REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - Nº 333 Bogotá, D. C., jueves, 10 de junio de 2010 EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2009 SENADO, 30 DE 2008 CÁMARA

por la cual se dictan normas sobre la operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 2 de junio de 2010

Honorable Senador

ALFONSO NÚÑEZ LAPEIRA

Vicepresidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República de Colombia

E. S. D.

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 224 de 2009 Senado, 30 de 2008 Cámara, *por la cual se dictan normas sobre la operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos, y se dictan otras disposiciones.*

Señor Vicepresidente:

Cumpliendo el encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 224 de 2009 Senado, 030 de 2008 Cámara, *por la cual se dictan normas sobre la operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos, y se dictan otras disposiciones*, iniciativa que ya hizo tránsito por la Cámara de Representantes.

1. **Antecedentes del proyecto de ley**

El proyecto de ley que se somete a consideración de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República constituye una iniciativa de los honorables Senadores Alexandra Moreno Piraquive, y Manuel Virgüez y de la Representante a la Cámara Gloria Stella Díaz Ortiz, y fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 22 de julio de 2008, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 438 de 2008.

El proyecto de ley fue de aprobado sin modificaciones por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el día 30 de septiembre de 2008, según consta en el Acta número 8 de la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes del treinta (30) de septiembre de 2008, y el texto aprobado por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 300 de 2009.

Posteriormente, en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del día 15 de diciembre de 2009, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con las modificaciones que se propusieron, según consta en el Acta de la Sesión Plenaria número 227 del quince (15) de diciembre de 2009, y el texto aprobado por la plenaria fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 002 de 2010.

1. Así mismo, cumple con el trámite previsto en los artículos 139, 140, 144, 145 y 147 de la ley 5ª de 1992 y 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.

2. **Objeto del proyecto de ley**

Actualmente, los videojuegos, más que un producto informático, son un negocio, un instrumento de formación y, sobre todo, un gran fenómeno social. En este sentido, es claro que el Estado debe adoptar medidas ante cualquier situación que ponga en riesgo la especial vulnerabilidad de los niños y jóvenes en su condición de usuarios y consumidores de productos como los videojuegos. Por eso, se requiere de una legislación concreta que defina claramente los criterios y normas para el uso de

los videojuegos. Este es el principal objetivo del presente proyecto de ley.

Con el fin de cumplir tal objetivo, el proyecto de ley dicta normas sobre la operación y funcionamiento de establecimientos que ofrecen el uso de videojuegos, con el fin de proteger a los menores entre 12 y 18 años de edad, y limitar su acceso a cada clase de juegos, de acuerdo a una clasificación previa, teniendo en cuenta el grado de agresividad soportable y/o diferenciable por rango de edades.

3. **Contenido y alcance del proyecto de ley**

El proyecto de ley en mención consta de 7 artículos, a saber:

En el artículo 1° se define a los establecimientos de prestación del servicio de videojuegos como aquellos en los cuales se ofrecen juegos de video por computador y/o simuladores, o consolas de videojuegos y/o cualquier otro instrumento que en su desarrollo utilice imágenes visuales, electrónicas o similares.

El artículo 2° establece los diferentes criterios de operación y funcionamiento de los establecimientos de videojuegos, los cuales deberán estar ubicados a más de 200 metros de los centros de educación, no podrán permitir el ingreso de menores de doce (12) años, excepto si están en compañía de un adulto responsable, deberán contar con los requisitos mínimos de iluminación y ventilación así como con las medidas necesarias para la prevención o atención de emergencias, entre otras.

Por su parte, el artículo 3° señala como entidad responsable del cumplimiento de la ley al Ministerio del Interior y de Justicia, en coordinación con las Secretarías de Gobierno y salud del orden departamental, distrital y municipal.

En el artículo 4° se especifica la clasificación que deben tener todos los videojuegos, los cuales se diferenciarán por colores asignados conforme a la edad de los consumidores y el contenido de los multimedia.

El artículo 5° establece que el Ministerio de la Protección Social, en coordinación con el Bienestar Familiar, las Secretarías de Gobierno y las Secretarías de Salud departamentales, municipales y distritales y las demás autoridades regionales y locales, contarán con un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para promover, divulgar y fomentar de manera permanente el uso adecuado de los videojuegos.

El artículo 6° contempla las sanciones que deberán imponer los alcaldes municipales y distritales o los funcionarios que sean delegados, siguiendo los lineamientos consagrados en el Código Contencioso Administrativo, a los establecimientos que presten el servicio de videojuegos.

Finalmente, en el artículo 7° se consigna la vigencia de la ley.

4. **Contexto de los videojuegos**

Por definición, el videojuego es un programa informático interactivo destinado al entretenimiento, que puede funcionar en diversos dispositivos electrónicos integrando audio y video, y permite disfrutar de experiencias que, en la mayoría de los casos, serían muy difíciles o imposibles de vivir en la realidad.[1]

Es claro que esta caracterización de los videojuegos ha estado necesariamente ligada y condicionada a los avances tecnológicos de cada época. Las limitadas posibilidades gráficas y la escasa capacidad de memoria con que contaban los equipos en las décadas de 1960-1970, condicionaron la aparición de juegos gráficamente simples. En razón a ello, los fabricantes buscaron otros modos de atraer al público a través de videojuegos que estimulaban las habilidades y destrezas de los jóvenes.

Más recientemente, la masiva generalización del uso de computadores personales propició el surgimiento de muchas empresas dedicadas a liderar el mercado de los videojuegos, las que, en su esfuerzo por captar clientes, han hecho inmensas inversiones de recursos (talento humano, recursos financieros, aspectos físicos, investigativos y tecnológicos, etc.) para avanzar en el perfeccionamiento continuo en cuanto a la calidad audiovisual de sus productos, cada vez con mayor cercanía a la realidad y mayores posibilidades de interactividad, lo que mejora la experiencia del usuario toda vez que, en un mercado altamente competitivo, solo el producto más llamativo está ligado al éxito. A su vez, las consolas de videojuegos se han convertido en uno de los juguetes más apetecidos por la población infantil y juvenil.

4.1. **La creciente influencia de los videojuegos**

El problema surge cuando los videojuegos dejan de ser vistos como herramientas con increíble potencial pedagógico y lúdico, para convertirse en instrumentos interactivos que promueven antivalores ligados a la violencia, la agresividad y la discriminación de todo tipo.

Esto es fácilmente detectable si nos detenemos en un análisis de los contenidos que caracterizan a los videojuegos en la actualidad, pues abarcan un inmenso abanico de temáticas, que van desde la cocina, el baile y los deportes hasta juegos con grandes contenidos de violencia, discriminación y escenas explícitas de sexo.

En palabras de expertos como Augusto Sánchez, del Observatorio CiberSociedad, "*los juegos de video tales como el Nintendo, Sega, o Play Station son enfocados principalmente para ser utilizados por los niños y adolescentes, y precisamente por las etapas de desarrollo por las cuales ellos están pasando, son muy susceptibles a las influencias del medio ambiente, ya que están en constante aprendizaje, por lo tanto los estímulos y valores que reciben deberían ser positivos*."[2].

En la misma corriente, Diego Levis ya señalaba en 1997 que "*alrededor de dos tercios de los video-*

---

1 Breve historia de los Videojuegos. Pardo, Juan y García Fernández, Fernando. http://www.agea.org.es

2 Sánchez González, César Augusto, "*Videojuegos, ¿nos entrenan para matar?"*. 2005. Disponible en el ARCHIVO del Observatorio para la CiberSociedad en www.cibersociedad.net/archivo/articulo.php?art=217.

juegos para consolas y para salones recreativos y un número creciente de los juegos para ordenador pertenecen a géneros cuyo tema principal gira alrededor de la violencia, la destrucción y la muerte".[3].

4.2. **Violencia**

En su investigación, Levis señala que "*muchos investigadores consideran que existe un paralelismo entre ver televisión y jugar a los videojuegos. Sin embargo, los videojuegos, a diferencia de la televisión o el cine, no muestran la violencia sino que involucran en ella a quien juega. Los videojuegos proponen una visión paranoide de la realidad en la que el jugador siempre asume el papel de víctima propiciatoria y el Otro siempre es un enemigo que debe ser eliminado. No hay historia ni contexto, solo una amenaza y la necesidad de actuar*"[4].

Por lo anterior, concluye en otro de sus documentos que "*la tendencia de muchos videojuegos a presentar la violencia como la única respuesta posible frente al peligro, a ignorar los sentimientos, a distorsionar las reglas sociales, a estimular una visión discriminatoria y excluyente de las mujeres, a alentar una visión caótica del mundo, a fomentar el 'todo vale' como norma aceptable de comportamiento y a estimular todo tipo de actitudes insolidarias, no puede dejar de despertar una justificada inquietud*"[5].

En este mismo sentido, los resultados de un experimento llevado a cabo por científicos norteamericanos con cientos de estudiantes de educación secundaria mostraron que se presentaba un "*aumento sustancial en el nivel de crueldad de las personas luego de jugar títulos con un alto contenido de violencia*"[6]. Según estos expertos, son "*tres razones por las cuales los videojuegos violentos son más perjudiciales que algunos programas de televisión y películas:*

Identificación con el agresor: muchos juegos siguen el formato de "first person shooter", que traducido literalmente significa "disparador en primera persona". Esto implica que el usuario ve toda la historia a través de los ojos del protagonista, llegando incluso a identificarse emocionalmente con el personaje central del argumento.

Alto grado de interactividad: el jugador cumple un rol mucho más activo, en que puede escoger la forma en que atacará a sus oponentes, lo cual ayudaría a conformar una estructura de pensamiento agresiva.

Naturaleza adictiva: los videojuegos operan sobre la base de recompensas y castigos, tal como una máquina tragamonedas quita dinero cuando uno pierde y entrega monedas al ganar"[7].

Lo que resulta claro es que en la gran mayoría de los videojuegos están claramente delimitados tanto el éxito, en términos de matar o ganar, como el fracaso en términos de morir o perder. No hay justificación ante la derrota. Los enemigos (alienígenas, mafiosos, asesinos, psicópatas, autoridades, etc.) se les debe eliminar físicamente para alcanzar una recompensa predeterminada. Así, las conductas violentas se presentan como aventuras que revisten diversión.

En la cultura de los videojuegos se considera que la violencia es una forma aceptable de resolver los conflictos. Esto, en un país como el nuestro, con un contexto de conflicto tan profundo, es de por sí altamente preocupante y contraproducente.

4.3. **Discriminación racial en los videojuegos**

Los casos de segregación en los videojuegos también revisten gravedad. Por citar un solo ejemplo, Amnistía Internacional denunció el juego *"Ghetto Blaster"*, en el que el protagonista tiene que derribar todos los ladrillos de una pared con una bola. Pero los ladrillos no son tales, sino caras de personas de raza negra y judíos, entre otros; a mayor número de ladrillos derribados, mayor puntuación obtendrá el jugador[8].

Lo que sí es evidente es que muchos de los protagonistas de los videojuegos que se consumen en nuestro país tienen las siguientes características: sus protagonistas son hombres de tez blanca, en la gran mayoría de los casos norteamericanos con prominentes músculos, es decir, se reproduce un modelo radicalmente etnocéntrico y racista. En esta visión de la realidad, el otro o la otra, diferente a mí, es un enemigo que debe ser eliminado. El objetivo es destruir al adversario del modo que sea.

4.4. **Consecuencias Mentales**

Una opinión generalizada es que los videojuegos son meramente instrumentos de diversión que no afectan en grado alguno las conductas de quienes los practican, en vista de que un individuo tiene plena capacidad de diferenciar la realidad de la ficción, esta última ofrecida por el videojuego. Sin embargo, los expertos indican que "*no hay influencia más marcada que aquella que no es consciente, pues no permite una racionalización de la misma, induce a creer que no es necesario generar mecanismos conscientes de defensa frente a ella*"[9].

Lo expuesto lleva a considerar que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes están indefensos frente a los valores negativos que transmiten los videojuegos, ya que no existe ninguna clasificación de contenidos que observe las capacidades de diferenciación en las distintas edades, y el empleo constante de los videojuegos termina haciendo que consideren los ejercicios de violencia y discriminación como algo

3 Levis, Diego, "*Los videojuegos, un fenómeno de masas*". Editorial Paidós. Barcelona. 1997. En www.arrakis.es/~dlevis/diecom/videojuegos.htm

4 *Ibídem*.

5 Levis, Diego, "*Normas sociales y juegos informáticos*", en www.arrakis.es/~dlevis/diecom/JUSTICIA.htm

6 "*Videojuegos aumentan la agresividad infantil*". En www.tercera.cl/diario/2000/04/23/t-23.23.3a.CYS.VIDEO.html.

7 *Ibídem*.

8 Amnistía Internacional, "*¿Sabes a qué juegan tus hijos? Videojuegos, racismo y violación de los Derechos Humanos*". 2003

9 Díez Gutiérrez, Enrique Javier. La Diferencia sexual en el análisis de los videojuegos. Instituto de la Mujer (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales); CIDE (Ministerio de Educación y Ciencia). España. 2004.

habitual, impidiéndoles en algún momento que diferencien la gravedad de que esos mismos actos ocurran en la vida real.

