Artículo 6°. Las entidades territoriales podrán instalar y operar la infraestructura de fotomultas y otros medios tecnológicos de manera preferencial.

Artículo 7°. *Derogatorias.* La presente ley deroga las normas que le sean contrarias, en especial el artículo 86 de la Ley 1450 de 2011, y rige a partir de su promulgación.

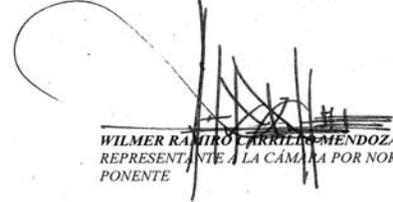

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR NORTE DE SANTANDER
PONENTE

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas anteriormente, me permito rendir **ponencia positiva** y en consecuencia solicitar a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes **dar debate al Proyecto de ley número 102 de 2015 Senado, 212 de 2016 Cámara**. Igualmente solicito que para el debate de este proyecto sean invitados Jorge Eduardo Rojas, Ministro de Transporte, Luis

Fernando Andrade Moreno, Director de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), Rafael José Gil Angarita, Director del Instituto Nacional de Metrología (INM) y a Ricardo Galindo Bueno, Director de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

Cordialmente,


WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR NORTE DE SANTANDER
PONENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SUSTANCIACIÓN INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 23 de mayo de 2017

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al **Proyecto de ley número 212 de 2016 Cámara, 102 de 2015 Senado, por medio de la cual se regula la instalación y puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones.**

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante Wilmer Carrillo Mendoza.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 186/ del 23 de mayo de 2017, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.


JAÍR JOSÉ EBRATT DÍAZ
Secretario

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se regula el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos destinados a la publicidad estatal y se dictan otras disposiciones.

1. Antecedentes del proyecto de ley

Esta iniciativa fue presentada por primera vez ante la Secretaría General del Senado de la República de Colombia el día 29 de septiembre del 2015 por los honorables Senadores del Partido Centro Democrático Iván Duque Márquez, quien es el autor principal, Álvaro Uribe Vélez, Paloma Valencia Laserna, Alfredo Ramos Maya, Jaime Amín, José Obdulio Gaviria y Ernesto Macías Torvar. (Proyecto de ley número 128 de 2015 Cámara).

La discusión del proyecto de ley no superó el tercer debate en la Cámara de Representantes y no por "los términos perentorios que impidieron darle una mejor discusión"¹. Es de aclarar que la ponencia negativa

¹ Exposición de motivos. Proyecto de ley número 147 de 2016 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 722 de 2016.

presentada en julio del año 2016 fue el producto de un análisis exhaustivo en el que se procedió a realizar un cuestionario de 10 preguntas relacionadas con el gasto en publicidad a diversas entidades estatales. Para obtener respuestas y analizar la información se necesitó tiempo adicional, por eso la entrega de la ponencia se prorrogó. El resultado del análisis constató la inviabilidad del proyecto.

Ahora bien, el 14 de septiembre de 2016, el Partido Centro Democrático insiste en la iniciativa legislativa. Esta vez es radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

2. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley pretende establecer un marco jurídico para garantizar el desarrollo adecuado de los recursos públicos destinados a la contratación y/o pago de publicidad de naturaleza estatal.

3. Análisis del articulado

El proyecto de ley está compuesto por 16 artículos, incluida la vigencia. En relación con el Proyecto de ley número 128 de 2015 Cámara, radicado inicialmente, presentamos la siguiente tabla comparativa y hacemos las observaciones que en adelante se detallan:

ARTICULADO RADICADO 2015 (128 DE 2015 C)	ARTICULADO RADICADO 2016 (147 DE 2016 C)	OBSERVACIONES
TÍTULO "Por medio de la cual se regula la publicidad estatal y se dictan otras disposiciones".	"Por medio de la cual se regula el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos destinados a la publicidad estatal y se dictan otras disposiciones".	Se tuvo en cuenta la sugerencia presentada en la ponencia anterior donde se indicó que hablar generalizadamente de publicidad estatal no corresponde a la realidad de las entidades estatales pues los rubros presupuestarios relacionados con publicidad reciben diferentes denominaciones.
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La publicidad oficial debe garantizar el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos y debe basarse en criterios de equidad, equilibrio, libertad, igualdad, interés general e imparcialidad.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto garantizar el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos destinados a la contratación y pago de publicidad de naturaleza estatal, con el fin de evitar su uso excesivo, controlar el gasto público asociado a esto, y garantizar la efectividad y eficiencia del gasto en actividades directamente relacionadas con la naturaleza y misión de las entidades estatales. El uso de la publicidad estatal se basará en los criterios de equidad, equilibrio, libertad, igualdad, interés general, imparcialidad y austeridad. Parágrafo. La publicidad estatal incluirá eventos y otras actividades con fines promocionales, publicitarios, así como de campañas de promoción e imagen institucional.	Se ha intentado aclarar el objeto del proyecto de ley. Sin embargo, por técnica legislativa el parágrafo debería estar incluido en el artículo 3°, que define publicidad.
Artículo 2°. <i>Finalidad.</i> En desarrollo del interés general, la publicidad oficial tendrá como finalidad instruir a la población sobre: a) Acceso a bienes y servicios provistos por el Estado, y/o b) Advertir a la población sobre situaciones de urgencia, interés o inmediatez de orden económico, social y/o ecológico. No se podrá interpretar como interés general la publicidad cuya finalidad sea meramente informativa. Se entenderá como informativa la autopromoción, el contenido genérico, los anuncios de autogestión y/o de muestra de resultados, y/o de hechos cumplidos.	Artículo 2°. <i>Finalidad.</i> En desarrollo del interés general, la publicidad estatal tendrá como finalidad instruir a la población sobre: a) Acceso a bienes y servicios provistos por el Estado, y/o b) Advertir a la población sobre situaciones de urgencia, interés o inmediatez de orden económico, social y/o ecológico. No se podrá interpretar como interés general la publicidad cuya finalidad sea meramente informativa. Se entenderá como informativa la autopromoción, el contenido genérico, los anuncios de autogestión y/o de muestra de resultados, y/o de hechos cumplidos.	El artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 expone reglas similares para manejar la publicidad estatal y enfatiza sobre el principio de austeridad. Artículo 10. <i>Presupuesto de publicidad.</i> Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. <u>En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos.</u> (subrayado fuera del texto) Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas en el inciso anterior, deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad. Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.

