



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 560

Bogotá, D. C., miércoles, 1º de octubre de 2014

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 126 DE 2014 CÁMARA

*por medio del cual se hacen congruentes  
los períodos de las autoridades de los distintos  
niveles de Gobierno.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 262 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 262.** La elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. La de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.

Las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales se realizarán el mismo año de las de Presidente, Vicepresidente y Congreso. Los períodos institucionales de dichas autoridades comenzarán el 1º de enero del año inmediatamente siguiente al del inicio del período presidencial.

#### Parágrafo transitorio

El período de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales y miembros de las juntas administradoras locales que se elijan en octubre de 2015 comenzará el 1º de enero del 2016 y terminará el 31 de diciembre del 2018.

Los Alcaldes y Gobernadores en ejercicio podrán ser reelegidos para el período de transición de que trata el inciso anterior. En las elecciones que se realicen a partir de esa fecha para Gobernadores y Alcaldes, se estará a lo dispuesto en los artículos 303 y 314 de la Constitución Política.

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 262 de la Constitución Política, la elección de Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales para el período que se inicia el 1º de enero de 2019 se realizará el último domingo de octubre del 2018. El período institucional de los elegidos en esa fecha será de cuatro años.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS  
Ministro del Interior

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### Antecedentes

La Constitución Colombiana adoptó tres principios que en la práctica han tenido dificultades para compaginarse: de una parte, el derecho de todos a elegir autoridades en los niveles nacional, departamental y municipal; de otra, la realización de las votaciones en días diferentes y, finalmente, la necesidad de coordinar e incluso de concertar (artículo 339 C. P.) los planes de desarrollo de las entidades territoriales con el de la Nación y el Gobierno Nacional.

El hecho de que los períodos de las autoridades nacionales no coincida con el de las autoridades territoriales ha generado una dificultad práctica consistente en que los alcaldes y gobernadores se ven en la obligación de proponer y adoptar un plan de desarrollo congruente con el de un Presidente, que cambia en la mitad de su período y formula un nuevo Plan que ya no se adecúa al inicialmente aprobado en departamentos y municipios.

Esta situación genera enormes dificultades, no solo de coordinación sino de eficacia en las políticas públicas. Las estrategias nacionales definidas en el Plan de Desarrollo se formulan en la mitad del período de ejecución de un plan territorial que a su vez se formuló con otro plan vigente, lo cual se convierte en obstáculo para la implementación de las mismas en el territorio.

Ello hace que sea necesario adoptar los correctivos para enmendar esa situación y no hay otra mejor manera de hacerlo que adoptando como principio consti-

tucional que los períodos institucionales de las autoridades de las entidades territoriales comienzan el 1° de enero del año inmediatamente siguiente a aquel en el que comienza el período presidencial.

Ahora, la modificación constitucional que tome esta decisión deberá tener en cuenta los otros principios, distintos al de la coordinación que es el que se pretende hacer efectivo, que la propia Carta introdujo como principios rectores como son el de la autonomía de las entidades territoriales y la promoción del pluralismo en lo político.

Cuando la Constitución previó que las elecciones debían realizarse en días separados lo que buscó fue permitir que los temas regionales y locales tuvieran un amplio espacio de examen y debate por parte de los ciudadanos en forma tal que les permitiera tomar las decisiones electorales que a su juicio resultaren más convenientes.

El otro efecto que seguramente previó el constituyente al ordenar que las elecciones se hicieran en días separados fue el de promover el pluralismo político. Unas elecciones un mismo día generan una consecuencia sobre el sistema de partidos, que es que las fuerzas políticas tienen a agruparse en dos grandes sectores, dado que en un mismo ambiente y dentro de un mismo contexto de opinión pública es posible que los dos candidatos con mayor opción de llegar a la Presidencia de la República consigan también los apoyos de los otros candidatos —en este caso los de los aspirantes a los cargos de las autoridades territoriales—, lo que en el mediano plazo conduce a un bipartidismo que los Constituyentes de 1991 quisieron, con razón, combatir, con distintas reglas dirigidas a estimular la existencia de varias agrupaciones políticas con capacidad real de llegar al poder.

Se repite, entonces, que la fórmula que se adopte para conseguir que el principio de coordinación entre los distintos niveles de gobierno sea más eficaz no signifique un perjuicio para el pluralismo, ni para la autonomía de las entidades territoriales.

### **La propuesta**

Con las anteriores consideraciones, el Gobierno Nacional, después de escuchar a diferentes voceros de los partidos políticos y a representantes de los alcaldes, gobernadores y demás autoridades territoriales, ha diseñado una propuesta que pone en consideración del Congreso de la República, con la solicitud de que se apruebe un acto legislativo en el que se adopten las siguientes decisiones:

1. Ordenar que los períodos de las autoridades territoriales se inicie el 1° de enero del año inmediatamente siguiente al del inicio del período presidencial.

2. Disponer que las elecciones de dichas autoridades se haga el mismo año de las del Presidente y Congreso.

3. Mantener el principio de los calendarios electorales separados para las autoridades de los distintos niveles de gobiernos.

4. Adoptar el próximo período como un período de transición y, por tanto, disponer que el próximo período de las autoridades territoriales será de tres años y no, de cuatro como es lo ordinario. Esta transitoriedad será por un sola vez, pasada la cual se volverá al período ordinario de cuatro años, y

5. Autorizar, por esta vez, a los actuales gobernadores y alcaldes a postularse como candidatos a la reelección inmediata.

### **La unificación de los períodos**

En la parte introductoria ya se señalaron los propósitos de unificar lo más posible los períodos de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.

La propuesta que se hace supone que los períodos de las autoridades territoriales se inicia cinco meses después del inicio del período presidencial, tiempo necesario para dar la oportunidad al Gobierno nacional de preparar el Plan de Desarrollo, en forma tal que cuando inicie el proceso de planeación de las entidades territoriales ya se cuente con el documento base preparado en la Nación.

Algunas personas habían propuesto que el período de alcaldes y gobernadores comenzara unos meses antes que el del Presidente, pero ello obligaría a los alcaldes a iniciar su proceso de planeación sin que la Nación haya identificado las estrategias nacionales y las políticas públicas prioritarias que pretende poner en práctica en el siguiente período, con lo que el propósito de eficacia del principio de coordinación no se conseguiría.