En consecuencia, se afecta la conducta de los jóvenes y adolescentes ya que "*este tipo de videojuegos violentos no favorece la comprensión de la realidad, descuidando el lado emocional y sensible de la interacción humana, dificultando la resolución dialogada de los conflictos y promoviendo una sociedad carente de sentido social. Pero lo peor de esta cultura de violencia contenida en una muy buena parte de los videojuegos, es que trivializa la violencia real; lo que lleva a que los niños y niñas terminen volviéndose inmunes a su horror*"[10].

En similar consideración, para Amnistía Internacional "*el mayor peligro no es la generación o no de comportamientos violentos, sino la insensibilización ante la violencia por parte de nuestros menores*".[11]. Según este organismo, "*si se acostumbran a jugar desde muy pequeños con este tipo de videojuegos, para ellos se convierte en una cosa normal el amenazar a la gente, torturarla o someterla a malos tratos*".

4.5. **Consecuencias Físicas**

Varios estudios han demostrado que el impacto de los videojuegos trasciende el aspecto mental y genera afecciones físicas:

Para Luz María Flores, pediatra, "*los cambios rápidos y constantes de las imágenes, al igual que el contraste de luces y los sonidos intempestivos generan daños severos a la vista y el oído*."[12].

Tendinitis: Ha habido casos de tendinitis en los jugadores por el esfuerzo excesivo de las manos sobre los controles de los videojuegos, o por el tiempo tan prolongado en el que permanecen en la misma posición.[13].

Ludopatía: Hay argumentos que avalan la posibilidad de que los videojuegos puedan crear dependencia. A modo de ejemplo, Ortega y Romero, profesores de la Universidad de Granada, escribían en 2001 que "*la esencia psicoemocional de este tipo de historias, la simbología subliminal que suelen contener, el alto grado de interactividad que permiten al jugador y el enorme poder seductor de las imágenes y sonidos tridimensionales, explican su gran capacidad de crear adicción*".[14].

Así las cosas, aún en los casos en que no se pueda hablar de adicción como tal, la enorme capacidad de atracción de los videojuegos puede conducir con facilidad a su utilización desmedida y puede ser un factor determinante en la disminución de capacidades físicas y sicológicas, razón por la cual esta actividad debe ser regulada.

5. **Tendencia internacional de la regulación de videojuegos**

El tema, lejos de ser algo aislado, es una preocupación de tendencia internacional. La Convención de los Derechos del Niño, alude en el artículo 17, numeral 3, a la necesidad de elaborar directrices apropiadas para proteger a los niños de toda información y material perjudicial para su bienestar. En este sentido encontramos muchas experiencias a escala internacional:

5.1. **Europa**

Países como Francia, Alemania y el Reino Unido, cuentan con una elaborada regulación para el acceso de menores a los contenidos no solo de videojuegos, sino también de Internet y telefonía móvil, ya que estos son canales por los que también se tienen posibilidades de participar de videojuegos en espacios virtuales.

5.2. **Estados Unidos**

El Senado del Estado de California aprobó en el año 2004 la Ley sobre videojuegos, en la que se exige a los establecimientos que los expenden o que ofrecen su servicio informar claramente a los padres acerca de los sistemas de clasificación de los videojuegos y ofrecer material explicando su funcionamiento.

El Parlamento de Oklahoma aprobó en 2006 la Ley HB 3004, que restringe la venta y acceso a videojuegos violentos en el Estado. Ha sido considerada por la opinión pública como "crucial para el apoyo de los valores familiares de Oklahoma".

5.3. **Latinoamérica**

Argentina aprobó en 2005 la Ley 26.043, en la que se exige que todo videojuego debe llevar la etiqueta: "*La sobreexposición es perjudicial para la salud"*. Además, establece una clasificación de tres categorías: "Apta para todo público", "Apta para mayores de 13 años" y "Apta para mayores de 18 años". Clasificación establecida por el Consejo Nacional de la Niñez en coordinación con el Instituto Nacional de Cinematografía. Lo que significa que los criterios para asignar las categorías pudieron ser tomados del molde de los que se usan para calificar películas.

En Ciudad de México, la Secretaría de Gobernación realizó el levantamiento de una lista de los videos que pueden ser operados comercialmente en dicha ciudad. En el artículo Único de la reglamentación pertinente, publicada en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal –15 de septiembre de 2004–, se lee: "*se da a conocer el catálogo de títulos y contenidos de Videojuegos que integran el registro de Videojuegos para el Distrito Federal, para su operación comercial en los establecimientos mercantiles autorizados en el Distrito Federal, de conformidad con lo siguiente: Registro de Videojuegos para el Distrito Federal*"... seguido de una lista de 635 programas de videojuegos.

---

10 Ídem.

11 Amnistía Internacional, Sección Española "*Con la violencia hacia las mujeres no se juega/ Videojuegos, discriminación y violencia contra las mujeres*". Diciembre de 2004.

12 Lara, Alhelí. "*Advierten de daños por usar videojuegos*". Grupo Reforma. En www.reforma.com/hogar/articulo/190874. Marzo 2002.

13 Sánchez González, César Augusto, "*Videojuegos, ¿nos entrenan para matar?*". 2005. Disponible en el ARCHIVO del Observatorio para la CiberSociedad en www.cibersociedad.net/archivo/articulo.php?art=217.

14 Varios, "*Videojuegos, adicción a morir*". En www.videojuegosamazing.com/adiccion.htm

En Bogotá, el Concejo del Distrito Capital aprobó el Acuerdo 176 de 2005, para reglamentar la operación de los videojuegos en establecimientos abiertos al público, el cual ha sido consultado para la elaboración del presente proyecto de ley.

Finalmente, habiendo analizado la normatividad propuesta en el texto del proyecto de ley aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, creemos que el mismo pondera las consideraciones técnicas con la necesidad que tiene nuestro país de proteger la salud mental y física de nuestros jóvenes, como lo autoriza nuestra Constitución Política en los artículos 44 y 45 Superiores, lo que nos permite contribuir como legisladores en la construcción de una sociedad cada vez mejor.

6. **Pliego de Modificaciones**

Los siguientes son los cambios que se proponen para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República de Colombia:

Proyecto de Ley número 224 de 2009 Senado, 30 de 2008 Cámara, ***por la cual se dictan normas sobre la operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos, y se dictan otras disposiciones".***	**Modificaciones propuestas al Proyecto de ley número 224 de 2009 Senado, número 30 de 2008 Cámara,** ***por la cual se dictan normas sobre la operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos y se dictan otras disposiciones.***
Artículo 1°. *Definición*. Para los efectos de la presente ley se entiende por establecimiento de prestación de servicio de videojuegos, aquel que ofrece juegos de video por computador y/o simuladores, o consolas de videojuegos, y/o cualquier otro instrumento, que en su desarrollo utilice imágenes visuales electrónicas o similares. El servicio de videojuegos será prestado por personas naturales o jurídicas, debidamente inscritas en la Cámara de Comercio del lugar en el que cumple su objeto comercial.	**Artículo 1°.** *Definición*. Para los efectos de la presente ley**,** se entiende por establecimiento de prestación de servicio de videojuegos aquel que ofrece juegos de video por computador y/o simuladores o consolas de videojuegos y/o cualquier otro instrumento, que en su desarrollo utilice imágenes visuales electrónicas o similares. El servicio de videojuegos será prestado por personas naturales o jurídicas, debidamente inscritas en la Cámara de Comercio del lugar en el que cumple su objeto comercial.
Artículo 2°. *Criterios de operación.* Todos los establecimientos a los que se refiere la presente ley, deberán cumplir para su funcionamiento y operación con los siguientes requisitos:	**Artículo 2°.** *Criterios de operación.* Todos los establecimientos a los que se refiere la presente ley deberán cumplir para su funcionamiento y operación con los siguientes requisitos:
1. Estar ubicados a más de doscientos (200) metros de distancia de centros e instituciones educativas de carácter formal de educación básica primaria, con excepción de los ubicados dentro de parques de atracciones mecánicas, centros de entretenimiento familiar e hipermercados.	1. Estar ubicados a más de doscientos (200) metros de distancia de centros e instituciones educativas de carácter formal de educación básica primaria **y secundaria**.
2. Prohibir el ingreso a menores de doce (12) años que no estén acompañados permanentemente por adulto responsable.	2. Prohibir el ingreso a menores de doce (12) años que no estén acompañados permanentemente por **un** adulto responsable.
3. Ubicar a su entrada o en lugar visible, un aviso de buen tamaño, legible y claro con la siguiente inscripción: "Prohibido el ingreso a menores de doce (12) años que no estén acompañados permanentemente por adulto responsable".	3. Ubicar a su entrada o en lugar visible un aviso de buen tamaño, legible y claro con la siguiente inscripción: "Prohibido el ingreso a menores de doce (12) años que no estén acompañados permanentemente por **un** adulto responsable".
4. Atender estrictamente a la clasificación de los videojuegos establecida en esta norma, suspendiendo de inmediato el servicio cuando se detecte que por su edad el jugador no está facultado para el juego que esté operando.	4. Atender estrictamente a la clasificación de los videojuegos establecida en esta norma, suspendiendo de inmediato el servicio cuando se detecte que por su edad el jugador no está facultado para el juego que esté operando.
5. Disponer de condiciones de iluminación y ventilación propicias, espacios y áreas necesarias para garantizar condiciones adecuadas para la salud, el bienestar y la comodidad; evitando la utilización de sistemas de iluminación que pueden afectar la salud de los usuarios.	5. Disponer de condiciones de iluminación y ventilación propicias, espacios y áreas necesarias para garantizar condiciones adecuadas para la salud, el bienestar y la comodidad, evitando la utilización de sistemas de iluminación que pueden afectar la salud de los usuarios.
6. Implementar las medidas necesarias en materia de prevención y atención de emergencias, de conformidad a lo establecido por las autoridades municipales, distritales y la ley.	6. Implementar las medidas necesarias en materia de prevención y atención de emergencias, de conformidad **con** lo establecido por las autoridades municipales, distritales y la ley.

7. Verificar que el espacio disponible para cada usuario le permita situarse a la distancia apropiada entre jugador y pantalla, y que la distancia entre los equipos de videojuegos garanticen en todo momento el servicio, la operación, la salud y la seguridad de los usuarios. 8. Designar como responsable o encargado de la administración del establecimiento y la operación de los videojuegos, a una persona mayor de edad. 9. Prestar el servicio de videojuegos, juegos de video por computador, consolas de videojuego o máquinas electrónicas de videojuegos en establecimientos o salones destinados exclusivamente para tal fin y no como una actividad complementaria de otras actividades comerciales o de servicios; con excepción de aquellos que funcionan como parte de una oferta más amplia de entretenimiento en parques de atracciones mecánicas, centros de entretenimiento familiar e hipermercados, y en general aquellos establecimientos que están sujetos al cumplimiento de la Ley 1225 de 2008. 10. No vender, ni permitir el consumo de bebidas con contenido alcohólico ni cigarrillos en los establecimientos o salones cuya actividad comercial esté destinada a prestar el servicio de videojuegos. Además, el responsable o encargado de la administración del establecimiento deberá denunciar ante autoridad competente la venta clandestina a los menores de cualquier sustancia psicoactiva que se presentare al interior del establecimiento. 11. Mantener los sistemas de audio y video en los niveles permitidos, conforme a lo estipulado en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995 o en la norma que la modifique o adicione, de manera que no afecten la salud de los usuarios o la tranquilidad de la comunidad. 12. Cumplir las disposiciones legales sobre derechos de autor, correspondiendo a las autoridades de policía vigilar el cumplimiento de las normas sobre derechos de autor y las que prohíben la duplicación no autorizada de juegos de video para computador o consolas de videojuego. Parágrafo Transitorio. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, todo establecimiento de prestación de servicio de videojuegos que actualmente esté funcionando, tendrá un plazo de seis (6) meses para adoptar los criterios de operación definidos en el presente artículo.	7. Verificar que el espacio disponible para cada usuario le permita situarse a la distancia apropiada entre jugador y pantalla, y que la distancia entre los equipos de videojuegos garanticen en todo momento el servicio, la operación, la salud y la seguridad de los usuarios. 8. Designar como responsable o encargado de la administración del establecimiento y la operación de los videojuegos a una persona mayor de edad. 9. Prestar el servicio de videojuegos, juegos de video por computador, consolas de videojuego o máquinas electrónicas de videojuegos en establecimientos o salones destinados exclusivamente para tal fin y no como una actividad complementaria de otras actividades comerciales o de servicios**,** con excepción de aquellos que funcionan como parte de una oferta más amplia de entretenimiento en parques de atracciones mecánicas, centros de entretenimiento familiar e hipermercados, y**,** en general, en aquellos establecimientos que están sujetos al cumplimiento de la Ley 1225 de 2008. 10. No vender ni permitir el consumo de bebidas con contenido alcohólico, **bebidas energizantes** ni cigarrillos en los establecimientos o salones cuya actividad comercial esté destinada a prestar el servicio de videojuegos. Además, el responsable o encargado de la administración del establecimiento deberá denunciar ante autoridad competente la venta clandestina a los menores de cualquier sustancia psicoactiva que se presentare al interior del establecimiento. 11. Mantener los sistemas de audio y video en los niveles permitidos, conforme a lo estipulado en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995 o en la norma que la modifique o adicione, de manera que no afecten la salud de los usuarios o la tranquilidad de la comunidad. 12. Cumplir las disposiciones legales sobre derechos de autor, correspondiendo a las autoridades de policía vigilar el cumplimiento de las normas sobre derechos de autor y las que prohíben la duplicación no autorizada de juegos de video para computador o consolas de videojuego. Parágrafo Transitorio. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, todo establecimiento de prestación de servicio de videojuegos que actualmente esté funcionando, tendrá un plazo de seis (6) meses para adoptar los criterios de operación definidos en el presente artículo.
Artículo 3°. *Entidades responsables.* El Ministerio del Interior y de Justicia, en coordinación con las Secretarías de Gobierno y las Secretarías de Salud del orden departamental, distrital y municipal, serán los responsables del cumplimiento de los preceptos contenidos en la presente ley. Parágrafo Transitorio. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de la Protección Social tendrá seis (6) meses para expedir una lista en la cual se recopilen los títulos de videojuegos que circulen actualmente en Colombia y la clasificación que les ha sido asignada, así mismo, el Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para expedir el decreto reglamentario que consagre las normas y disposiciones complementarias que garanticen el cumplimiento de lo aquí dispuesto.	Artículo 3°. Entidades responsables. El Ministerio del Interior y de Justicia, en coordinación con las Secretarías de Gobierno y las Secretarías de Salud del orden departamental, distrital y municipal, serán los responsables del cumplimiento de los preceptos contenidos en la presente ley. Parágrafo Transitorio. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de la Protección Social tendrá seis (6) meses para expedir una lista en la cual se recopilen los títulos de videojuegos que circulen actualmente en Colombia y la clasificación que les ha sido asignada. Así mismo, el Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para expedir el decreto reglamentario que consagre las normas y disposiciones complementarias que garanticen el cumplimiento de lo aquí dispuesto.