ARTICULADO RADICADO 2015 (128 DE 2015 C)	ARTICULADO RADICADO 2016 (147 DE 2016 C)	OBSERVACIONES
<p>Artículo 3°. <i>Control</i>. Las entidades oficiales velarán por el adecuado control y vigilancia de los rubros que destinen en sus presupuestos para publicidad, incluidos eventos, en medios escritos, radiales, televisivos y/o electrónicos.</p> <p>La eficiencia del gasto público es una obligación y, por ende, una responsabilidad que se debe garantizar de manera previa, sin perjuicio del control fiscal, disciplinario y/o penal posterior al que haya lugar.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Control</i>. Las entidades estatales y aquellas que sean de naturaleza mixta o adscrita velarán por el adecuado control y vigilancia de los rubros que destinen en sus presupuestos para publicidad, en los términos previstos en la presente ley.</p> <p>La eficiencia del gasto público es una obligación y, por ende, una responsabilidad que se debe garantizar de manera previa, sin perjuicio del control fiscal, disciplinario y/o penal posterior al que haya lugar.</p>	<p>Es de anotar que los principios constitucionales como celeridad, economía, eficacia, publicidad, etcétera, (artículo 209 C.P) son aplicables a las entidades de naturaleza mixta por el porcentaje de participación que el Estado tiene en ellas.</p> <p>No obstante, si ya existe esta mención constitucional al respecto, parece un exceso limitar el funcionamiento de las entidades de naturaleza mixta teniendo en cuenta que según la ley 489 de 1998 estas desarrollan actividades reguladas por el derecho privado salvo disposición legal contraria.</p>
	<p>Artículo 3°. <i>Definición</i>. Se entenderá por Publicidad Estatal cualquier forma de comunicación y divulgación de información dirigida al público en general, a través de diferentes medios de comunicación, tales como, pero sin limitarse, televisión, radio, prensa, medios electrónicos, medios impresos y/o audiovisuales, vallas, pancartas, insertos, anuncios, eventos, redes sociales y patrocinios; que sean contratados o gestionados por las entidades estatales para dar a conocer sus productos, servicios, planes, programas, proyectos, campañas, convocatorias, y demás actividades propias de su naturaleza y misión.</p>	
<p>Artículo 4°. <i>Elecciones</i>. En el evento en que se presenten elecciones, se restringirá la publicidad oficial durante los seis (6) meses previos a dicha elección, salvo para aquellas situaciones definidas en el literal b) del artículo 2°.</p> <p>Parágrafo. La Organización Electoral, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, reglamentará el acceso y uso de publicidad para la difusión y pedagogía electoral.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Elecciones</i>. En el evento en que se presenten elecciones, se restringirá la publicidad estatal durante los seis (6) meses previos a dicha elección, salvo para aquellas situaciones definidas en el literal b) del artículo 2°.</p> <p>Parágrafo. La Organización Electoral, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, reglamentará el acceso y uso de publicidad para la difusión y pedagogía electoral.</p>	<p>Además de mencionar que este artículo excede los principios de razonabilidad y proporcionalidad, como ya lo hicimos con anterioridad, es también vital mencionar que al incluir este artículo estaríamos frente a un error de procedimiento pues una disposición relacionada con la función electoral debe regularse por ley estatutaria y no por ley ordinaria. Artículo 152 C.P. ²</p>
<p>Artículo 5°. <i>Ámbito de aplicación</i>. La presente ley aplica para toda la Estructura del Estado, en especial la rama ejecutiva, y versa sobre la publicidad oficial, la cual incluye, pero sin limitarse a la contratación de pautas, programas, reportajes, publicirreportajes, entrevistas, publicaciones, medios, mensajes y/o contenidos electrónicos, eventos, propaganda, material impreso, material didáctico, materiales visuales, prendas de vestir, logística de eventos, espectáculos de participación masiva, jornadas y/u otras actividades.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Ámbito de aplicación</i>. La presente ley tiene como ámbito de aplicación toda la estructura del Estado colombiano, incluidas aquellas entidades adscritas o dependientes de la Rama Ejecutiva como fideicomisos, bancos, entidades financieras y/o programas que reciban recursos provenientes del erario y/o del Presupuesto General de la Nación.</p>	
<p>Artículo 6°. <i>Planeación</i>. La contratación de publicidad, incluidos eventos, observará los criterios de eficacia y eficiencia en el gasto público y el régimen jurídico aplicable a la contratación pública. Es obligación de las entidades oficiales elaborar una adecuada planeación presupuestal sobre estos rubros.</p> <p>Para ello se definirá al interior de cada entidad un comité de publicidad conformado por no menos de cinco (5) miembros de nivel ejecutivo, directivo y/o asesor, quienes evaluarán la pertinencia de dicha contratación y asesorarán al titular de cada entidad, bien sea directa y/o a través de su comité de contratación, en donde este exista.</p> <p>Su informe y recomendación se basará en criterios técnicos, de imparcialidad, objetividad, necesidad, equilibrio, moralidad administrativa, eficiencia y eficacia del gasto público.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Planeación</i>. La contratación de la publicidad estatal de que trata la presente ley, observará los criterios de eficacia y eficiencia en el gasto público y el régimen jurídico aplicable a la contratación pública. Es obligación de las entidades estatales, incluidas aquellas adscritas y/o de naturaleza mixta, elaborar una adecuada planeación presupuestal sobre estos rubros.</p> <p>Para ello, se definirá al interior de cada entidad pública y/o de naturaleza mixta un Comité de Publicidad conformado por cinco (5) miembros de nivel ejecutivo, directivo y/o asesor, quienes evaluarán la pertinencia de dicha contratación, y asesorarán al titular de cada entidad, bien sea directa y/o a través de su comité de contratación, en donde este exista.</p> <p>Su informe y recomendación se basarán en criterios técnicos, de imparcialidad, objetividad, necesidad, equilibrio, moralidad administrativa, eficiencia, eficacia y austeridad del gasto público.</p>	<p>Considerar la mención realizada sobre entidades de naturaleza mixta.</p>
<p>CAPÍTULO II Límites y equilibrios en la publicidad oficial</p> <p>Artículo 7°. <i>Prohibiciones</i>. Estará prohibida toda publicidad oficial que se preste para la autopromoción de funcionarios, y/o que esté orientada a difundir metas y resultados de gestión, enaltecer o promocionar la imagen particular de un funcionario, el gobierno y/o un partido o movimiento político.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Prohibiciones</i>. Estará prohibida toda publicidad estatal dirigida a la autopromoción de funcionarios, y/o que esté orientada a difundir metas y resultados de gestión, enaltecer o promocionar la imagen particular de un funcionario, del gobierno y/o de un partido o movimiento político.</p>	