Otras manifestaron su intención de que los períodos coincidieran exactamente pero esa propuesta, a juicio del Gobierno, tiene dos efectos negativos: uno, que los períodos de las autoridades territoriales comenzaría en la mitad del año fiscal creando unas tensiones políticas con los gobiernos salientes sobre el nivel de compromiso del gasto e incentivando a los gobernantes salientes a comprometer en su totalidad el presupuesto antes de la terminación de su período. El otro efecto negativo es que ello obligaría a la unificación del calendario electoral, que como se ha dicho, afecta el pluralismo político y la autonomía de las entidades territoriales.

Por las razones expuestas, el Gobierno ha decidido proponer la fórmula de tener elecciones separadas, pero el mismo año, e iniciar el período de las autoridades territoriales unos meses después de el del Gobierno Nacional.

### **El período de transición**

El Gobierno evaluó distintas fórmulas: encontró que la prórroga del período de los actuales mandatarios decretada directamente por el constituyente derivado generaba una enorme controversia e incertidumbre jurídica, que independientemente de cuál fuera la conclusión resultaba a todas luces inconveniente para la estabilidad institucional y para la certeza que deben tener las reglas en la democracia.

Se evaluó, como ya se señaló, que la transición fuera hasta conseguir que alcaldes y gobernadores se posesionaran unos meses antes del Presidente, pero se desechó porque no conducía al objetivo buscado.

Se revisó la idea de que el período de los elegidos en el año 2015 llegará hasta empatar con el del siguiente Presidente, es decir, hasta el 2022, con un período de siete años por una sola vez. Esta idea resultaba riesgosa desde el punto de vista político y podría conducir a entronizar a unos mandatarios locales y regionales por un período exageradamente largo. Además esta fórmula en la práctica alargaba la transición, lo cual es siempre indeseable.

Finalmente, se encontró que la propuesta de un período de tres años es la menos traumática, ya que permite que los próximos mandatarios tengan un período, recortado pero razonable para poder adelantar una gestión con resultados. El período de tres años lo tuvimos hasta hace poco y muchos mandatarios locales consiguieron muy importantes resultados en esos tres años. Baste recordar que los alcaldes Antanas Mockus

y Enrique Peñalosa gobernaron a Bogotá en períodos de tres años.

Se propone autorizar la postulación de los actuales alcaldes y gobernadores, porque con ello se minimiza el período del recorte y se permite que por decisión popular se garantice continuidad en las políticas públicas de ese período reducido, con lo que la eventual “inestabilidad” de las mismas solo ocurriría si los ciudadanos quisieran un cambio de rumbo.

La propuesta de reelección es por una sola vez y con carácter puramente excepcional por las razones señaladas, dado que el Gobierno y la mayoría de las fuerzas políticas representadas en el Congreso consideran que al contrario se deben adoptar las decisiones para impedir que funcionarios de elección popular o escogidos por cuerpos colegiados no puedan ser reelegidos.

Con las anteriores consideraciones dejo para su examen el presente proyecto de acto legislativo, con el deseo de que la mayoría de los Congresistas compartan

las razones aquí expresadas que, a nuestro juicio, redundarán en el objetivo de tener un Estado más eficaz.



JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS  
Ministro del Interior

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de septiembre de 2014 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 126 con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro del Interior, doctor *Juan Fernando Cristo*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 124 DE 2014 CÁMARA

*por medio de la cual se establece la desactivación de la función autocompletar en los motores de búsqueda de Internet, siempre que hagan una referencia peyorativa y/o atentatoria de los derechos al buen nombre, honra, intimidad y dignidad humana, de las personas naturales y jurídicas nacionales o internacionales, y se establecen otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley estatutaria tiene por objeto prohibir que en los motores de búsqueda la función de autocompletar se active cuando se haga referencia de cualquier índole que atente contra la honra, intimidad, dignidad humana y buen nombre de los usuarios y no usuarios de internet.

Artículo 2°. *Finalidades.* Son finalidades de la presente ley las siguientes:

1. Garantizar la protección de los derechos fundamentales a la honra, buen nombre, intimidad y dignidad humana, de todas las personas naturales y jurídicas nacionales y extranjeras en el escenario del internet y cualquier otra red global.

2. Garantizar el goce efectivo de los derechos a la honra y al buen nombre de las personas naturales y jurídicas cuya información está vertida en el internet y cualquier otra red con igual naturaleza.

3. Garantizar el acceso a la información de los internautas, sin ir en detrimento de los derechos al buen nombre y a la honra de las personas naturales y jurídicas de los que se tiene información en Internet.

Artículo 3°. *Prohibición.* Se prohíbe que los motores de búsqueda como herramientas de internet activen la función autocompletar para hacer referencias peyorativas de las personas naturales y jurídicas nacionales o extranjeras basadas en relaciones objetivas que estos adelantan que afecten el buen nombre, la honra, la dignidad humana y la intimidad.

Parágrafo. Dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, deberán ser excluidos de los motores de búsqueda existentes las referencias peyorativas a que el presente artículo hace mención.

Artículo 4°. La presente ley regirá a partir de su promulgación.



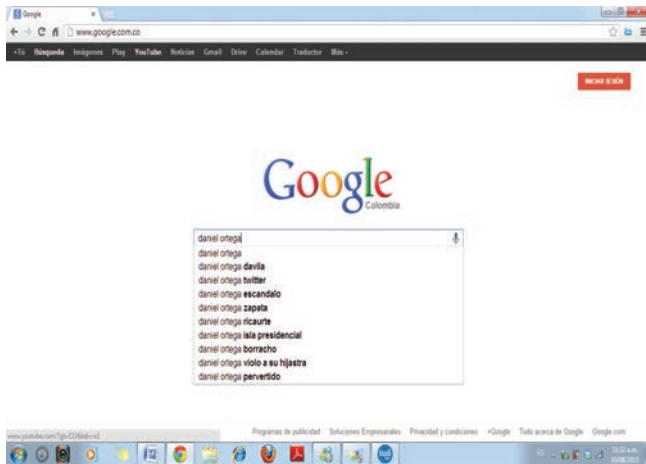
Yahir Fernando Acuña Cardales  
Representante a la Cámara

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### Derecho al Buen Nombre y a la Honra en el escenario de la Red de redes (Internet)

El innegable vertimiento de la información en la Internet ha significado una “*democratización*” del conocimiento y la información. Este fenómeno ha permitido que la socialización de la información sea mucho más fluida y accesible, estando siempre disponible en la red de redes, implicando un avance, inimaginable hace dos décadas, de todas las ramas de conocimiento. Pero este avance, abismal con respecto a las épocas en que no se contaba con esta herramienta, ha implicado que la regulación haya quedado significativamente rezagada, escasa, permitiendo la afectación incontrolada de derechos fundamentales, entre los que pueden destacarse, al inicio, la dignidad humana, la intimidad, la honra y el buen nombre, entre otros. Comprensible que la protección de los derechos vaya a la saga de la realidad, sin embargo en este caso la brecha entre estos y aquella se hace cada vez más incontrolable, regulable, consideraciones que intento con este proyecto, como que la afectación se produce desde que de manera objetiva, es decir, sin realizar ninguna calificación, se activa la función de

autocompletar en los motores de búsqueda<sup>1</sup>, como que aparecen en las barras, peyorativas relaciones que son meras conjeturas, a saber:



Fuente: google.com.co 19 de agosto de 2013.