Artículo 4°. *Sistema de clasificación.* Todo videojuego que se comercialice, distribuya, venda o alquile en Colombia tendrá una identificación que debe estar impresa en cada disco de videojuego o en sitio visible de la máquina electrónica de videojuego a que corresponda, y estará clasificado de la siguiente forma: Videojuego de abierta circulación: Clasificación TODOS. Contiene elementos audiovisuales que admitirán mínimos componentes de violencia suave, su uso es para todas las edades. Corresponde a la letra A, con el color AZUL OSCURO. Videojuego de moderada circulación: Clasificación MAYORES DE DOCE (12) AÑOS. Con poco contenido de violencia audiovisual, con temas sugestivos, humor crudo, sangre mínima, y poco uso de lenguaje soez. Corresponde a la letra B, con el COLOR VERDE OSCURO. Videojuego con restricción para su circulación: Clasificación MAYORES DE QUINCE (15) AÑOS. Con contenido de elementos audiovisuales de violencia explícita moderada y escenas de sexo. Corresponde a la letra C, con el COLOR NARANJA. Videojuego de circulación restringida: Clasificación MAYORES DE DIECIOCHO (18) AÑOS. Con contenido de elementos audiovisuales de violencia explícita, con escenas prolongadas de violencia y/o desnudez sexual gráfica. Corresponde a la letra D, con el COLOR ROJO.	**Artículo 4°**. *Sistema de clasificación.* Todo videojuego que se comercialice, distribuya, venda o alquile en Colombia tendrá una identificación que debe estar impresa en cada disco de videojuego o en sitio visible de la máquina electrónica de videojuego a que corresponda, y estará clasificado de la siguiente forma: Videojuego de abierta circulación: Clasificación TODOS. Contiene elementos audiovisuales que admiten mínimos componentes de violencia, su uso es para todas las edades. Corresponde a la letra A, con el color AZUL OSCURO. Videojuego de moderada circulación: Clasificación MAYORES DE DOCE (12) AÑOS. Con poco contenido de violencia audiovisual, con temas sugestivos, humor crudo, sangre mínima y poco uso de lenguaje soez. Corresponde a la letra B, con el COLOR VERDE OSCURO. Videojuego con restricción para su circulación: Clasificación MAYORES DE QUINCE (15) AÑOS. Con contenido de elementos audiovisuales de violencia explícita moderada y escenas de sexo **no explícito**. Corresponde a la letra C, con el COLOR NARANJA. Videojuego de circulación restringida: Clasificación MAYORES DE DIECIOCHO (18) AÑOS. Con contenido de elementos audiovisuales de violencia explícita, con escenas prolongadas de violencia y/o desnudez sexual gráfica. Corresponde a la letra D, con el COLOR ROJO.
Artículo 5°. *Estrategia integral.* El Ministerio de la Protección Social, en coordinación con el Bienestar Familiar y las Secretarías de Gobierno y las Secretarías de Salud departamentales, municipales y distritales, y las demás autoridades regionales y locales, en un término de un (1) año, a partir de la aprobación de la presente Ley, establecerá una estrategia integral para promover, divulgar y fomentar, de manera permanente, el uso adecuado de los videojuegos, de acuerdo con la clasificación definida en la presente ley. Parágrafo: Corresponde al Ministerio de Protección Social a través de una reglamentación establecer por títulos la clasificación de videojuegos, la cual debe mantener actualizada, y a las Secretarías de Gobierno municipales o distritales mantener actualizado el censo de videojuegos por establecimiento en la respectiva localidad. Para este efecto, el Gobierno Nacional reglamentará el comité de clasificación con participación de funcionarios gubernamentales del Ministerio de la Protección Social, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Policía Nacional y representantes de la Asociación Colombiana de Atracciones y Parques de Diversiones ACOLAP.	**Artículo 5°.** *Estrategia integral.* El Ministerio de la Protección Social, en coordinación con el Bienestar Familiar y las Secretarías de Gobierno y las Secretarías de Salud departamentales, municipales y distritales, y las demás autoridades regionales y locales, en el término de un (1) año a partir de la aprobación de la presente Ley, establecerá una estrategia integral para promover, divulgar y fomentar, de manera permanente, el uso adecuado de los videojuegos, de acuerdo con la clasificación definida en la presente ley. Parágrafo: Corresponde al Ministerio de la Protección Social, a través de una reglamentación, establecer por títulos la clasificación de videojuegos, la cual debe mantener actualizada, y a las secretarías de gobierno municipales o distritales mantener actualizado el censo de videojuegos por establecimiento en la respectiva localidad. Para este efecto, el Gobierno Nacional reglamentará el comité de clasificación con participación de funcionarios gubernamentales del Ministerio de la Protección Social, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y representantes de la Asociación Colombiana de Atracciones y Parques de Diversiones ACOLAP **y de educadores y padres de familia.**

Artículo 6°. *Sanciones*. El incumplimiento de las dispocisiones aquí consagradas, será sancionado de la siguiente manera: Por la primera vez, multa de cinco (5) salarios mínimos legales diarios vigentes y cierre del establecimiento hasta por tres (3) días. Por la segunda vez, multa de diez (10) salarios mínimos legales diarios vigentes y cierre del establecimiento hasta por treinta (30) días. Por la tercera vez, multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales diarios vigentes, cancelación del registro mercantil y/o licencia de funcionamiento. Las sanciones aquí reglamentadas podrán ser sustituidas por las consignadas en el artículo 4º de la Ley 232 de 1995 o en la norma que la modifique o adicione. Parágrafo. En los casos de parques de atracciones, centros de entretenimiento e hipermercados, la sanción impuesta cobijará exclusivamente el área de juegos de video.	**Artículo 6°.** *Sanciones*. El incumplimiento de las disposiciones aquí consagradas, **dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones por parte de los alcaldes municipales y distritales, en consonancia con las garantías y requisitos que exijan la Constitución, la ley y los Códigos de Policía de cada entidad territorial:** • Por la primera vez, multa de cinco (5) salarios mínimos legales diarios vigentes y cierre del establecimiento hasta por tres (3) días. • Por la segunda vez, multa de diez (10) salarios mínimos legales diarios vigentes y cierre del establecimiento hasta por treinta (30) días. • Por la tercera vez, cancelación del registro mercantil y/o licencia de funcionamiento. Parágrafo. En los casos de parques de atracciones, centros de entretenimiento e hipermercados, la sanción impuesta cobijará exclusivamente el área de juegos de video.
Artículo 7°. *Vigencia*. La presente Ley rige a partir del momento de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo 7°.** *Vigencia.* La presente Ley rige a partir del momento de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición

En virtud de lo anteriormente expuesto, nos permitimos solicitar a los integrantes de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de República aprobar en primer debate el Texto a continuación propuesto a consideración, del Proyecto de ley número 240 de 2009 Senado- 030 de 2008 Cámara, *por la cual se dictan normas sobre la operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos, y se dictan otras disposiciones*, con las modificaciones propuestas:

De los honorables Senadores,

Rodrigo Lara Restrepo y Gloria Inés Ramírez Ríos, Senadores de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los cuatro (04) días del mes de junio año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso*,** de la República, el Informe de Ponencia para Primer Debate, Texto Propuesto para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate, en veinticinco (25) folios, **al Proyecto de ley número 224 de 2009 Senado, número 30 de 2008 Cámara,** *por la cual se dictan normas sobre la operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos, y se dictan otras disposiciones*. Autoría del Proyecto de ley de los Honorables Senadores *Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez* y *Gloria Stella Díaz Ortiz*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTO PROPUESTO A CONSIDERACIÓN DE LA HONORABLE COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2009 SENADO, 30 DE 2008 CÁMARA

por la cual se dictan normas sobre la operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. *Definición*. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por establecimiento de prestación de servicio de videojuegos aquel que ofrece juegos de video por computador y/o simuladores o consolas de videojuegos y/o cualquier otro instrumento, que en su desarrollo utilice imágenes visuales electrónicas o similares. El servicio de videojuegos será prestado por personas naturales o jurídicas, debidamente inscritas en la Cámara de Comercio del lugar en el que cumple su objeto comercial.

Artículo 2°. *Criterios de operación.* Todos los establecimientos a los que se refiere la presente Ley deberán cumplir para su funcionamiento y operación con los siguientes requisitos:

1. Estar ubicados a más de doscientos (200) metros de distancia de centros e instituciones educativas de carácter formal de educación básica primaria **y secundaria,** con excepción de los ubicados dentro de parques de atracciones mecánicas, centros de entretenimiento familiar e hipermercados.

2. Prohibir el ingreso a menores de doce (12) años que no estén acompañados permanentemente por **un** adulto responsable.

3. Ubicar a su entrada o en lugar visible un aviso de buen tamaño, legible y claro con la siguiente inscripción: "Prohibido el ingreso a menores de doce (12) años que no estén acompañados permanentemente por un adulto responsable".

4. Atender estrictamente a la clasificación de los videojuegos establecida en esta norma, suspendiendo de inmediato el servicio cuando se detecte que por su edad el jugador no está facultado para el juego que esté operando.

5. Disponer de condiciones de iluminación y ventilación propicias, espacios y áreas necesarias para garantizar condiciones adecuadas para la salud, el bienestar y la comodidad, evitando la utilización de sistemas de iluminación que pueden afectar la salud de los usuarios.

6. Implementar las medidas necesarias en materia de prevención y atención de emergencias, de conformidad con lo establecido por las autoridades municipales, distritales y la Ley.

7. Verificar que el espacio disponible para cada usuario le permita situarse a la distancia apropiada entre jugador y pantalla, y que la distancia entre los equipos de videojuegos garanticen en todo momento el servicio, la operación, la salud y la seguridad de los usuarios.

8. Designar como responsable o encargado de la administración del establecimiento y la operación de los videojuegos a una persona mayor de edad.

9. Prestar el servicio de videojuegos, juegos de video por computador, consolas de videojuego o máquinas electrónicas de videojuegos en establecimientos o salones destinados exclusivamente para tal fin y no como una actividad complementaria de otras actividades comerciales o de servicios, con excepción de aquellos que funcionan como parte de una oferta más amplia de entretenimiento en parques de atracciones mecánicas, centros de entretenimiento familiar e hipermercados, y, en general, en aquellos establecimientos que están sujetos al cumplimiento de la Ley 1225 de 2008.

10. No vender ni permitir el consumo de bebidas con contenido alcohólico, **bebidas energizantes** ni cigarrillos en los establecimientos o salones cuya actividad comercial esté destinada a prestar el servicio de videojuegos. Además, el responsable o encargado de la administración del establecimiento deberá denunciar ante autoridad competente la venta clandestina a los menores de cualquier sustancia psicoactiva que se presentare al interior del establecimiento.

11. Mantener los sistemas de audio y video en los niveles permitidos, conforme a lo estipulado en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995 o en la norma que la modifique o adicione, de manera que no afecten la salud de los usuarios o la tranquilidad de la comunidad.

12. Cumplir las disposiciones legales sobre derechos de autor, correspondiendo a las autoridades de policía vigilar el cumplimiento de las normas sobre derechos de autor y las que prohíben la duplicación no autorizada de juegos de video para computador o consolas de videojuego.

Parágrafo Transitorio. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, todo establecimiento de prestación de servicio de videojuegos que actualmente esté funcionando, tendrá un plazo de seis (6) meses para adoptar los criterios de operación definidos en el presente artículo.

Artículo 3°. Entidades responsables. El Ministerio del Interior y de Justicia, en coordinación con las secretarías de gobierno y las secretarías de salud de orden departamental, distrital y municipal, serán los responsables del cumplimiento de los preceptos contenidos en la presente Ley.