² Reserva de ley estatutaria para la función electoral. Sentencia C-490 de 2011.

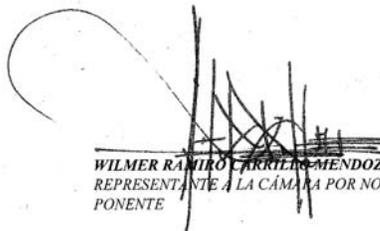
ARTICULADO RADICADO 2015 (128 DE 2015 C)	ARTICULADO RADICADO 2016 (147 DE 2016 C)	OBSERVACIONES
Parágrafo. Ningún funcionario incluido el titular de una entidad oficial podrá aparecer en la publicidad oficial, sea cual fuere el medio que se utilice, ni podrá destinar recursos de su entidad para el manejo de su imagen.	Parágrafo. Ningún funcionario de una entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza jurídica o cargo, podrá hacer presencia en la publicidad de dicha entidad sea cual fuere el medio que se utilice, ni podrá destinar recursos de su entidad para el manejo de su imagen.	
<p>Artículo 8°. <i>Información y transparencia.</i> Un informe trimestral detallado de los conceptos del comité de publicidad, así como de los contratos celebrados con proveedores de publicidad por parte de las entidades oficiales, será remitido a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para garantizar así su control en el marco de sus funciones constitucionales y legales.</p> <p>El informe deberá contener como mínimo la identificación exacta del contratista (persona natural o jurídica), su documento (NIT o cédula de ciudadanía), el objeto del contrato, su valor, plazo, el impacto esperado y la modalidad de contratación.</p> <p>Parágrafo 1°. Lo anterior no supe las obligaciones legales de orden general en materia de contratación pública, en cuanto a la publicación de los pliegos, contratos y adjudicaciones, entre otros.</p> <p>Parágrafo 2°. La publicidad y los eventos contratados por las entidades oficiales deberán contar con indicadores de impacto y evaluación, sobre el cumplimiento de los fines para los que fueron contratados.</p>	<p>Artículo 9°. <i>Información y transparencia.</i> Con el fin de garantizar el control fiscal y disciplinario en materia de contratación destinada a publicidad estatal, el Comité de Publicidad establecido en el artículo 7° de la presente ley, elaborará un informe trimestral con destino a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, en donde se detallará la contratación de la entidad por concepto de publicidad, y se incluirán los conceptos emitidos por el Comité de Publicidad.</p> <p>El informe deberá contener como mínimo la identificación exacta del contratista (persona natural o jurídica), su documento (NIT o cédula de ciudadanía), el objeto del contrato, su valor, plazo, el impacto esperado, y la modalidad de contratación.</p> <p>Parágrafo 1°. El informe del que trata este artículo se entenderá como una obligación adicional, a aquellas de las que trata el régimen jurídico en materia de contratación estatal.</p> <p>Parágrafo 2°. La publicidad y los eventos contratados por las entidades estatales deberán contar con indicadores de impacto y evaluación, sobre el cumplimiento de los fines para los que fueron contratados.</p>	
Artículo 9°. <i>Selección objetiva.</i> La contratación directa no operará en materia de publicidad y eventos, salvo en aquellos casos en los que se presenten hechos sobrevinientes de fuerza mayor, tales como catástrofes y/o desastres naturales, epidemias, pandemias, y/u otras situaciones de grave afectación de la salud pública, graves amenazas, perturbaciones o afectaciones del orden público, económico, ecológico y social.	Artículo 10. <i>Selección objetiva.</i> La contratación directa no operará en materia de publicidad estatal incluidos los eventos, salvo en aquellos casos en los que se presenten hechos sobrevinientes de fuerza mayor, tales como catástrofes y/o desastres naturales, epidemias, pandemias, y/u otras situaciones de grave afectación de la salud pública, graves amenazas, perturbaciones o afectaciones del orden público, económico, ecológico y social.	