En el anterior gráfico se observa cómo la función “autocompletar” atenta contra la dignidad del Presidente de la República de Nicaragua, Daniel Ortega, actor político de gran importancia. Si esto sucede con él, que es un Jefe de Estado y de Gobierno, que tiene a su servicio todo un sistema de protección de su imagen, que controla un Ministerio de Comunicaciones, impensables son los atropellos a los que pueden ser sometidos las personas naturales y jurídicas del mundo, en especial hoy cuando la internet se ha convertido en herramienta para el desarrollo de todo tipo de consultas de actividades sociales, religiosas, políticas, económicas, empresariales, en fin, de todo orden.

Para abordar esta problemática, iniciaremos por una descripción más o menos completa de lo que es la red de redes (Internet) y las herramientas que esta utiliza para la clasificación de la información.

### Origen de Internet

De entrada debo indicar que no siendo mi formación una que transite en el mundo de la informática, las citas que haré corresponden a documentos extractados de la red y bibliotecas, herramientas que citaré, optando por hacerlo en forma textual para respetar a cada uno de los referentes utilizados. La preocupación esencial es evitar que se sigan afectando caros derechos fundamentales con la indebida utilización de los buscadores, propuesta que es la central por lo que recojo, reitero en forma textual, las voces autorizadas que permitirán conocer esta historia. Nuestro trabajo es una suerte de compilación hacia un propósito, la protección de los atropellos en las redes sociales.

<sup>1</sup> Los motores de búsqueda o *browsers* son los robots por medio de los que seleccionamos la información de internet, tales como Google, Altavista y otros. Los motores de búsqueda también pueden ser utilizados para encontrar datos personales en internet. Además, a través de las búsquedas realizadas, los servidores de los motores de búsqueda tienen la posibilidad de establecer, a su vez, perfiles personales. Por lo demás, los robots de búsqueda también rastrean la Red, en busca de información que incorporar a los mismos, lo que es difícil de evitar, de controlar. Hay ficheros “robots.txt” que les anuncian que no son bienvenidos; pero en la torre de Babel de la informática, casi ningún código de expresión tiene carácter de universal. Tampoco debe olvidarse que son las empresas de venta directa las que financian muchos de los motores de búsqueda. Suñé Llinás, Emilio, La Protección de Datos Personales en Internet.

Con la creación en 1969 de Arpanet<sup>2</sup>, en el contexto militar, se considera formalmente creado también lo que hoy se conoce como Internet, considerándose a dicha agencia como “...una red experimental diseñada en investigaciones promovidas por el Departamento de Defensa de EE.UU. con el objetivo de establecer una red informática de comunicación que tuviera la capacidad de redirigir automáticamente la información... evitando partes de la red colapsadas”<sup>3</sup>. Si el origen de Internet se considera básicamente militar por haber estado Arpanet financiado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, a través de ARPA<sup>4</sup> que en un principio se caracterizó por tener fines de investigación académicas, existieron a la vez otros elementos para considerar así su nacimiento si se toma en cuenta que hubo también participación de algunas empresas en la constitución de Arpanet y cuyos objetivos estaban dirigidos a la conformación de redes computacionales en los sistemas de comunicación de los Estados Unidos en donde incluso se había analizado la posibilidad de que estas resistieran un ataque nuclear<sup>5</sup>.

En cuanto a las subsecuentes décadas, la evolución de Internet fue metódica en lo que respecta a los setenta y ochenta y de manera más vertiginosa lo fue en la de los noventa. La década de los setenta se caracterizó por el desarrollo de protocolos y *software* de red, de ahí que se haya creado el primer protocolo *host to host*, un protocolo de control de Red que podía poner en contacto las computadoras que funcionaban con diferentes sistemas y que hasta el año de 1982 fue utilizado por Arpanet. Esta década fue significativa porque por primera vez se creó un programa de correo electrónico para enviar mensajes entre redes distribuidas y que posteriormente se mejoró al instalarle funciones específicas para almacenar, clasificar, seleccionar y responder los mensajes.

Un aspecto importante por considerar y que marca una nueva era de Internet es la primera conexión internacional realizada en el año de 1973 por Arpanet, entre los 37 *host* de Estados Unidos con la University College of London, en Inglaterra, y el Royal Radar Establishment, en Noruega. Sin embargo, el gran problema que aún no podía resolverse en ese tiempo era el relativo a la falta de un protocolo uniforme que pudiera conectar diferentes redes de conmutación de paquetes interconectadas. Ante tal deficiencia se instauró un programa denominado Internetting, donde trabajaron como in-

<sup>2</sup> Es una abreviación de Advanced Research Projects Administration Network, el sistema de red informática del cual nació Internet. Arpanet comenzó en 1969 como un experimento del Departamento de Defensa de los Estados Unidos que probaba las redes de comunicación por medio de paquetes de información. <http://www.pergaminovirtual.com.ar/definicion/ARPANET.html>; consultado el 19 de agosto de 2013.

<sup>3</sup> De Miguel, Pedro, Derecho privado de internet, Ed. Civitas, 3ª. ed., Madrid 2002, página 27.

<sup>4</sup> ARPA es el acrónimo de Advance Research Project Agency, o sea la agencia central de investigaciones y desarrollo del Departamento de Defensa norteamericano; <http://diccionario.babylon.com/arpa/>; consultado el 19 de agosto de 2013.

<sup>5</sup> Del Águila, Ana Rosa, Comercio Electrónico y Estrategia Empresarial. Hacia la economía digital, Ed. Alfaomega, México, 2001, p. 11. p. 149.

investigadores Robert Elliot Kahn<sup>6</sup> y Vinton Gray Cerf<sup>7</sup>, de donde se originó la palabra Internet y del cual en 1974 surgió el denominado Transmisión Control Protocol (TCP) que posteriormente se convirtió en el Transmisión Control Protocol/Internet Protocol (TCP/IP)<sup>8</sup>.