Parágrafo Transitorio. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de la Protección Social tendrá seis (6) meses para expedir una lista en la cual se recopilen los títulos de videojuegos que circulen actualmente en Colombia y la clasificación que les ha sido asignada. Así mismo, el Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para expedir el decreto reglamentario que consagre las normas y disposiciones complementarias que garanticen el cumplimiento de lo aquí dispuesto.

Artículo 4°. Sistema de clasificación. Todo videojuego que se comercialice, distribuya, venda o alquile en Colombia tendrá una identificación que debe estar impresa en cada disco de videojuego o en sitio visible de la máquina electrónica de videojuego a que corresponda, y estará clasificado de la siguiente forma:

Videojuego de abierta circulación: Clasificación TODOS. Contiene elementos audiovisuales que admiten mínimos componentes de violencia, su uso es para todas las edades. Corresponde a la letra A, con el color AZUL OSCURO.

Videojuego de moderada circulación: Clasificación MAYORES DE DOCE (12) AÑOS. Con poco contenido de violencia audiovisual, con temas sugestivos, humor crudo, sangre mínima y poco uso de lenguaje soez. Corresponde a la letra B, con el COLOR VERDE OSCURO.

Videojuego con restricción para su circulación: Clasificación MAYORES DE QUINCE (15) AÑOS. Con contenido de elementos audiovisuales de violencia explícita moderada y escenas de sexo **no explícito**. Corresponde a la letra C, con el COLOR NARANJA.

Videojuego de circulación restringida: Clasificación MAYORES DE DIECIOCHO (18) AÑOS. Con contenido de elementos audiovisuales de violencia explícita, con escenas prolongadas de violencia y/o desnudez sexual gráfica. Corresponde a la letra D, con el COLOR ROJO.

Artículo 5°. *Estrategia integral.* El Ministerio de la Protección Social, en coordinación con el Bienestar Familiar y las Secretarías de Gobierno y las Secretarías de Salud departamentales, municipales y distritales, y las demás autoridades regionales y locales, en el término de un (1) año a partir

de la aprobación de la presente Ley, establecerá una estrategia integral para promover, divulgar y fomentar, de manera permanente, el uso adecuado de los videojuegos, de acuerdo con la clasificación definida en la presente Ley.

Parágrafo: Corresponde al Ministerio de Protección Social, a través de una reglamentación, establecer por títulos la clasificación de videojuegos, la cual debe mantener actualizada, y a las secretarías de gobierno municipales o distritales mantener actualizado el censo de videojuegos por establecimiento en la respectiva localidad. Para este efecto, el Gobierno Nacional reglamentará el comité de clasificación con participación de funcionarios gubernamentales del Ministerio de la Protección Social, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y representantes de la Asociación Colombiana de Atracciones y Parques de Diversiones ACOLAP **y de educadores y padres de familia.**

Artículo 6°. *Sanciones.* El incumplimiento de las disposiciones aquí consagradas, **dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones por parte de los alcaldes municipales y distritales, en consonancia con las garantías y requisitos que exijan la Constitución, la ley y los Códigos de Policía de cada entidad territorial:**

• Por la primera vez, multa de cinco (5) salarios mínimos legales diarios vigentes y cierre del establecimiento hasta por tres (3) días.

• Por la segunda vez, multa de diez (10) salarios mínimos legales diarios vigentes y cierre del establecimiento hasta por treinta (30) días.

• Por la tercera vez, cancelación del registro mercantil y/o licencia de funcionamiento.

Parágrafo. En los casos de parques de atracciones, centros de entretenimiento e hipermercados, la sanción impuesta cobijará exclusivamente el área de juegos de video

Artículo 7°. *Vigencia*. La presente Ley rige a partir del momento de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

Rodrigo Lara Restrepo y Gloria Inés Ramírez Ríos, Senadores de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los cuatro (04) días del mes de junio año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso*,** de la República, el Informe de Ponencia para Primer Debate, Texto Propuesto para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate, en veinticinco (25) folios, **al Proyecto de ley número 224 de 2009 Senado, número 30 de 2008 Cámara,** *por la cual se dictan normas sobre la operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos, y se dictan otras disposiciones*. Autoría del Proyecto de ley de los Honorables Senadores *Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez* y *Gloria Stella Díaz Ortiz*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

***

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 50 DE 2009 SENADO

por la cual se crea el sistema de identificación de beneficiarios para la focalización y promoción social (Sisbén).

Bogotá D. C., junio 04 de 2010.

Doctor

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 050 de 2009 Senado, *por la cual se crea el sistema de identificación de beneficiarios para la focalización y promoción social (Sisbén)*.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación encomendada para ser uno de los ponentes, presento en forma individual informe para primer debate al proyecto de ley citado en la referencia, efecto para el cual agrego:

ANTECEDENTES

El cuatro (4) de agosto de 2009 fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el proyecto de Ley objeto del presente informe de Ponencia por la Senadora Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu. Fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 677 del martes 4 de agosto de 2009.

ANÁLISIS GLOBAL DE REQUISITOS

El Proyecto en trámite cumple con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política pues, tiene origen en la iniciativa de una Congresista. De igual manera con el artículo 158 del mismo ordenamiento superior en cuanto hace relación a la unidad de materia y, también con el artículo 169 en relación con el título propuesto.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

De la exposición de motivos, citamos lo siguiente:

"La ley 715 de 2001, en su artículo 94, definió los elementos generales para la focalización del gasto social, así: "**Artículo 94.** ***Definición de focalización de los servicios sociales. Focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. El CONPES Social definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales. En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deberán aplicar los criterios de focali-***

zación, definidos por el CONPES social". Dando cumplimiento a lo establecido, se expidió el CONPES 055 del 2001 mediante el cual "*se reforma el sistema de focalización individual del gasto social*" y se establece la metodología para operacionalizar sus criterios.

Actualmente, el marco jurídico y normativo que rige el Sisbén está constituido por:

1. **La Ley 1176 del 2007** que introduce una modificación sustancial al artículo número 94 de la Ley 715 de 2001, en el sentido de asignar al gobierno nacional la atribución de coordinación, supervisión, mantenimiento y actualización de todo lo concerniente a la definición y orientación de dicho instrumento de focalización, así como le concede la discrecionalidad para que "en situaciones especiales y con el objetivo de garantizar la efectividad de los instrumentos de focalización, de manera preventiva podrá suspender temporalmente su actualización en el país, con las excepciones a que hubiere lugar". Igualmente, le asigna a las entidades territoriales la función "implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional... *Los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial, deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios que resulten pertinentes, en función de los objetivos e impactos perseguidos. Los gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que los grupos de población pobre y vulnerable tengan acceso a los servicios básicos".*

2. **El CONPES 117 de agosto 2008,** a través del cual se establece la "Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales", con su correspondiente modificación metodológica para la identificación y cálculo de la población pobre. En dicho documento se menciona que la herramienta del Sisbén desde su primera aplicación en 1995, ha mostrado ser exitosa en su pretensión de focalización del gasto social. Según dicho documento, hoy en día 8 instituciones y 31 programas del orden nacional utilizan el Índice Sisbén para focalizar sus intervenciones, lo cual les ha permitido un ahorro ya que no tienen que llevar a cabo por su cuenta procesos de focalización y además, pueden articular acciones conjuntas de intervención interinstitucional y realizar asignaciones equitativas de subsidios, lo cual redunda directamente en el mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo. Estas razones han llevado a recomendar que la estrategia Sisbén se mantenga como instrumento central de focalización de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad ya que *"busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social, (...) es un medio de lucha contra la pobreza y la desigualdad"*[1].

3. **El Decreto Presidencial número 4816,** de diciembre del 2008 que reglamenta lo establecido en el artículo 24 de la ley 1176/2007, determinando todo lo relacionado a los principios rectores de los instrumentos de focalización, la aplicación de los mismos, las condiciones de inclusión y exclusión en la base de datos, las condiciones de suspensión de la base de datos o de su actualización, las funciones del DNP, los cruces de información y los criterios de reserva de la ficha de clasificación.

A pesar de los innegables logros de esta herramienta de focalización, es necesario llamar la atención sobre los problemas e inconvenientes que también ha presentado. Entre los más relevantes, se pueden mencionar la manipulación del instrumento con fines políticos y de corrupción por parte de actores involucrados, lo cual contamina la información y termina sesgando la escogencia de potenciales beneficiarios para programas sociales; las debilidades de tipo metodológico para diseñar y aplicar mediciones sensibles que permitan captar la complejidad y caracterización específica del fenómeno de la pobreza en cada contexto, identificando sus interrelaciones con otros factores socioeconómicos y sus impactos en la población; la debilidad y poca eficacia en los mecanismos de seguimiento y control, la ausencia del control social. Por último, queremos detenernos en analizar de manera general, la emergencia de un fenómeno que hemos identificado como ***"la estigmatización y desesperanza aprendida que genera la pobreza"***[2]**,** el cual ha terminado por reforzarse en muchas personas que a partir del proceso de focalización han sido clasificadas como "pobres y vulnerables" y han resultado beneficiarias con los programas sociales y subsidios del Estado.

Es claro que tanto las falencias detectadas en el proceso de focalización como este fenómeno relacionado al que nos referimos como "***estigmatización y desesperanza aprendida***" no pueden ser atribuidos al instrumento como tal, pues dicho instrumento es "neutro, objetivo y uniforme" en su pretensión de clasificar a los individuos según su estándar de vida, de acuerdo a su condición socioeconómica específica y a partir de ello, identifica con criterios equitativos los potenciales beneficiarios de los programas sociales. Estos potenciales beneficiarios deberán pertenecer a los niveles más bajos de la clasificación que corresponden a los niveles 1, 2 o 3, pues sólo así podrán acceder a los programas y subsidios que otorga el Estado. Es evidente el criterio de equidad que está implícito en este planteamiento, sin embargo y de manera paradójica, la intervención focalizada

---

[1] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, 2006, *Lineamientos para la focalización del gasto público social,* CONPES Social 100. Pág. 2.

[2] Claudia García M. Reflexiones en torno a la pobreza, desde el enfoque de las capacidades. Ensayo escrito en el Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. CINDE-Universidad de Manizales, 2009.

del Estado determinada por la clasificación de las personas en dichos niveles, sin otro tipo de dispositivos sociales que acompañen dicha focalización, ha contribuido a la perpetuación de la condición de vulnerabilidad y pobreza en dichas personas y ha terminado por generar un efecto estigmatizante y paralizante en ellas, pues no movilizan sus potencialidades, su resiliencia[3] y capacidad de agencia[4] para superar su situación de vulnerabilidad, ya que temen perder la asistencia social que reciben.

De otra parte, somos conscientes de la necesidad y aplicación de un instrumento de focalización pues hoy en día para todos es claro que los recursos son finitos y restringidos y por tanto, es indispensable focalizar el gasto público que no es otra cosa que dirigir los esfuerzos hacia la población que se encuentra ***"en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad social".*** Más bien se refiere a incorporar al proceso de focalización, los mecanismos sociales necesarios para transformar en las personas su situación de "beneficiarios" hacia una situación de "competencia social". Para ello es necesario iniciar con un cambio de enfoque que supere la tradicional identificación de ***"población pobre y vulnerable"***, pues las personas *per se* no poseen dicha condición, ya que no se trata de un estado endógeno, sino que representa un contexto socioeconómico determinado que las sitúa en dicha circunstancia, en un tiempo determinado. Por tanto, pueden superar esas condiciones de pobreza y vulnerabilidad y transformar su contexto particular, si se les estimula a hacerlo y se les apoya mediante el acceso a las oportunidades que les permita desarrollar sus capacidades y sus condiciones de vida.

En consideración a todo lo anterior, creemos firmemente en la necesidad de reformular la concepción del proceso de focalización que por más de una década se ha implementado en el país y ello implica contar con un marco legal propio a dicho proceso, que vaya más allá del establecimiento de las metodologías y criterios técnicos y plantee los principios estratégicos que orienten y fortalezcan un proceso no solamente de focalización sino también de gestión social.".

ANÁLISIS GLOBAL DEL PROYECTO

1. Ha existido un debate respecto de la focalización y la universalización como alternativas de política y la pregunta hecha es: ¿Deben las políticas públicas ser universales o los recursos deben ser focalizados?

Los defensores de la universalización hacen referencia a la experiencia europea donde, consideran, la pobreza ha sido combatida con éxito en el marco de políticas centradas en la garantía de servicios con cobertura universal. En esencia sugieren que el Estado debe garantizar de manera efectiva los derechos básicos, distribuyendo los recursos disponibles entre todos los ciudadanos, sin prejuicio de que recupere, por la vía tributaria directa, fondos provenientes de quienes tienen mayores ingresos.