Considerar concepto del Ministerio del Interior (Ver Anexos): “Al respecto se destaca que la selección del contratista, cuando se trata de publicidad oficial, en cuanto configura prestación de servicios y, específicamente, de servicios de apoyo a la gestión, puede hacerse mediante contratación directa (cómo ya está establecido en los principios y reglas de contratación vigentes), siendo esta la modalidad que permite cumplir de mejor forma los principios de la contratación y conciliarlos con las libertades que entran en juego cuando se trata de los medios de comunicación social y/o de comunicadores”.
<p>Artículo 10 <i>Austeridad.</i> Atendiendo al criterio de austeridad y racionalización del gasto público, ninguna entidad oficial podrá destinar recursos en materia de publicidad o eventos que sobrepasen los rubros definidos para el cumplimiento y desarrollo de sus objetivos, planes y programas misionales, previamente aprobados y/o en ejecución.</p> <p>Las partidas globales y/o generales en materia de publicidad y eventos están prohibidas.</p>	<p>Artículo 11. <i>Austeridad.</i> En observancia del principio de austeridad y racionalización del gasto público, ninguna entidad estatal, o adscrita o de naturaleza mixta podrá destinar recursos en materia de publicidad o eventos que sobrepasen los rubros definidos para el cumplimiento y desarrollo de sus objetivos, planes y programas misionales, previamente aprobados y/o en ejecución.</p> <p>Las partidas globales y/o generales en materia de publicidad y eventos estarán prohibidas.</p>	Misma mención sobre las entidades de naturaleza mixta. Ver principios de contratación estatal. Ley 80 de 1993.
<p>Artículo 11. <i>Prelación y equilibrio informativo.</i> En materia de contratación de publicidad y eventos se dará prelación a los medios de comunicación y difusión oficiales.</p> <p>Si se requiriere acudir a proveedores particulares, se aplicarán los criterios de objetividad, imparcialidad y equilibrio, así como lo dispuesto por la Ley 80 de 1993.</p> <p>Está prohibida cualquier censura indirecta y/o discriminación negativa.</p>	<p>Artículo 12. <i>Prelación y equilibrio informativo.</i> En materia de contratación de publicidad estatal, incluidos los eventos, se dará prelación a los medios de comunicación y difusión oficiales. Si se requiriere acudir a proveedores particulares, se aplicarán los criterios de objetividad, imparcialidad y equilibrio, de conformidad con lo establecido por el régimen jurídico de contratación estatal.</p> <p>Está prohibida cualquier censura indirecta y/o discriminación negativa.</p>	
Artículo 12. <i>Moralidad.</i> Las entidades oficiales no podrán contratar publicidad o eventos con personas naturales y/o jurídicas, de acuerdo con los términos previstos por el artículo 8° de la Ley 80 de 1993. Dicha restricción incluirá a aquellas personas naturales que hayan ocupado cargos y/o sido contratistas en la rama ejecutiva durante los doce (12) meses anteriores a una elección popular.	Artículo 13. <i>Moralidad.</i> Las entidades estatales no podrán contratar publicidad o eventos con personas naturales y/o jurídicas que se encuentren sujetas a las inhabilidades e incompatibilidades contempladas en el artículo 8° de la Ley 80 de 1993. Dicha restricción incluirá a aquellas personas naturales que hayan ocupado cargos y/o hayan sido contratistas en la rama ejecutiva, sus entidades adscritas o aquellas de naturaleza mixta, durante los doce (12) meses anteriores a una elección popular.	Ver principios de contratación estatal. Ley 80 de 1993.