La década de los setenta estuvo caracterizada por el avance y el descubrimiento de ciertas herramientas de la tecnología para las redes de comunicación. Para la década de los ochenta también se obtuvieron significativos logros en la materia y que marcaron la pauta para desarrollar lo que hoy se conoce como Internet. En este periodo surgió el *Transmisión Control Protocol/Internet Protocol (TCP/IP)* que sirvió para subsecuentes creaciones de redes de carácter científico como la *Computer Science Net (CSNET)* y la *Because It's Time NETwork (BINET)* que brindaron servicios de comunicación entre universidades, servicios de correo electrónico y servicios para investigadores universitarios y de la industria que no tenían acceso a la agencia Arpanet<sup>9</sup>.

Un hecho significativo ocurrido en los años ochenta fue cuando en 1983 Arpanet y CSNET establecieron una pasarela para correo electrónico y se creó la red Milnet, separada de Arpanet, misma que se convirtió en una red para uso militar exclusivamente. Estas tres redes estuvieron unidas por los protocolos TCP/IP y sirvieron de preámbulo para que poco a poco otras redes de Estados Unidos se le fueran uniendo, así como también redes de otros países, lo cual originó que a partir de esa fecha a dicha conexión se le conociera con el nombre de Internet, puesto que surgió como parte del proyecto Internetting<sup>10</sup>.

Un poco más avanzada, a la década de los ochenta corresponde también el desarrollo del correo electrónico con uso de líneas telefónicas dirigido a usuarios preferentemente representados por empresas y particulares. Sin embargo, como la red Arpanet servía a un número limitado de usuarios, compuesto principalmente por personas del Gobierno o de grandes corporaciones, la National Science Foundation (NSF) de los Estados Unidos propuso que el servicio se extendiera a otro tipo de público, como el de universidades y empresas particulares. Respecto a la década de los noventa, se puede mencionar sin mayor detalle que contribuyó a perfeccionar muchos de los modelos de redes que ya se habían utilizado en la anterior década. Es en estas fechas cuando Arpanet deja de existir para dar paso a la

red de computadoras que actualmente se conoce como Internet<sup>11</sup>.

El uso del teléfono como medio de acceso a la red fue un gran paso que permitió ya no solamente a las grandes empresas e instituciones educativas el uso de Internet, sino que posibilitó también al usuario común que desde su casa pudiera tener las ventajas de uso de esa forma de comunicación, aunque con la incorporación de otros medios de acceso a la red, como los *cable-módem* y la *tecnología satelital*, diversificándose los modos de entrada, invirtiéndose grandes cantidades en desarrollar otras formas para que los particulares tengan mayores facilidades de acceso<sup>12</sup>.

Paulatinamente, y en otros contextos, a nivel internacional (educativos, empresariales y particulares) han aparecido redes semejantes que facilitan la comunicación entre estos, como ocurre en la actualidad en donde el Internet, o la red de redes, como se le conoce indistintamente, está conectada con la mayoría de las redes existentes en el mundo. Internet es la más grande red pública abierta a la cual puede acceder cualquier persona y que está compuesta por un gran número de servidores y redes computacionales entrelazadas a nivel mundial, cuyos múltiples "*proveedores de acceso o conectividad*" utilizan un protocolo común de comunicaciones que constituye "*la telaraña de la información*". Este recurso tecnológico permite el intercambio de información desde cualquier parte del mundo, sin importar en cierta medida a los usuarios conocer o saber el lugar físico donde se encuentre el servidor que ayuda a la distribución de tal información<sup>13 14</sup>.

### Concepto de Internet

La Real Academia de la Lengua Española define la red como: Red informática mundial, descentralizada, formada por la conexión directa entre computadoras mediante un protocolo especial de comunicación<sup>15</sup>.

El internet no es una simple red de ordenadores, sino una red de redes, es decir, un conjunto de redes interconectadas a escala mundial con la particularidad de que cada una de ellas es independiente y autónoma<sup>16</sup>.

Conjunto descentralizado de redes de comunicación interconectadas que utilizan la familia de protocolos TCP/IP, garantizando que las redes físicas heterogéneas que la componen funcionen como una red lógica única, de alcance mundial<sup>17</sup>.

<sup>6</sup> (Nacido el 23 de diciembre de 1938). Junto con Vinton Cerf, inventó el protocolo TCP/IP, la tecnología usada para transmitir información en Internet; [http://es.wikipedia.org/wiki/Robert\\_Kahn](http://es.wikipedia.org/wiki/Robert_Kahn); consultado el 19 de agosto de 2013.

<sup>7</sup> Vinton G. Cerf nació en Connecticut (Estados Unidos) en 1943, es graduado en matemáticas por la Universidad de Stanford y se doctoró en Informática en la de California (UCLA). En la década de los 70, comenzó a trabajar con Robert E. Kahn, en los protocolos informáticos TCP/IP (Transfer Control Protocol/Internet Protocol), que permitirían conectar los ordenadores entre sí, con independencia del tipo de conexión—estaciones de radios, satélites y líneas telefónicas— para la red militar Arpanet. Entre 1982 y 1986, Cerf diseñó el MCI MAIL, primer servicio comercial del correo electrónico que se conectaría a Internet. <http://www.elmundo.es/navegante/personajes/cerf.html>; consultado el 19 de agosto de 2013.

<sup>8</sup> *Ibidem*, página 151.

<sup>9</sup> *Ibidem*, página 153.

<sup>10</sup> *Ibidem*, página 153.

<sup>11</sup> *Ibidem*, página 154

<sup>12</sup> Martínez Fazzalari, Raúl, Régimen Público de Internet, ed, Ad – Doc S.R.L., Buenos Aires, 1999, p. 13.

<sup>13</sup> Jijena Leiva, Renato, Palazzi, Pablo Andrés y Téllez Valdés, Julio, El derecho y la sociedad de la información, Ed. Miguel Ángel Porrúa, librero-editor e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México, México, 2003, p. 14.

<sup>14</sup> Meraz Espinoza, Ana Isabel, Aspectos Jurídicos del Comercio Electrónico como Comercio Transnacional, Universidad Complutense de Madrid Facultad de Derecho, Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política, Madrid 2006, pp. 32-35.