Otra corriente argumenta que para reducir la pobreza se requiere el diseño de programas bien focalizados y en este sentido han considerado al Banco Mundial[5] como uno de los adalides de esta tesis. Piensan que, en un mundo con recursos escasos, la focalización es una alternativa para concentrar los beneficios de los segmentos de la población que más lo necesita. Es de anotar que el Banco Mundial reconoce que alcanzar a los pobres con programas focalizados es tarea difícil que, en casos, acarrea costos muy superiores a los previstos. Autores como Amartya Sen[6] y Anthony Atkinson reconocen que son inherentes a la focalización varios problemas que no pueden ser pasados por alto. En primer lugar, la focalización genera 'incentivos adversos' en la medida en que promueve la distorsión de la información acerca de las condiciones de vida de las personas (Atkinson, 1995). En efecto, como lo argumenta Sen (1987, 1995), los pobres no son sujetos pasivos que 'reciben' los beneficios de determinado programa, sino que son 'activos', porque acomodan la información en su propio beneficio; existe el incentivo de subdeclarar los bienes que se poseen y las condiciones en las que se vive para ser beneficiario de subsidios específicos. Pero la distorsión de información se manifiesta además en ambas direcciones: algunos tienen un comportamiento opuesto a la subdeclaración debido al temor de la 'estigmatización social', que puede llegar a ser muy relevante en comunidades relativamente homogéneas con tradiciones culturales arraigadas, que tienen una especial predisposición por la discriminación y el rechazo de la diferencia.

De este modo, la focalización desata incentivos que provocan no sólo la identificación como beneficiarios de personas que, dadas sus características no lo son (lo que llamaremos error de tipo II siguiendo a Cornia et al. 1995), sino que también, permite el no reconocimiento de potenciales beneficiarios del programa (error de tipo I), de modo que se presenta distorsión de doble vía. En particular, el error de tipo I no se presenta solamente por distorsión de la información por parte de quien la suministra por temor a ser estigmatizados, la incapacidad para

3 Capacidad de un individuo o de un sistema social de vivir bien y continuar proyectándose en el futuro a pesar de las difíciles condiciones de vida, de acontecimientos desestabilizadores y aun a pesar de ello, tener la capacidad de salir fortalecidos y ser transformados positivamente por dichas condiciones. (Combarías, 2001).

4 "El enfoque de desarrollo humano se sustenta en una concepción del individuo como agente, en contraposición a la idea de "paciente" o "receptor pasivo" de prestaciones sociales. Sen define la "agencia" como la capacidad de las personas de actuar y provocar cambios en función de sus propios valores y objetivos.10 En ese sentido, el desarrollo humano como expansión de libertades se refiere no solamente a la libertad de restricciones (derechos y oportunidades), sino también a la posibilidad de ser personas más plenas, en ejercicio de su propia voluntad y en interacción con el mundo en que viven. (UNDP. Informe 2006, pág. 2).

5 Banco Mundial (1990), "World Development Report", Oxford.

6 Sen, Amartya. (1987) "The Standard of Living" Cambridge University press y (1995) "The Political Economy of Targeting". En Van de Walle, D. y K. Nead, Public Spending and the Poor: Theory and Practice. John Hopkins University Press.

identificar a todos los beneficiarios de subsidios por parte de los mecanismos que para ello se diseñan, es otra variable a tener en cuenta.

Atkinson (1995)[7] considera que en algunas oportunidades los costos de focalizar pueden ser tales que su diferencia con los costos de universalizar programas particulares no sea relevante, caso en el cual sería preferible la universalización.

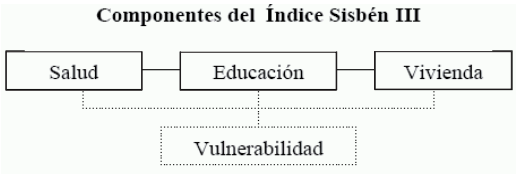
2. En el documento Conpes 117 de agosto de 2008 está anotado que:

"El diseño e implementación del nuevo índice (Sisbén III) se fundamentan en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, que ratifica el artículo 94 de la Ley 715 de 2001. El artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 confirma la designación del Conpes Social como el encargado de definir cada tres años "*los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales"*. Además, designa como responsabilidades del Departamento Nacional de Planeación, en relación con el instrumento Sisbén, la definición de "*las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos que hacen parte de los mencionados instrumentos, los cruces de información necesarios para su depuración y actualización, así como los lineamientos para su implementación y operación, el diseño de las metodologías, la consolidación de la información a nivel nacional, los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y actualización*"[8].

Más adelante, en el mismo documento, está anotado que:

PROPUESTA PARA EL ÍNDICE SISBÉN III

El índice Sisbén III mantiene la línea conceptual de la versión anterior. Está enmarcado dentro de un enfoque multidimensional de pobreza. Se define como un índice de estándar de vida conformado por tres dimensiones: salud, educación y vivienda[9]. Adicionalmente, siguiendo las recomendaciones del CONPES Social 100, el índice Sisbén III incorpora variables relacionadas con la vulnerabilidad individual y contextual[10] .



Dado que el Sisbén III es un índice de estándar de vida, no es estrictamente comparable con medidas de pobreza por carencia de ingresos como las líneas de indigencia y pobreza. El que incluya un conjunto de bienes y servicios no quiere decir que se trate exclusivamente de una medida aproximada de recursos (*proxy means test*)[11(23)]. Su carácter multidimensional no está dado por el hecho de incluir información variada, sino por estar enmarcado en dimensiones que son constitutivas de la vida y que reflejan el bien-estar de las personas.

Como índice de estándar de vida, el Sisbén III especifica un conjunto de bienes, servicios y características del hogar que son considerados valiosos por la sociedad. El conjunto de bienes y servicios representados en el índice aportan información sobre las distintas cosas que una persona puede ser o hacer dadas sus características y las de su entorno.

La conversión de bienes y servicios en estados y acciones que constituyen la vida puede ser diferente dependiendo de las características personales o del ambiente social y natural. Esta es la justificación para incluir variables que den cuenta de la vulnerabilidad individual (las necesidades de las personas de avanzada edad y de los niños, las condiciones de maternidad o discapacidad) y del contexto (tasa de homicidios, oferta de servicios de salud y educación a nivel municipal, tasa de mortalidad infantil del municipio).

De acuerdo con los resultados de la evaluación del índice Sisbén II, se excluyeron variables por razones de manipulación, dificultad en su compren-

7 Atkinson, A. (1995) "On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits". En Van de Walle, D. y K. Nead, Public Spending and the Poor: Theory and Practice. John Hopkins University Press, pp 25-68.

8 El artículo 29 del Decreto 4355 de 2005 numerales 18, 19 y 20, por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación, confirman el compromiso por parte de esta institución en el diseño e implementación de instrumentos de focalización: i) Diseñar, desarrollar y perfeccionar instrumentos de focalización que permitan racionalizar el gasto público social, ii) Diseñar, poner en marcha y evaluar tecnologías para la focalización y orientar a la sociedad sobre los propósitos de estas tecnologías, en cuanto a su función de control en su correcta aplicación, y iii) Diseñar instrumentos de recolección de datos, elaborar indicadores de tipo social y brindar capacitación en el tema.

9 La selección de las dimensiones se llevó a cabo siguiendo la metodología para la definición de una lista de capacidades y funcionamientos básicos aplicada en Alkire, Sabina (2007) - Choosing dimensions: the capability approach and mutidimensional poverty, Chronic Poverty Research Centre, Working Paper 88. Oxford. Se emplearon simultáneamente cinco alternativas para conformar la lista de capacidades y funcionamientos: i) Realizar consideraciones a partir de la teoría: revisión de la literatura, ii) Construir la lista a partir de consensos públicos y acuerdos de alta legitimidad (Constitución Política y Objetivos de Desarrollo del Milenio), iii) Basarse en estudios empíricos (Estudio de Voces de los Pobres para Colombia), iv) Partir de los datos disponibles: Censo 2005, Gran Encuesta Integrada de Hogares 2007, Encuestas de Calidad de Vida 2003, y v) Emplear procesos participativos (encuestas a entes territoriales que utilizan el instrumento Sisbén). Los resultados de las dimensiones identificadas se encuentran en el Anexo 2.

10 La vulnerabilidad contextual se captura a través de variables a nivel municipal.

11 Tanto el ingreso como el consumo son utilizados para la construcción de indicadores de recursos (*means test*). Este tipo de indicadores presenta limitaciones en términos de costos y verificación, ya que existen dificultades operativas para medir directamente el ingreso de las personas. Como alternativa suelen utilizarse los indicadores aproximados de recursos (*proxy means test*). En este caso se define un conjunto de variables que sirven como estimativo del ingreso.

sión y desgaste de la capacidad para discriminar la población pobre. Así mismo, se incluyeron nuevas variables teniendo en cuenta que el índice es una medida de estándar de vida. Es importante mencionar que la elección de las variables no es a priori: su inclusión se llevó a cabo: i) teniendo en cuenta que aportaran información sobre las condiciones de vida de los hogares en logros básicos que se consideran constitutivos de la vida, y ii) de acuerdo con la disponibilidad de información en diferentes fuentes (Encuesta de Calidad de Vida ECV- 2003, Encuesta de Demografía y Salud 2005, Censo 2005 y Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH- 2007).

La implementación del nuevo índice considera la evaluación de la metodología estadística para la obtención del puntaje. La capacidad del índice para valorar las condiciones de vida de los hogares no depende únicamente de la elección de las variables; también es necesario contar con una metodología que permita diferenciar correctamente las condiciones de vida de la población.

La metodología seleccionada para la aplicación del índice Sisbén III debe facilitar el cumplimiento de las siguientes propiedades:

• Monotonicidad: Generar un índice que refleje los cambios en las condiciones de vida de la población. En la medida que el estándar de vida es más alto, el puntaje del índice debe mejorar.

• Informatividad: Estrechamente relacionado con el punto anterior, el índice Sisbén III debe capturar los avances de la política social; es decir, debe ser sensible al impacto de los programas sociales.

• Robustez: La estructura del índice no se debe alterar fácilmente cuando se incluye o excluye una variable. Lo anterior para garantizar que el puntaje final del índice no esté concentrado en pocas variables y de esta forma evitar que sean fácilmente identificadas para su posterior manipulación.

El diseño del índice Sisbén III contempla modificar la desagregación geográfica para la estimación de los ponderadores. Dos razones motivan este cambio: la primera de ellas, como se mencionó en la sección anterior, es la manipulación de la variable zona. La segunda son las inquietudes expresadas por las entidades territoriales respecto a la clasificación geográfica actual, principalmente por la dificultad asociada con la definición de centro poblado[12].

Actualmente, el índice Sisbén II se estima para dos tipos de zonas: urbana (que incluye cabecera y centro poblado) y rural. Para el índice Sisbén III se propone la siguiente desagregación: 14 (catorce) principales ciudades, Resto Urbano y Rural.

• *Catorce ciudades*: constituida por las catorce principales ciudades sin sus áreas metropolitanas[13].

• *Resto Urbano*: compuesta por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.

• *Rural*: conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las catorce principales ciudades.

Otra variación del índice tiene que ver con el cambio de la fuente para la estimación del mismo. La fuente seleccionada para el índice Sisbén III es el Censo 2005. Esta fuente es más completa en términos de la información requerida para el diseño del índice, tiene mayor representatividad frente a otras fuentes, se puede obtener la información requerida a nivel municipal para las variables relacionadas con la vulnerabilidad contextual, permite llevar a cabo la desagregación de acuerdo con las tres zonas definidas y guarda consistencia con los resultados de otras fuentes analizadas (GEIH 07 y ECV 03).

3. El artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, *por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*, modifica el artículo 94 de la Ley 715 de 2001 y define el concepto de focalización, así:

Artículo 24. El artículo 94 de la Ley 715 de 2001 quedará así:

"Artículo 94. *Focalización de los servicios sociales.* Focalización es el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.

El Conpes Social definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, definirá las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos que forman parte de los mencionados instrumentos, los cruces de información necesarios para su depuración y actualización, así como los lineamientos para su implementación y operación, el diseño de las metodologías, la consolidación de la información a nivel nacional, los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y actualización. En desarrollo de esta atribución, el Gobierno Nacional, en situaciones especiales y con el objetivo de garantizar la efectividad de los instrumentos de

12 Se define (en general) como una concentración de mínimo veinte (20) viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicada en el área rural de un municipio o de un Corregimiento Departamental. Dicha concentración puede presentar características urbanas tales como la delimitación

13 Las trece principales ciudades son las definidas para las Encuestas de Hogares del DANE: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería y Manizales. Debido a que la ciudad de Santa Marta muestra un tamaño poblacional en el Censo 2005 mayor a algunas de las llamadas trece principales ciudades (mayor a Villavicencio, Pasto, Montería y Manizales), se consideró apropiado incluir a Santa Marta dentro del primer grupo geográfico. La razón por la cual no se incluyeron las áreas metropolitanas es por tener condiciones de vida no necesariamente similares a las de la capital con la cual están asociados. El Índice de Condiciones de Vida (ICV) para las áreas metropolitanas es más cercano al de la categoría resto urbano, razón por la cual se incluyeron en esta.

focalización, de manera preventiva podrá suspender temporalmente su actualización en el país, con las excepciones a que hubiere lugar.

Para la definición de los criterios de egreso, suspensión o exclusión de las personas de las bases de datos, se tendrán en cuenta la aplicación de los principios de transparencia, igualdad y publicidad de la información, que no goce de protección constitucional o reserva legal, así como los principios constitucionales que rigen la administración de datos personales, de conformidad con las normas vigentes.

Las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional.

En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deben aplicar los criterios e instrumentos de focalización, definidos por el Conpes Social. Los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios que resulten pertinentes, en función de los objetivos e impactos perseguidos.