ARTICULADO RADICADO 2015 (128 DE 2015 C)	ARTICULADO RADICADO 2016 (147 DE 2016 C)	OBSERVACIONES
Artículo 13. <i>Verificación de información.</i> Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 7°, cada entidad contará con una base de datos interna actualizada, completa, suficiente y verificable, con miras a suministrar información precisa a los ciudadanos, autoridades y/u organismos de control que así lo soliciten. En ella constarán con claridad los informes detallados sobre el gasto individualizado y pormenorizado en publicidad y eventos efectuado por cada entidad. Esta base de datos deberá incluir como mínimo el nombre del contratista, el tipo de contrato, la fecha, duración, objeto, valor, obligaciones y finalidad (información, evento, campaña, plan o programa).	Artículo 14. <i>Verificación de información.</i> Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 7° de la presente ley, cada entidad estatal contará con una base de datos interna actualizada, completa, suficiente y verificable, con el fin de suministrar información precisa a los ciudadanos, autoridades y/u organismos de control que así lo requieran. En ella constarán con claridad los informes detallados sobre el gasto individualizado y pormenorizado en publicidad estatal efectuado por cada entidad. Esta base de datos deberá incluir como mínimo el nombre del contratista, el tipo de contrato, la fecha, duración, objeto, valor, obligaciones y finalidad (información, evento, campaña, plan o programa).	
Artículo 14. <i>Sanciones.</i> Los funcionarios y servidores que violen las disposiciones de la presente ley serán sujetos de las acciones de responsabilidad fiscal, penal y disciplinaria previstas por la Constitución y la ley. La inobservancia de las disposiciones en materia de contratación de publicidad oficial, incluidos eventos, serán puestas de oficio en conocimiento de las Oficinas de Control Interno Disciplinario de las respectivas entidades, para que estas actúen en el marco de sus competencias.	Artículo 15. <i>Sanciones.</i> Los servidores públicos, así como los empleados de las entidades adscritas o dependientes de la Rama Ejecutiva que incumplan las disposiciones de la presente ley, serán requeridos de oficio por las Oficinas de Control Interno Disciplinario de las respectivas entidades y/o el ministerio público en aquellos eventos en donde no exista tal dependencia por la naturaleza jurídica de la entidad, para que estas actúen en el marco de sus competencias.	La Corte Constitucional en Sentencia C- 796 de 2004 hizo énfasis en que de acuerdo con las sanciones y el principio de legalidad “el legislador no solo está obligado a describir las conductas que califica como hechos punibles o infracciones disciplinarias, sino además a hacerlo de forma completa, clara e inequívoca, de manera que permita a sus destinatarios tener certidumbre o certeza sobre los comportamientos ilícitos, es decir, de saber con exactitud hasta dónde llega la protección jurídica de sus actos o actuaciones”. ³
Artículo 15. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 16. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas anteriormente, me permito rendir **ponencia negativa** y en consecuencia solicitar a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes **archivar el Proyecto de ley número 147 de 2016 Cámara, por medio de la cual se regula el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos destinados a la publicidad estatal y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,



WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR NORTE DE SANTANDER
PONENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 23 de mayo de 2017

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al **Proyecto de ley número 147 de 2016 Cámara, por medio de la cual se regula el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos destinados a la publicidad estatal y se dictan otras disposiciones.**

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante Wilmer Carrillo Mendoza.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 185/ del 23 de mayo de 2017, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIF JOSÉ EBRATT DÍAZ
Secretario

³ Concepto al Proyecto de ley número 147 de 2016 Cámara- Ministerio del Interior.

CONTENIDO

Gaceta número 382 - Miércoles, 24 de mayo de 2017	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 271 de 2017 Cámara, por la cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 102 de 2015 Senado, 212 de 2016 Cámara, por medio de la cual se regula la instalación y puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones	9
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 147 de 2016 Cámara, por medio de la cual se regula el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos destinados a la publicidad estatal y se dictan otras disposiciones.....	13