<sup>15</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, <http://lema.rae.es/drae/?val=internet>; Consultado el día 19 de agosto de 2013

<sup>16</sup> Rodríguez Ávila, Abel; Iniciación a la Red Internet, concepto, funcionamiento, servicios y aplicaciones de internet, Editorial Ideaspropias, p. 2 año 207.

<sup>17</sup> Castells, Manuel, La galaxia Internet – Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad. Barcelona (Plaza & Janés), 2001.

### Internet y los Derechos Fundamentales

En el vasto e inconcebible cúmulo de información que está disponible en el Internet, se hace cada vez más común que se violenten derechos fundamentales de las personas naturales como titulares por antonomasia y también de derechos donde los titulares son las personas jurídicas. En este orden de ideas, se impone hacer una conceptualización más o menos acabada de lo que comportan los derechos frecuentemente afectados en el ciberespacio, con el objeto de definir qué y qué no puede rotularse como agresión contra los derechos fundamentales de las personas.

El ciberespacio no es un lugar vedado para la protección que debe brindar el Estado a sus asociados en tratándose de los derechos fundamentales, ampliamente referidos en lo que va de esta exposición de motivos, para lo que destaco que la Honorable Corte Constitucional viene informando:

*“A nadie escapa el valor que tienen dentro de un sistema global de comunicaciones, como Internet, derechos y libertades tan importantes para la democracia como el derecho a la igualdad, la intimidad y el habeas data, la libertad de conciencia o de cultos, la libertad de expresión, el libre ejercicio de una profesión u oficio, el secreto profesional y el ejercicio de los derechos políticos que permiten a los particulares participar en las decisiones que los afectan, por citar tan sólo algunos ejemplos. Nadie podría sostener que, por tratarse de Internet, los usuarios sí pueden sufrir mengua en sus derechos constitucionales”<sup>18</sup>.*

En el mismo propósito, también la Corte ha dicho: **“Derecho al Buen Nombre**

*El nombre es, según una de las acepciones del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, “fama, opinión, reputación o crédito”<sup>19</sup>. Es, en consecuencia, el resultado del comportamiento en sociedad. Tiene buen nombre quien lo ha adquirido merced a su buena conducta, pues él no se recibe gratuitamente de los demás. Y la buena fama, la buena opinión que los demás tengan de alguien, es el resultado de la buena conducta que observan en él. El buen nombre se tiene o no se tiene, según sea la conducta social. Es, por lo mismo, objetivo, en la medida en que lo configuran los hechos o actos de la persona de quien se trata. El derecho al buen nombre no es una abstracción, algo que pueda atribuirse indiscriminadamente a todas las personas. En los casos concretos habrá que ver si quien alega que se le ha vulnerado, lo tiene realmente. Al respecto, esta Corte ha señalado:*

*“El buen nombre alude al concepto que del individuo tienen los demás miembros de la sociedad en relación con su comportamiento, honestidad, decoro, calidades, condiciones humanas y profesionales, antecedentes y ejecutorias. Representa uno de los más valiosos elementos del patrimonio moral y social de la persona y constituye factor indispensable de la dignidad que a cada uno debe ser reconocida. Se atenta contra este derecho cuando, sin justificación ni causa cierta y real, es decir sin fundamento, se propagan entre el público –bien en forma directa y personal, ya a través de los medios de comunicación de masas-*

*informaciones falsas o erróneas o especies que distorsionan el concepto público que se tiene del individuo y que, por lo tanto, tienden a socavar el prestigio y la confianza de los que disfruta en el entorno social en cuyo medio actúa, o cuando en cualquier forma se manipula la opinión general para desdibujar su imagen. Pero el derecho al buen nombre no es gratuito. Por su misma naturaleza, exige como presupuesto indispensable el mérito, esto es, la conducta irreprochable de quien aspira a ser su titular y el reconocimiento social del mismo. Entre otros términos, el buen nombre se adquiere gracias al adecuado comportamiento del individuo, debidamente apreciado en sus manifestaciones externas por la colectividad (...) a él es aplicable íntegramente lo dicho en esta providencia en el sentido de que no puede alegar desconocimiento o vulneración de su buen nombre quien, por su conducta –en este caso la mora en el pago de las cuotas de administración– da lugar a que se ponga en tela de juicio su credibilidad”<sup>20 21</sup>.*

Y en sentencia de tutela del año 2010, sostuvo el benemérito Tribunal Constitucional que:

*“El buen nombre ha sido comprendido en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional como la reputación o fama de una persona, esto es, como el concepto que el conglomerado social se forma de ella. El buen nombre se erige en derecho fundamental de las personas y constituye uno de los elementos más valiosos dentro del patrimonio moral y social, a la vez que en un factor intrínseco de la dignidad humana. En efecto, esta Corporación ha precisado que el derecho al buen nombre se encuentra ligado a los actos que realice una persona, de manera que a través de estos, el conglomerado social se forma un juicio de valor sobre la real dimensión de bondades, virtudes y defectos del individuo”<sup>22</sup>.*

#### Derecho a la Honra

Autorizada doctrina nos ha enseñado: *“Es un bien propio de la naturaleza del hombre que consulta la idea del valor que cada cual tiene de su propia individualidad, y la idea que el medio social en el cual se encuentra tiene de la misma. Es de tal modo una realidad dual: subjetiva y social. Su naturaleza ideal puede ser llevada a cierto plano de lo objetivo así:*

- *La estima y el respeto de la dignidad propia,*
- *La opinión y fama que los demás otorgan al individuo,*
- *Los frutos materiales que la virtud y el merito reportan*
- *La honra fúnebre*

*Los elementos subjetivos que predicen la propia autoestima, el sentido que de su propia dignidad tienen las personas, el amor propio, esa conciencia que cada cual tiene de su propio valor, que lo altera cuando alguien lo atropella, desconoce, irrespeto, o lo suprime. Es un elemento subjetivo de mayor valor. Tiene la honra también unos elementos objetivos, represen-*

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C-1147 de 2001, Magistrado Ponente: doctor Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>19</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española <http://lema.rae.es/drae/?val=internet>; consultado el 19 de agosto de 2013.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T-229 de 1994. Magistrado Ponente: doctor José Gregorio Hernández.