Los gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que los grupos de población pobre y vulnerable tengan acceso a los servicios básicos".

El artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, antes citado, fue reglamentado por el Decreto 4816 de 2008, del cual los primeros siete artículos son los siguientes:

Artículo 1°. ***Instrumentos de focalización.*** Los instrumentos de focalización del gasto social son herramientas estadísticas y técnicas que permiten identificar y clasificar los potenciales beneficiarios de los programas de gasto social.

El Conpes Social definirá, cada tres años, los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de potenciales beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

La identificación de los potenciales beneficiarios realizada de acuerdo con los criterios e instrumentos mencionados permite la selección y asignación de subsidios con base en las condiciones socioeconómicas que deben tenerse en cuenta para la aplicación del gasto social, pero no otorga, por sí sola, el acceso a los programas respectivos. El ingreso a cada uno de los programas estará sometido a las reglas particulares de selección de beneficiarios y asignación de beneficios que sean aplicables a cada programa social.

Artículo 2°. ***Aplicación de los instrumentos.*** De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la ***Ley 1176 de 2007***, los instrumentos de focalización son de obligatoria aplicación para las entidades territoriales y para las entidades públicas del orden nacional que diseñen y ejecuten programas de gasto social.

Las entidades mencionadas deberán definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios de los programas que, en función de los objetivos e impactos perseguidos, resulten pertinentes.

Artículo 3°. ***Principios orientadores.*** Los instrumentos de focalización se orientarán por los principios de transparencia, igualdad y publicidad de la información que no goce de protección constitucional o reserva legal, así como los demás principios que rigen la función administrativa. En el desarrollo de los instrumentos de focalización deberá garantizarse que sobre las bases de datos que forman parte de los mismos se aplicarán los principios constitucionales y legales que rigen la administración de datos personales.

La inclusión de datos personales en las bases de datos de los instrumentos de focalización debe ser oportuna y en condiciones de igualdad. En consecuencia, las personas naturales tienen derecho a ser encuestadas, a que sus datos sean oportunamente procesados y a recibir información cierta y oportuna mediante canales de comunicación regulares y públicos. La oportunidad en el procesamiento y en la comunicación de la información contenida en las bases de datos de los instrumentos de focalización se someterá a las condiciones de periodicidad que para el efecto establezca el Departamento Nacional de Planeación.

La decisión de incluir preguntas o variables en la ficha de clasificación socioeconómica, instrumento de captura de la información y las variables asociadas al hogar, deberá estar justificada en función de los procesos asociados con la focalización del gasto social.

Todas las personas incluidas en las bases de datos de los instrumentos de focalización tienen el derecho de conocer, actualizar, solicitar y obtener la corrección de algún dato que les concierne. La actualización de la información se realizará ante la entidad territorial respectiva, de acuerdo a los procesos definidos por el Departamento Nacional de Planeación.

Los instrumentos de focalización son neutrales frente a las personas y frente a los programas sociales. En consecuencia, los instrumentos de focalización no son responsables de la asignación de beneficios en los programas sociales para los cuales son utilizados.

Artículo 4°. ***Condiciones de inclusión en las bases de datos.*** Cualquier persona natural puede solicitar la inclusión en las bases de datos. Para el efecto, deberá suministrar la información requerida para el diligenciamiento de la ficha de clasificación socioeconómica en su municipio de residencia habitual.

Los registros en la base de datos pueden ser de tres tipos:

a) Registro validado: Es aquel registro que permanece con el puntaje y el nivel correspondiente en

la base de datos luego de superar todos los procesos de depuración y controles de calidad.

b) Registro suspendido: Corresponde a los registros glosados, es decir, aquellos que por los procesos de depuración y controles de calidad permanecen en la base, pero, por presentar alguno de los casos referidos en el artículo 5° del presente decreto, deben reunir soportes para no ser excluidos. La suspensión de un registro no constituye una sanción y, por sí sola, no afecta el acceso a los programas a los cuales haya accedido la persona en concordancia con lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 1° del presente decreto.

c) Registro excluido: Son los registros que no permanecen en la base en razón de los procesos de depuración y controles de calidad de la misma, después de haber cumplido con el debido proceso a que se refiere el artículo 6° del presente decreto.

Artículo 5°. ***Suspensión de la base de datos.*** La entidad territorial o el Departamento Nacional de Planeación suspenderán temporalmente los registros incluidos en las bases de datos en los siguientes casos:

a) Cuando existan indicios serios que permitan inferir que la información suministrada para el diligenciamiento de la ficha de clasificación socioeconómica es inexacta o inconsistente. Los indicios de que trata esta disposición podrán provenir, entre otros, de información directa obtenida por la entidad territorial y de los cruces de información realizados por el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con el artículo 9° del presente decreto;

b) Cuando no haya sido posible actualizar la información de la ficha de clasificación socioeconómica, siempre y cuando la entidad territorial haya utilizado mecanismos públicos de convocatoria de las personas cuya información requiere actualizar, conforme a lo previsto en el ***Código Contencioso Administrativo***.

Artículo 6°. ***Exclusión de la base de datos.*** En el caso previsto en el literal a) del artículo anterior, una vez efectuada la suspensión, la entidad territorial procederá a comunicar a la persona el inicio de una actuación administrativa de oficio, en los términos del artículo 28 del ***Código Contencioso Administrativo***, con el propósito de establecer de manera definitiva la inexactitud o inconsistencia de la información suministrada para la elaboración de la ficha de clasificación socioeconómica. En la comunicación respectiva se informará a la persona acerca del origen de la suspensión y de la posibilidad que tiene para presentar pruebas y ejercer su defensa, estableciendo un término prudencial para ejercerlo, en los términos del artículo 35 del ***Código Contencioso Administrativo***. De la misma forma procederá la entidad territorial una vez reciba la información sobre registros suspendidos efectuada por el Departamento Nacional de Planeación.

Cuando se determine, como resultado de la actuación administrativa, que la información fue inexacta o inconsistente, y dicha inexactitud o inconsistencia fuere relevante para la clasificación, el acto de la entidad territorial que resuelva dicha actuación ordenará la exclusión de la persona de la base de datos.

En el caso previsto en el literal b) del artículo anterior procederá la exclusión de las bases de datos por parte de la entidad territorial cuando pasados nueve (9) meses después de la suspensión no haya sido posible la actualización de la información de la ficha de clasificación socioeconómica y se hayan agotado los mecanismos de publicidad previstos.

El acto de la entidad territorial que ordene la exclusión deberá estar debidamente motivado. Así mismo, deberá ser notificado en los términos previstos en los artículos 44 y 45 del ***Código Contencioso Administrativo*** y contra él procederán los recursos previstos en la ley en el efecto suspensivo.

Las personas que hayan sido excluidas de las bases de datos podrán solicitar, en cualquier momento, su reincorporación, sometiéndose en todo caso a los procedimientos previstos para el efecto en las disposiciones vigentes.

Parágrafo. Las autoridades administrativas territoriales deberán dar estricto cumplimiento a los procedimientos y plazos aquí previstos. En caso de incumplimiento, el Departamento Nacional de Planeación informará semestralmente a los organismos de control.

Artículo 7°. ***Organización, implantación y administración.*** La organización, implementación, administración, mantenimiento y actualización de los instrumentos de focalización estará a cargo del representante legal de la respectiva entidad territorial o del servidor público en el cual este delegue mediante el acto administrativo correspondiente.

4. En armonía con el artículo 4° del Proyecto de Ley en trámite, contempla que el sistema tendrá como unidad de indicadores el Índice de Desarrollo humano (IDH). Recordamos aquí el texto del citado artículo propuesto:

Artículo 4°. ***Criterios técnicos.*** Metodológicamente, el sistema tendrá como unidad de medición el Índice de Desarrollo Humano (IDH), partiendo de la valoración en las personas de sus tres capacidades esenciales: Capacidad de tener una vida larga y saludable, medible a través de indicadores como la esperanza de vida; capacidad de tener conocimientos, medible a través de indicadores como el logro educativo, compuesto por el nivel de escolaridad y su vinculación al sistema educativo y la capacidad de contar con los ingresos que le permitan acceder a los recursos básicos para lograr un nivel de vida decente, medible a través del PIB real per cápita.

5. En comentarios de la Administración Distrital de Bogotá, D. C., enviados por la Secretaría Distrital de Gobierno (Radicado número 20093560425731 fechado el 13-11-2009) y elaborados por la Secretaría Distrital de Desarrollo y la Secretaría Distrital de Hacienda, dentro de lo escrito en el primero de los anteriores Despachos, al considerar importante contextualizar la utilización y contenido del índice de desarrollo humano, está lo siguiente:

"Desde hace más de una década, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, impulsa la discusión sobre el desarrollo humano sostenible como criterio de evaluación del progreso de las naciones y publica anualmente informes mundiales, donde se ordenan las naciones frente a un indicador resumen que se llama el Índice de Desarrollo Humano, IDH. Como concepto de valoración del desarrollo los informes que se iniciaron con el economista Pakistaní Mahbub Ulhaq, buscan medir los resultados que obtienen los países, en términos de niveles de vida y satisfacción de las necesidades en la misma dirección que inició hace ya muchos siglos Pigou. El que mida los resultados lo acerca a la corriente utilitarista, pero a diferencia de ella, no los valora en términos de la satisfacción mental, sino en términos de múltiples dimensiones. Funcionalmente el índice tiene tres componentes: 1) el Producto interno bruto por persona, que resume el manejo de la economía en la capacidad de disfrute de bienes y servicios que tienen las personas; 2) la esperanza de vida, que resume, en características personales, el efecto de la salud, el manejo del contexto físico, el acceso a los servicios públicos y la administración que las generaciones pasadas y la actual hacen sobre el ecosistema; y 3) finalmente el logro educativo en los diversos niveles como una medida de la capacidad promedio del individuo para entender, disfrutar y transformar su entorno físico y social. Independientemente de las dificultades de agregar en un solo índice realidades tan diversas, el enfoque de desarrollo humano significa una oportunidad para considerar el progreso desde diferentes disciplinas. Un primer mérito es, indudablemente, el complementar, sin suprimir la visión económica del desarrollo, con consideraciones sobre otras dimensiones que integran la vida real del individuo. Esta es una discusión no acabada pero ya se ha dado el gran primer paso: la forma correcta de valorar el desarrollo incluye el ingreso pero va más allá"[14].

En términos del PNUD[15], creador del IDH, este hace referencia a

"El IDH es un indicador propuesto por el PNUD para medir el nivel de desarrollo humano de un territorio.

El IDH se basa en tres indicadores:

• **Longevidad,** medida en función de la esperanza de vida al nacer.

• **Nivel educacional,** medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior (ponderación, un tercio).

• **Nivel de vida,** medido por el PIB real per cápita (PPA en dólares).

Para el cálculo del IDH, el PNUD ha establecido valores mínimos y máximos para cada uno de los indicadores:

• Esperanza de vida al nacer: 25 y 85 años

• Alfabetización de adultos: 0% y 100%

• Tasa bruta de matrícula combinada: 0% y 100%

• PIN real per cápita (PPA en dólares): 100 dólares y 40.000 dólares

Para cada componente del IDH se obtiene un índice, aplicando la fórmula general"

Según Wikipedia[16], el IDH es:

"El índice de desarrollo humano (IDH) es una medición por país elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros:

• **Vida larga y saludable** (medida según la esperanza de vida al nacer).

• **Educación** (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria).

• **Nivel de vida digno** (medido por el PIB per cápita PPA en dólares)".

Como bien se puede deducir de las anteriores fuentes, el IDH no puede utilizarse como unidad de medición del sistema de focalización, por cuanto no se puede calcular a nivel de personas. Es así como a nivel nacional todos estamos cobijados por el mismo IDH, lo que no permite focalizar. Si se calculara por departamentos, todos los habitantes del mismo departamento tendrían el mismo IDH, lo que tampoco les permitiría focalizar.

6. Respecto del proyecto es necesario analizar que esté acorde con la normatividad constitucional en materia de las competencias de los Entes Territoriales, especialmente a partir de los artículos 298 y 311 del ordenamiento jurídico superior.

Conclusión

Es preciso analizar el recorrido del "Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales" desde la Ley 60 de 1993 y al respecto recordamos el texto del artículo 30 de esta norma, así:

Artículo 30. ***Definición de focalización de los servicios sociales.*** Defínese focalización de subsidios al proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables.

Para esto, el Conpes social definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios y para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

A través de los Conpes sociales 22 de 1994, 40 de 1997 y 117 de 2008 han sido desarrolladas pautas respecto del tema y distintas normas, como el antes citado Decreto 4816 de 2008, que reglamenta el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, han deter-

[14] Sarmiento, Alfredo. Hacia un desarrollo económico-social equitativo, participativo e incluyente. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

[15] Ver página web: www.pnud.org.

[16] Ver página web: http//es.wikipedia.org

minado los principios rectores de los instrumentos de focalización, la aplicación de los mismos y las condiciones de inclusión y exclusión de la base de datos. Por ello, más que crear un "Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social (Sisbén)", puede resultar conveniente, sin desconocer la normatividad vigente, orientar unas pautas respecto del tema, y en tal sentido es propuesto un pliego de modificaciones.