<sup>21</sup> Torres Torres, Henry William. Derecho Informático. Medellín-Colombia: Ediciones Jurídicas, 2002. pp. 299-300.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T-129 de 2010, Magistrado Ponente: doctor Juan Carlos Henao Pérez.

tados en lo que los demás reconocen de cada cual<sup>23</sup>; a lo que agregamos con la Honorable Corte Constitucional, que la Honra:

*“Es un bien muy concreto del hombre; Aunque en gran medida asimilable al buen nombre, tiene sus propios perfiles y que la Corte en sentencia definió como la estimación o deferencia con la que, en razón a su dignidad humana, cada persona debe ser tenida por los demás miembros de la colectividad que le conocen y le tratan. Puso de presente la Corte que, en este contexto, la honra es un derecho “... que debe ser protegido con el fin de no menoscabar el valor intrínseco de los individuos frente a la sociedad y frente a sí mismos, y garantizar la adecuada consideración y valoración de las personas dentro de la colectividad.*

*La honra es un derecho fundamental de todas las personas, que se deriva de su propia dignidad y que por lo tanto demanda la protección del Estado a partir de esa consideración de la dignidad de la persona humana. Al referirse al núcleo del derecho a la honra, la Corte en Sentencia señaló que del mismo hace parte tanto, la estimación que cada individuo hace de sí mismo, como, desde una perspectiva externa, el reconocimiento que los demás hacen de la dignidad de cada persona, y expresó que para que pueda tenerse como afectado el derecho a la honra, esos dos factores debe apreciarse de manera conjunta<sup>24</sup>.*

Así las cosas, y visto desde la arista que ofrece el internet, encontramos escenarios en donde los motores de búsqueda se convierten en victimarios debido a las vulneraciones a los derechos antes referenciados de las personas naturales o jurídicas, y tangencialmente, a otros que se nos hace imposible poder prever; debido a las inciertas circunstancias que rodean las eventuales vulneraciones a estas garantías. A continuación se traerán a colación algunos casos paradigmáticos de este tipo de agravios.

#### **Violaciones a los derechos a la Honra y al Buen Nombre en el escenario internacional por parte de los Motores de Búsqueda**

En el contexto internacional se han presentado una serie de eventos paradigmáticos, en países desarrollados como Japón, Francia y Alemania:

• **Japón:** Un Tribunal de este país falló a principios de año a favor de un particular que se sintió damnificado porque al “googlear” su nombre el sistema sugería como resultados las palabras “estafador” y “fraude”. El Tribunal otorgó al particular una indemnización de 2000 Euros<sup>25</sup>.

• **Francia:** A principios de 2012 un tribunal de París falló a favor de una compañía aseguradora, Lyonnaisse de Garantie, que reclamó porque el sistema sugería, cuando se buscaba su nombre, la palabra “delincuentes”. El tribunal ordenó a Google remover ese resultado y pagar una multa. También en Francia, la Corte Suprema ordenó a Google, a pedido de titulares de derechos intelectuales, a remover de los resultados de búsqueda

das sugeridas las palabras “Torrent” “rapidshare” (caso SNEP c. Google France)<sup>26</sup>.

• **Alemania:** Este es el caso más reciente e involucra a un particular cuyo nombre estaba asociado a las palabras “cienciología” y “fraude”. El Tribunal le dio la razón al demandante pero con esta aclaración: Google solo es responsable una vez que es notificado por el particular de la infracción<sup>27</sup>.

En Latinoamérica no se registran casos como los anteriores, lo que no permite que se concluya que es asunto ajeno a nuestro entorno, pues ya hemos citado un importante y llamativo ejemplo, el del Presidente de Nicaragua; la diferencia estriba en que los casos europeos y el del Japón fueron abordados desde la administración de justicia, en los que el buscador, al final del proceso, terminó siendo condenado al pago de una multa y a rectificación por la información sugerida.

Colombia carece de una regulación sobre la función **autocompletar** en los motores de búsqueda, encontrando ahí el vacío legal por el que se escapa un sinnúmero de ataques a los derechos al Buen Nombre y a la Honra de los usuarios y no usuarios de estas herramientas de internet, para sólo hacer mención de algunos derechos fundamentales afectados. Por esta razón, en este proyecto de ley estatutaria recojo la preocupación de la sociedad, planteándose la respuesta que el Estado debe dar frente a este tipo de vulneraciones eventuales, como que se impone el deber de respetar y hacer respetar el buen nombre de los asociados, tal y como lo preceptúa el artículo 2º constitucional, en concordancia con el 15, preámbulo, y, en general, con la parte Dogmática de la Constitución.

De manera concreta, con el presente proyecto de ley se pretende corregir la desactivación de la función autocompletar en todos los motores de búsqueda de Internet siempre que hagan una referencia peyorativa y/o atentatoria contra los derechos al buen nombre<sup>28</sup> y a la honra de las personas naturales y jurídicas nacionales o internacionales, todo ello como un reclamo que imponen los avances tecnológicos en la utilización del internet, los cuales no se compadecen o lo hace de manera insuficiente con las grandes conquistas del derecho constitucional, verbi gratia los derechos humanos, los cuales, una vez se positivizan, adquieren el rótulo de fundamentales.

La idea central del proyecto, entonces, radica en que no se permitan en los motores de búsqueda términos que descalifiquen a las personas, que atenten contra su buen nombre, intimidad, honra, dignidad humana, derechos fundamentales que nuestra Constitución protege en forma especial por vía de la tutela pero que

<sup>23</sup> Velázquez Turbay, Camilo; Derecho Constitucional, segunda Edición, editorial Universidad Externado de Colombia, p. 344.

<sup>24</sup> Sentencia de Constitucionalidad C-489 de 2002; Magistrado Ponente: doctor Rodrigo Escobar Gil.

<sup>25</sup> [http://tecnologia.elpais.com/tecnologia/2013/04/16/actualidad/1366105838\\_229600.html](http://tecnologia.elpais.com/tecnologia/2013/04/16/actualidad/1366105838_229600.html); consultado el 18 de agosto de 2013.

<sup>26</sup> [http://tecnologia.elpais.com/tecnologia/2012/11/12/actualidad/1352696509\\_126681.html](http://tecnologia.elpais.com/tecnologia/2012/11/12/actualidad/1352696509_126681.html); consultado el 25 de julio de 2013.

<sup>27</sup> [http://tecnologia.elpais.com/tecnologia/2013/05/14/actualidad/1368527133\\_750899.html](http://tecnologia.elpais.com/tecnologia/2013/05/14/actualidad/1368527133_750899.html); consultado el 8 de julio de 2013.

<sup>28</sup> En nuestro país, la figura que propongo aplica aún para personas que hayan incurrido en delitos y recibido condena, en la medida en que la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario Vigente, consagra en su artículo 162: “**ANTECEDENTES CRIMINALES. Cumplida la pena los antecedentes criminales no podrán ser por ningún motivo factor de discriminación social o legal y no deberán figurar en los certificados de conducta que se expidan**”; lo que para nada se respeta en la internet, pues la anotación siempre aparecerá en el ciberespacio a pesar de la consagración legal colombiana.

merecen ser anticipados por herramientas como la que se propone.

Cordialmente,



Yahir Fernando Acuña Cardales  
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de septiembre de 2014 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Ley Estatutaria número 124 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Yahir Fernando Acuña Cardales*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2014 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen incentivos a los Miembros de las Fuerzas Militares y de Policía en aras de compensar los ingentes esfuerzos que estos realizan en el Marco del Conflicto Armado Interno Colombiano.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley el tiempo de servicio para acceder a vivienda militar y de policía es de 10 años.

Artículo 2°. Por concepto de subsidios para personal de patrulleros y soldados profesionales se reconocerá una cuantía de 129 salarios mínimos legales mensuales vigentes. A los suboficiales de 162 salarios mínimos legales mensuales vigentes y oficiales de 324 salarios mínimos legales mensuales vigentes para la obtención de vivienda. Este subsidio no constituye factor salarial para ningún efecto legal.

Artículo 3°. Las entidades bancarias que operan en el país no podrán exigir a los miembros de la fuerza pública, codeudor y/o fiador para la obtención de créditos para vivienda.

Artículo 4°. A partir del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, a los miembros de la Fuerza Pública –militares y policías– no se les descontarán en sus pagos los días en que ejercieron su legítimo derecho a vacaciones, licencias o permisos, al momento de contabilizar el ingreso por concepto de sus primas.

Artículo 5°. A partir del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley se incrementará de manera progresiva el salario anual en 5 puntos porcentuales adicionales a la inflación que se establezca para cada año, como monto mínimo base de aumento.

Artículo 6°. A los miembros de la Fuerza Pública se les deberá reconocer una disminución de hasta el 50% en el tiempo requerido para el ascenso dentro del Escalafón, siempre que se encuentren prestando el servicio en zonas de especial situación crítica de seguridad, en razón del Conflicto Armado Interno.

Parágrafo. Todos los ascensos de los Miembros de la Fuerza Pública serán obligatorios a partir del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, siempre que se reúnan los requisitos que exige la ley.

Artículo 7°. Al cumplir dos años en alguna unidad militar o de Policía, o tres en distintas unidades, siempre que el orden público lo permita, los miembros de la fuerza pública podrán solicitar traslado a sitios cercanos al núcleo familiar.

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

De los señores Congresistas,



Yahir Fernando Acuña Cardales  
Representante a la Cámara

### **A los Héroes de la Patria**

*Las Fuerzas Armadas están subordinadas a la Constitución, de la ley que en ella se origina y a la autoridad que el Pueblo delega en sus representantes.*

**Juan Domingo Perón<sup>1</sup>**

Conscientes de la loable labor de nuestras Fuerzas Armadas y de la impagable deuda que tenemos los ciudadanos y sus representantes para con los sufridos integrantes de estas gloriosas y nunca bien ponderadas instituciones, me permito avanzar en una suerte de monografía en la que pretendo resaltar la longevidad institucional de estos entes, el importante aporte que hacen a la consolidación del Estado y a la conservación del orden público, cuyos ingentes esfuerzos desembocan

<sup>1</sup> Juan Domingo Perón, político, militar y presidente argentino entre 1946 y 1955 y entre 1973 y 1974. (Lobos, Argentina, 8 de octubre de 1895 – Olivos, Argentina, 1° de julio de 1974) fue un político, militar y presidente argentino. Ha sido el único Presidente de la Nación Argentina en ser elegido democráticamente en tres ocasiones, la primera, en las elecciones del 24 de febrero de 1946, para el periodo 1946-1952, la segunda, al ser reelegido en las elecciones del 11 de noviembre de 1951 para el periodo 1952-1958, que no alcanzó a completar debido al golpe militar que lo derrocó el 16 de septiembre de 1955, finalmente, tras 18 años de exilio, regresó al país y fue elegido por tercera vez presidente el 23 de septiembre de 1973 para el periodo 1973-1979, que no pudo completar a causa de su fallecimiento debido a un paro cardíaco. Se destacó por su labor en el Departamento Nacional de Trabajo (luego elevado a la categoría de secretaría de rango ministerial), al que accedió durante la presidencia de facto del General Pedro Pablo Ramírez, y en el cual tomó numerosas medidas que favorecieron a los sectores obreros. Aunque dichas medidas lo hicieron popular entre la clase trabajadora, le granjearon la oposición de numerosos sectores que, dirigidos por el embajador estadounidense Spruille Braden, se nuclearon en un frente antiperonista.

CLOPPET, Ignacio Martín. Los orígenes de Juan Perón y Eva Duarte. ¿Dónde nació Juan D. Perón? (Descubrimientos documentales reveladores). ALFAR Editora, Buenos Aires 2010. ISBN 978-987-99409-1-4



en una merecida iniciativa orientada a establecer reconocimientos, estímulos o incentivos de tipo pecuniario o no pecuniario, todo ello en aras de compensar todos los insufribles denuedos brindados a la Patria.

### Aproximaciones al concepto de Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas de un Estado son sus ejércitos y cuerpos policiales. Suelen dividirse en ramas, servicios armados separados que agrupan los recursos militares empleados por dicho Estado en tierra (ejército), mar (armada) y aire (fuerza aérea). En el caso de los cuerpos policiales su objetivo es usar la fuerza de forma controlada para imponer el orden y hacer cumplir la legislación. El estudio del empleo de las Fuerzas Armadas es conocido como la ciencia militar. En sentido amplio esto involucra la consideración de ataque y defensa en tres “niveles”: estrategia, arte operativo y táctica. Cada una de estas áreas estudia las aplicaciones del uso de la fuerza para alcanzar un objetivo deseado<sup>2</sup>.