Pliego de modificaciones

Para el artículo 1° la propuesta de texto es la siguiente:

Artículo 1º. El objeto de la presente Ley es hacer énfasis en conceptos básicos y principios que deben orientar toda la normatividad y la vigencia y actualización del Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social (Sisbén), destinado para orientar la oferta de los servicios sociales, sin perjuicio de avanzar hacia coberturas universales equitativas que de acuerdo con las posibilidades puedan reemplazar la focalización. Dentro de este marco de acción y siempre con respeto por la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política trabajarán la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios de acuerdo con las competencias de cada nivel.

El artículo 2° a proponer es el siguiente:

Artículo 2º. La focalización de los servicios sociales, entendida como el conjunto de normas y procesos para garantizar que el gasto social sea asignado a los grupos de población más pobres y vulnerables, no excluye la posibilidad de coberturas universales equitativas. La promoción social estará dirigida a generar oportunidades para la inclusión y la equidad social, a potenciar la capacidad de las personas y a mitigar los rasgos de vulnerabilidad social de la población.

Para el artículo 3° se propone el siguiente texto:

Artículo 3º. El "Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social (Sisbén)" estará coordinado con los siguientes principios guías de la acción de los programas sociales:

• **Localización:** El Sistema diseñará sus bases de datos en forma individualizada y adicionalmente, según la metodología establecida por el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación, localizará los potenciales beneficiarios en un contexto comunitario específico sobre el que se definirán las intervenciones de los programas sociales a desarrollar.

• **Enfoque de derechos:** Preservando siempre la autonomía territorial y en desarrollo de las funciones que corresponden a cada nivel de la organización administrativa del Estado, eje de la acción de los programas sociales será la comunidad, tomando en cuenta que allí se encuentran de manera diferenciada las personas titulares de derechos (niño, niña, joven, mujer, hombre, adulto o adulta mayor), lo cual implica reconocer sus diferentes necesidades y expectativas, desde la perspectiva de su desarrollo pleno[17] y la garantía, la protección y la restitución de los derechos vulnerados[18].

• **Integralidad:** Implica dirigir todas las acciones de los programas sociales focalizados, bajo una concepción integral de los factores biopsicosociales que intervienen en la situación de vulnerabilidad social de las personas y comunidades, proponiendo sobre ellas acciones articuladas como mínimo en tres ámbitos del desarrollo: la educación, la salud y el mejoramiento de ingresos.

• **Participación:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el Gobierno focalice deberá tener como escenario de validación y legitimación la participación comunitaria orientada hacia la definición consensuada de objetivos comunes que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.

• **Consolidación de Redes de Apoyo Social:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el Gobierno focalice deberá contribuir al establecimiento de una cultura comunitaria de la cooperación, el respeto, la tolerancia y la promoción de los derechos humanos.

• **Solidaridad:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el Gobierno focalice deberá promover la creación de una conciencia colectiva, sensibilizando a las comunidades frente a la necesidad de fortalecer el tejido social a través de relaciones mutuas de apoyo y ayuda ante las adversidades y dificultades, de tal forma que se sientan respaldadas y amparadas tanto por el entorno social que las rodea como por un gobierno que actúa como garante de sus derechos.

• **Autonomía:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el Gobierno lleve a cabo deberá contribuir al fortalecimiento de la capacidad de agencia y la autonomía en las comunidades y personas, sobre la base de reconocer la corresponsabilidad frente al desarrollo propio y colectivo y el compromiso con el bienestar común. Esto implica diseñar indicadores dinámicos que permitan la reclasificación de las personas en el sistema, transitando de los niveles de focalización hacia los niveles de promoción.

Para el artículo 4º la redacción propuesta es la siguiente:

Artículo 4º. El "Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social (Sisbén)" deberá facilitar, a través de sus metodologías, la medición del impacto de los programas sociales en el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Para el artículo 5º la propuesta de redacción es la siguiente:

---

[17] **Desarrollo pleno:** Las condiciones individuales, familiares, sociales y políticas que le permitan al sujeto SER; ESTAR y HACER en sociedad.

[18] **Restablecimiento de derechos:** implica: la suspensión de la amenaza o violación; la seguridad que no volverá a ocurrir; la reparación real del daño, mínimo desde lo económico, lo social y lo psicológico y la judicialización al agresor según el caso.

Artículo 5º. El sistema funcionará integrado por los componentes de focalización para la equidad y componente de promoción para la inclusión. Para el componente de Promoción Social, el Departamento Nacional de Planeación diseñará, con la periodicidad que le obliga y con ajuste anual, la metodología para la clasificación y reclasificación, siempre orientada a principios de equidad social.

Para el artículo 6° la propuesta de redacción es la siguiente:

Artículo 6º. Las personas clasificadas o reclasificadas dentro de los componentes de focalización serán elegibles para acceder a los beneficios y/o subsidios de acuerdo con las prioridades establecidas y sin perjuicio de avanzar hacia coberturas universales con equidad social.

Para el artículo 7° la propuesta de redacción es la siguiente:

Artículo 7º. Las autoridades de las Entidades territoriales de acuerdo con sus competencias y como responsables de la administración y aplicación del sistema en su respectivo territorio, en armonía con la normatividad vigente, deberán conformar mediante decreto la "Mesa de Control Social del Sisbén", con participación de los estamentos sociales más representativos en relación con el tema e integrada por un número de personas no superior a la mitad del número de integrantes del respectivo concejo municipal o distrital o de la respectiva Asamblea Departamental. De igual manera y ante esta Mesa de Trabajo, en audiencia pública deberá ser presentado un informe anual respecto de los resultados de clasificación y reclasificación de personas en el sistema y el acceso a los servicios sociales con indicadores de cobertura y proyecciones para el año inmediatamente siguiente. El Gobierno Nacional, sin perjuicio de la autonomía de las Entidades Territoriales, reglamentará la conformación de las Mesas en las cuales, por el solo hecho de serlo, sus integrantes serán ad honorem y no adquieren la calidad de servidores públicos.

El artículo 8º. Igual al original propuesto:

Artículo 8º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Título propuesto

Por la cual se establecen conceptos básicos y principios en relación con el Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social, Sisbén.

CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO DEL PROYECTO ORIGINAL Y EL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO 1º DEBATE
Proyecto de ley número 050 de 2009 ***Por la cual se crea el "Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social, Sisbén.*** **El Congreso de Colombia** **DECRETA:**	**Proyecto de ley número 050 de 2009** ***Por la cual se establecen conceptos básicos y principios en relación con el Sistema de Identificación de Beneficiarios para La Focalización y Promoción Social, Sisbén.*** **El Congreso de Colombia** **DECRETA:**
Artículo 1°. Créase el "Sistema de Identificación de Beneficiarios para **la Focalización y Promoción Social Sisbén**", el cual se implementará para orientar toda la oferta de programas y servicios de asistencia, subsidio, estímulo e incentivo que tenga el gobierno nacional, departamental y municipal, conforme a los lineamientos, principios y criterios conceptuales y metodológicos establecidos en la presente ley.	**Artículo 1º.** Objeto de la presente ley es hacer énfasis en conceptos básicos y principios que deben orientar toda la normatividad y la vigencia y actualización del Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social, Sisbén, destinado para orientar la oferta de los servicios sociales, sin perjuicio de avanzar hacia coberturas universales equitativas que de acuerdo con las posibilidades puedan reemplazar la focalización. Dentro de este marco de acción y siempre con respeto por la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política trabajarán la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios de acuerdo con las competencias de cada nivel.
Artículo 2°. ***Conceptos básicos.*** El sistema será concebido bajo en el Enfoque del Desarrollo Humano, entendido como un proceso permanente donde las personas son el centro del desarrollo y su bienestar consiste en la conquista y el disfrute en igualdad de oportunidades, de todos los beneficios sociales que les permitan ampliar su libertad. En este orden de ideas, entiéndase por Focalización	**Artículo 2º.** La focalización de los servicios sociales, entendida como el conjunto de normas y procesos para garantizar que el gasto social sea asignado a los grupos de población más pobres y vulnerables, no excluye la posibilidad de coberturas universales equitativas. La promoción social estará dirigida a generar oportunidades para la inclusión y la equidad social, a potenciar la capacidad de las

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO 1º DEBATE
un proceso deliberado que se aplica en política social, para dirigir los beneficios del gasto público a las personas más pobres, a través de instrumentos que buscan seleccionarlos como sus beneficiarios directos, a fin de maximar su impacto social, y por Promoción Social todas aquellas acciones y gestiones dirigidas a impulsar y promover una persona o un grupo de personas de la sociedad que carece de los medios y oportunidades o tiene fuertes obstáculos para acceder a ellas y por tanto, se encuentra en una situación de privación o vulnerabilidad social. Las intervenciones pueden ser de tipo individual o colectiva, su provisión de carácter público o privado. La promoción social estará dirigida a generar oportunidades para la inclusión y la equidad social, a potenciar las capacidades de las personas y a mitigar los riesgos de vulnerabilidad social de la población.	personas y a mitigar los rasgos de vulnerabilidad social de la población.
Artículo 3°. ***Principios***. El Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social Sisbén", se guiará por los siguientes principios estratégicos: • **Localización:** El Sistema diseñará sus bases de datos en forma individualizada y adicionalmente, según la metodología establecida por el gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación, localizará los potenciales beneficiarios en un contexto comunitario específico sobre el que se definirán las intervenciones de los programas sociales a desarrollar. • **Enfoque de derechos:** El eje de la acción de los programas sociales será la comunidad, tomando en cuenta que allí se encuentran de manera diferenciada las personas titulares de derechos (niño, niña, joven, mujer, hombre, adulto o adulta mayor), lo cual implica reconocer sus diferentes necesidades y expectativas, desde la perspectiva de su desarrollo pleno y la garantía, la protección y la restitución de los derechos vulnerados. • **Integralidad:** Implica dirigir todas las acciones de los programas sociales focalizados, bajo una concepción integral de los factores biopsicosociales que intervienen en la situación de vulnerabilidad social de las personas y comunidades, proponiendo sobre ellas acciones articuladas como mínimo en tres ámbitos del desarrollo: la educación, la salud y el mejoramiento de ingresos. • **Participación:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el gobierno focalice, deberá tener como escenario de validación y legitimación la participación comunitaria orientada hacia la definición consensuada de objetivos comunes que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.	**Artículo 3º.** El "Sistema de identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social, Sisbén", estará coordinado con los siguientes principios guías de la acción de los programas sociales: • **Localización:** El Sistema diseñará sus bases de datos en forma individualizada y adicionalmente, según la metodología establecida por el gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación, localizará los potenciales beneficiarios en un contexto comunitario específico sobre el que se definirán las intervenciones de los programas sociales a desarrollar. • **Enfoque de derechos:** Preservando siempre la autonomía territorial y en desarrollo de las funciones que corresponden a cada nivel de la organización administrativa del Estado, eje de la acción de los programas sociales será la comunidad, tomando en cuenta que allí se encuentran de manera diferenciada las personas titulares de derechos (niño, niña, joven, mujer, hombre, adulto o adulta mayor), lo cual implica reconocer sus diferentes necesidades y expectativas, desde la perspectiva de su desarrollo pleno y la garantía, la protección y la restitución de los derechos vulnerados. • **Integralidad:** Implica dirigir todas las acciones de los programas sociales focalizados, bajo una concepción integral de los factores biopsicosociales que intervienen en la situación de vulnerabilidad social de las personas y comunidades, proponiendo sobre ellas acciones articuladas como mínimo en tres ámbitos del desarrollo: la educación, la salud y el mejoramiento de ingresos. • **Participación:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el gobierno focalice, deberá tener como escenario de validación y legitimación la participación comunitaria orientada hacia la definición consensuada de objetivos comunes que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO 1º DEBATE
• **Consolidación de Redes de Apoyo Social:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el gobierno focalice, deberá contribuir al establecimiento de una cultura comunitaria de la cooperación, el respeto, la tolerancia y la promoción de los derechos humanos. • **Solidaridad:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el gobierno focalice, deberá promover la creación de una conciencia colectiva, sensibilizando a las comunidades frente a la necesidad de fortalecer el tejido social a través de relaciones mutuas de apoyo y ayuda ante las adversidades y dificultades, de tal forma que se sientan respaldadas y amparadas tanto por el entorno social que las rodea, como por un gobierno que actúa como garante de sus derechos. • **Autonomía:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el gobierno lleve a cabo, deberá contribuir al fortalecimiento de la capacidad de agencia y la autonomía en las comunidades y personas, sobre la base de reconocer la corresponsabilidad frente al desarrollo propio y colectivo y el compromiso con el bienestar común. Esto implica diseñar indicadores dinámicos que permitan la reclasificación de las personas en el sistema, transitando de los niveles de focalización hacia los niveles de promoción.	• **Consolidación de Redes de Apoyo Social:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el gobierno focalice, deberá contribuir al establecimiento de una cultura comunitaria de la cooperación, el respeto, la tolerancia y la promoción de los derechos humanos. • **Solidaridad:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el gobierno focalice, deberá promover la creación de una conciencia colectiva, sensibilizando a las comunidades frente a la necesidad de fortalecer el tejido social a través de relaciones mutuas de apoyo y ayuda ante las adversidades y dificultades, de tal forma que se sientan respaldadas y amparadas tanto por el entorno social que las rodea, como por un gobierno que actúa como garante de sus derechos. • **Autonomía:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el gobierno lleve a cabo, deberá contribuir al fortalecimiento de la capacidad de agencia y la autonomía en las comunidades y personas, sobre la base de reconocer la corresponsabilidad frente al desarrollo propio y colectivo y el compromiso con el bienestar común. Esto implica diseñar indicadores dinámicos que permitan la reclasificación de las personas en el sistema, transitando de los niveles de focalización hacia los niveles de promoción.
Artículo 4°. ***Criterios técnicos.*** Metodológicamente, el sistema tendrá como unidad de medición el Índice de Desarrollo Humano IDH, partiendo de la valoración en las personas de sus tres capacidades esenciales: Capacidad de tener una vida larga y saludable, medible a través de indicadores como la esperanza de vida; Capacidad de tener conocimientos, medible a través de indicadores como el logro educativo, compuesto por el nivel de escolaridad y su vinculación al sistema educativo y la Capacidad de contar con los ingresos que le permitan acceder a los recursos básicos para lograr un nivel de vida decente, medible a través del PIB real per cápita.	**Artículo 4º.** El "Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social, Sisbén" deberá facilitar, a través de sus metodologías, la medición del impacto de los programas sociales en el Índice de Desarrollo Humano, IDH.
Artículo 5°. ***Estructura.*** El sistema estará integrado por dos componentes: Componente de Focalización para la Equidad y Componente de Promoción para la Inclusión. Cada componente tendrá tres niveles, así: en el componente de Focalización operará la clasificación de las personas por niveles I, II y III relacionados con la medición de su Índice de Desarrollo Humano IDH, según la metodología establecida en el artículo anterior de la presente ley, la cual será adoptada y ajustada por el Departamento Nacional de Planeación, atendiendo a los lineamientos del Enfoque. En el componente de Promoción Social, el Departamento Nacional de Planeación diseñará la metodología para la clasificación y reclasificación anual de las personas, según los	**Artículo 5º**. El sistema funcionará integrado por los componentes de focalización para la equidad y componente de promoción para la inclusión. Para el componente de Promoción Social, el Departamento Nacional de Planeación diseñará, con la periodicidad que le obliga y con ajuste anual, la metodología para la clasificación y reclasificación, siempre orientada a principios de equidad social.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO 1º DEBATE
niveles "Agenciamiento I", "Agenciamiento II" y "Agenciamiento III", relacionados con el estado y mejoramiento gradual de su índice de desarrollo humano, sus condiciones de vida y su competencia social.	
Artículo 6°. ***Criterios para la focalización y la promoción social.*** Las personas clasificadas o reclasificadas dentro del Componente de Focalización, en cualquiera de sus tres niveles serán elegibles para acceder a los beneficios y/o subsidios otorgados a través de programas de asistencia social del gobierno nacional, departamental y municipal, atendiendo a criterios de equidad social establecidos para cada nivel. Las personas clasificadas o reclasificadas dentro del componente de Promoción social, serán elegibles para acceder a incentivos y/o estímulos otorgados por programas de promoción social del gobierno nacional, departamental y municipal, tales como capacitación laboral, vinculación a proyectos de emprendimiento productivo adelantados por el gobierno y otorgamiento de microcréditos para apoyo a iniciativas de emprendimiento asociativo, atendiendo a criterios de inclusión social establecidos para cada nivel.	**Artículo 6º.** Las personas clasificadas o reclasificadas dentro de los componentes de focalización serán elegibles para acceder a los beneficios y/o subsidios de acuerdo con las prioridades establecidas y sin perjuicio de avanzar hacia coberturas universales con equidad social.
Artículo 7°. ***Rendición de cuentas y control social***. Las autoridades de las entidades territoriales, como responsables de la administración y aplicación del Sistema en su respectivo territorio, deberán conformar mediante decreto, la "Mesa de Control Social del Sisbén", integrada por representantes de la sociedad civil organizada a través de ONG vinculadas al trabajo social, representantes de la academia, de los beneficiarios de cada programa, de la iglesia, de la Asamblea o Concejo Municipal, del Consejo Territorial de Planeación, del sector educativo, de la salud y de los gremios económicos, ante la cual presentará anualmente y en audiencia pública de rendición pública de cuentas, de amplia difusión y convocatoria abierta, el Informe de Implementación del Sisbén, el cual deberá contener entre otros, el número de encuestados, clasificados, reclasificados, resultados de las encuestas, justificación ponderada de los mismos, cobertura de programas sociales de asistencia y de promoción, bienes y servicios asignados, impactos logrados en los programas y cupos disponibles para cada período, entre otros.	**Artículo 7º.** Las autoridades de las Entidades territoriales de acuerdo con sus competencias y como responsables de la administración y aplicación del sistema en su respectivo territorio, en armonía con la normatividad vigente, deberán conformar mediante decreto la "Mesa de Control Social del Sisbén", con participación de los estamentos sociales más representativos en relación con el tema e integrada por un número de personas no superior a la mitad del número de integrantes del respectivo concejo municipal o distrital o de la respectiva Asamblea Departamental. De igual manera y ante esta Mesa de Trabajo, en audiencia pública deberá ser presentado un informe anual respecto de los resultados de clasificación y reclasificación de personas en el sisma y el acceso a los servicios sociales con indicadores de cobertura y proyecciones para el año inmediatamente siguiente. El Gobierno Nacional, sin perjuicio de la autonomía de las Entidades Territoriales, reglamentará la conformación de las Mesas en las cuales, por el solo hecho de serlo, sus integrantes serán ad honorem y no adquieren la calidad de servidores públicos.
Artículo 8. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo 8º.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición final

Por lo antes escrito, propongo dar primer debate al Proyecto de ley número 50 de 2009 Senado, *por la cual se crea el "Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social, Sisbén*. Con las modificaciones contenidas en el presente informe de ponencia.

Atentamente,

Alfonso Núñez Lapeira,

Senador Ponente.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los cuatro (04) días del mes de junio año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso*,** de la República, el Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate, en veintisiete (27) folios**, al Proyecto de ley número 50 de 2009 Senado,** "Por la cual se crea el "Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social Sisbén". Autoría del Proyecto de ley de la honorable Senadora *Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara

NOTA SECRETARIAL

El presente informe de ponencia para primer debate, que se ordena publicar, con Proposición de Positiva, está refrendado por el Honorable Senador *Alfonso Núñez Lapeira*, en su calidad de ponente. Los honorables Senadores *Gloria Isabel Cuartas Montoya, Dilian Francisca Toro Torres, Germán Aguirre Muñoz, Rodrigo Lara Restrepo, Jorge Enrique Gómez Montealegre* y *Jorge Eliécer Ballesteros Bernier*, no refrendaron el presente informe de ponencia.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2009 SENADO

por la cual se establecen conceptos básicos y principios en relación con el Sistema de Identificación de Beneficiarios para La Focalización y Promoción Social, Sisbén.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la presente ley es hacer énfasis en conceptos básicos y principios que deben orientar toda la normatividad y la vigencia y actualización del Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social, Sisbén, destinado para orientar la oferta de los servicios sociales, sin perjuicio de avanzar hacia coberturas universales equitativas que de acuerdo con las posibilidades puedan reemplazar la focalización. Dentro de este marco de acción y siempre con respeto por la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política trabajarán la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios de acuerdo con las competencias de cada nivel.

Artículo 2º. La focalización de los servicios sociales, entendida como el conjunto de normas y procesos para garantizar que el gasto social sea asignado a los grupos de población más pobres y vulnerables, no excluye la posibilidad de coberturas universales equitativas. La promoción social estará dirigida a generar oportunidades para la inclusión y la equidad social, a potenciar la capacidad de las personas y a mitigar los rasgos de vulnerabilidad social de la población.

Artículo 3º. El "Sistema de identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social, Sisbén", estará coordinado con los siguientes principios guías de la acción de los programas sociales:

- **Localización:** El Sistema diseñará sus bases de datos en forma individualizada y adicionalmente, según la metodología establecida por el gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación, localizará los potenciales beneficiarios en un contexto comunitario específico sobre el que se definirán las intervenciones de los programas sociales a desarrollar.
- **Enfoque de derechos:** Preservando siempre la autonomía territorial y en desarrollo de las funciones que corresponden a cada nivel de la organización administrativa del Estado, eje de la acción de los programas sociales será la comunidad, tomando en cuenta que allí se encuentran de manera diferenciada las personas titulares de derechos (niño, niña, joven, mujer, hombre, adulto o adulta mayor), lo cual implica reconocer sus diferentes necesidades y expectativas, desde la perspectiva de su desarrollo pleno y la garantía, la protección y la restitución de los derechos vulnerados.
- **Integralidad:** Implica dirigir todas las acciones de los programas sociales focalizados, bajo una concepción integral de los factores biopsicosociales que intervienen en la situación de vulnerabilidad social de las personas y comunidades, proponiendo sobre ellas acciones articuladas como mínimo en tres ámbitos del desarrollo: la educación, la salud y el mejoramiento de ingresos.
- **Participación:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el gobierno focalice, deberá tener como escenario de validación y legitimación la participación comunitaria orientada hacia la definición consensuada de objetivos comunes que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.
- **Consolidación de Redes de Apoyo Social:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el gobierno focalice, deberá contribuir al establecimiento de una cultura comunitaria de la cooperación, el respeto, la tolerancia y la promoción de los derechos humanos.
- **Solidaridad:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el gobierno focalice, deberá promover la creación de una conciencia colectiva, sensibilizando a las comunidades frente a la necesidad de fortalecer el tejido social a través de relaciones mutuas de apoyo y ayuda ante las adversidades y dificultades, de tal forma que se sientan respaldadas y amparadas tanto por el entorno social que las rodea, como por un gobierno que actúa como garante de sus derechos.

- **Autonomía:** Cualquier intervención institucional derivada de los programas sociales que el gobierno lleve a cabo, deberá contribuir al fortalecimiento de la capacidad de agencia y la autonomía en las comunidades y personas, sobre la base de reconocer la corresponsabilidad frente al desarrollo propio y colectivo y el compromiso con el bienestar común. Esto implica diseñar indicadores dinámicos que permitan la reclasificación de las personas en el sistema, transitando de los niveles de focalización hacia los niveles de promoción.

Artículo 4º. El "Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social, Sisbén" deberá facilitar, a través de sus metodologías, la medición del impacto de los programas sociales en el Índice de Desarrollo Humano, IDH.

Artículo 5º. El sistema funcionará integrado por los componentes de focalización para la equidad y componente de promoción para la inclusión. Para el componente de Promoción Social, el Departamento Nacional de Planeación diseñará, con la periodicidad que le obliga y con ajuste anual, la metodología para la clasificación y reclasificación, siempre orientada a principios de equidad social.

Artículo 6º. Las personas clasificadas o reclasificadas dentro de los componentes de focalización serán elegibles para acceder a los beneficios y/o subsidios de acuerdo con las prioridades establecidas y sin perjuicio de avanzar hacia coberturas universales con equidad social.

Artículo 7º. Las autoridades de las Entidades territoriales de acuerdo con sus competencias y como responsables de la administración y aplicación del sistema en su respectivo territorio, en armonía con la normatividad vigente, deberán conformar mediante decreto la "Mesa de Control Social del Sisbén", con participación de los estamentos sociales más representativos en relación con el tema e integrada por un número de personas no superior a la mitad del número de integrantes del respectivo concejo municipal o distrital o de la respectiva Asamblea Departamental. De igual manera y ante esta Mesa de Trabajo, en audiencia pública deberá ser presentado un informe anual respecto de los resultados de clasificación y reclasificación de personas en el sistema y el acceso a los servicios sociales con indicadores de cobertura y proyecciones para el año inmediatamente siguiente. El Gobierno Nacional, sin perjuicio de la autonomía de las Entidades Territoriales, reglamentará la conformación de las Mesas en las cuales, por el solo hecho de serlo, sus integrantes serán ad honorem y no adquieren la calidad de servidores públicos.

Artículo 8º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Alfonso Núñez Lapeira,

Senador Ponente.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los cuatro (04) días del mes de junio año dos mil diez (2010).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso*,** de la República, el Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate, en veintisiete (27) folios**, al Proyecto de ley número 50 de 2009 Senado,** *Por la cual se crea el "Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social Sisbén*. Autoría del Proyecto de ley de la honorable Senadora *Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

NOTA SECRETARIAL

El presente informe de ponencia para primer debate, que se ordena publicar, con Proposición de Positiva, está refrendado por el honorable Senador *Alfonso Núñez Lapeira*, en su calidad de ponente. Los honorables Senadores *Gloria Isabel Cuartas Montoya, Dilian Francisca Toro Torres, Germán Aguirre Muñoz, Rodrigo Lara Restrepo, Jorge Enrique Gómez Montealegre* y *Jorge Eliécer Ballesteros Bernier*, no refrendaron el presente informe de ponencia.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

Colombia

CONTENIDO

Gaceta número 333 - Jueves, 10 de junio de 2010
SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 224 de 2009 Senado, 30 de 2008 Cámara, por la cual se dictan normas sobre la operación y funcionamiento de establecimientos que prestan el servicio de videojuegos, y se dictan otras disposiciones 1

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 50 de 2009 Senado, por la cual la Nación se crea el Sistema de Identificación de Beneficiarios para la Focalización y Promoción Social, Sisbén 3

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010