En Colombia, las Fuerzas Militares están conformadas por el conjunto de instituciones castrenses<sup>3</sup> que se encargan de la defensa de la extensión territorial del Estado en cuanto a su parte aérea, terrestre y marítima; y están bajo el planeamiento y dirección estratégica del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, integradas por Ejército<sup>4</sup>, Armada<sup>5</sup> y Fuerza Aérea<sup>6</sup>; a octubre de 2013 contaban con más de 585.842 efectivos. Se encuentran adscritas al Ministerio de Defensa<sup>7</sup>. Aunque constitucionalmente, a la Policía se le

da un carácter de un cuerpo civil armado, ahora hacen parte de la estructura general de la Fuerza Pública. Se debe notar que, a diferencia de la mayoría de países y por razones de orden público, especialmente en las áreas rurales, la Policía Nacional posee una estructura de mando y grados así como una dotación de armamento de origen y uso mayoritariamente militar, y cuenta además con grandes unidades, que a su vez están entrenadas tanto en vigilancia e investigación civil como en el combate de contraguerrilla y otra clase de maniobras, así como cuenta con unidades aerotransportadas.

### Brevísima historia Fuerzas Militares Colombianas

Su origen se remonta a la época de la Independencia, iniciándose durante las décadas de 1770 y 1780 con el Ejército Comunero surgido en tierras del actual Departamento de Santander, que desapareció luego de las capitulaciones de Zipaquirá<sup>8</sup> de 1781, para resurgir como el Ejército Libertador durante el movimiento de independencia de 1810 y su posterior consolidación después del siete de agosto de 1819 con el triunfo en la Batalla de Boyacá. Desde esa fecha, las Fuerzas Militares, inicialmente con el Ejército, y la Armada, y posteriormente con la creación de la Fuerza Aérea Colombiana, han sido sustento fundamental de la Nación colombiana. Por esta razón se puede afirmar que la historia de las Fuerzas Militares y, en particular, del Ejército, se entrelaza íntimamente con la historia colombiana.

Una vez lograda la independencia, la Constitución de Cúcuta de 1821 creó formalmente las Fuerzas Armadas de la Gran Colombia dentro de un solo ente administrativo, la “Secretaría de Marina y de Guerra”, bajo la dirección del General Pedro Briceño Méndez. El 28 de junio de 1822, el General Santander creó la Escuela Náutica, la cual desapareció tiempo después junto con sus buques de guerra y sus marinos. En 1825 el Congreso de la República estipuló las funciones de la Secretaría de Guerra, enfocadas a orientar las guardias generales en Bogotá y las provincias en los

<sup>2</sup> [http://prezi.com/vv\\_15v-8pacc/la-armada-de-mexico-es-la-fuerza-militar-encargada-de-la-vig/](http://prezi.com/vv_15v-8pacc/la-armada-de-mexico-es-la-fuerza-militar-encargada-de-la-vig/); Consultado el día 16 de junio de 2014.

<sup>3</sup> 1. Adj. Perteneciente o relativo al Ejército y al estado o profesión militar; consultado el 16 de junio de 2014.

<sup>4</sup> El Ejército Nacional de Colombia es la fuerza armada terrestre legítima que opera en la República de Colombia. De acuerdo a la Constitución Política, su misión principal es la de defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

Está constituido por algo más de 590 000 efectivos. Su máximo Comandante en jefe es el Presidente de la República.

<sup>5</sup> La Armada de la República de Colombia (ARC), también conocida como Armada Nacional, es la fuerza militar marítima legítima, de la República de Colombia. A través del empleo de su poder naval, contribuye a garantizar la independencia de la Nación, mantener la integridad territorial, la defensa del Estado y sus Instituciones en su jurisdicción: las zonas marítimas en el Pacífico y el Atlántico, zonas fluviales del interior del país y algunas áreas terrestres de su responsabilidad. Está constituida aproximadamente por 34.600<sup>1</sup> <sup>2</sup> militares, de los cuales alrededor de 24.000 hacen parte del Cuerpo de Infantería de Marina.

<sup>6</sup> La Fuerza Aérea Colombiana (FAC), es una de las tres instituciones de las Fuerzas Militares de Colombia, encargada de acuerdo a la Constitución de 1991 de la labor de ejercer y mantener el dominio del espacio aéreo colombiano para defender la soberanía, integridad territorial y el orden constitucional. Es una de las fuerzas aéreas latinoamericanas más grandes y de mayor actividad debido a su importante rol en la lucha contra el narcoterrorismo. Para el 2010, cuenta con aproximadamente 13.000 efectivos.

<sup>7</sup> El Ministerio de Defensa Nacional (Mindefensa), es la máxima autoridad en materia de defensa, seguridad, asuntos militares de la República de Colombia; formula, diseña, desarrolla y ejecuta las políticas de defensa y seguridad nacionales; conduce la Fuerza Pública; conformada por las Fuerzas Militares, (Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea), y la Policía Nacional. Tiene adscrito además la Defensa Civil Colombiana

(Institución Social y Humanitaria de Rescate y Socorro). El Ministro de Defensa por delegación del Presidente, quien es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, y Jefe Superior de la Policía Nacional; le compete mantener la soberanía nacional, la independencia, la integridad territorial, el orden constitucional; y el orden público, que refiere a la seguridad y convivencia ciudadana.

<sup>8</sup> El 2 de junio de 1781, un Ejército que se dice estaba compuesto por 20.000 personas se reunió en el pueblo de Zipaquirá, a un día de distancia de Santa Fe, clamando por la supresión del monopolio del tabaco y la abolición de muchos impuestos y del cargo de visitador General Gutiérrez de Piñeres, quien se desempeñaba como visitador-regente, reactivó la Junta Superior de Tribunales, un comité existente de la Real Audiencia y junto con los representantes principales de la administración fiscal propuso acordar un arreglo con los “rebeldes”, antes que estos impusieran por la fuerza una solución invadiendo la capital.

Cuando el principal negociador de la Junta, el arzobispo Antonio Caballero y Góngora, llegó a Zipaquirá, recibió de Berbeo –uno de los líderes comuneros– las Capitulaciones, documento con 35 puntos que exigía reformas administrativas, mayores oportunidades para los criollos y un mejor tratamiento para los indígenas.

Caballero y Góngora, funcionario de la corona para el momento y quien posteriormente fue nombrado virrey, firmó el documento el 6 de junio, el cual fue aprobado por la Audiencia al día siguiente. Entonces, Berbeo ordenó a sus seguidores que se dispersaran. Las capitulaciones se anularon finalmente el 18 de marzo de 1782.

aspectos atinentes a presupuesto general, efectivos, régimen administrativo, ubicación de cuarteles y puestos de campaña, organización de las armas, funcionamiento de las escuelas técnicas, reglamentación interna, ascensos y distinciones militares, régimen salarial y avituallamiento. Durante la corta existencia de la Gran Colombia, las Fuerzas Militares verían su primer conflicto internacional, en la Guerra Gran Colombo-Peruana<sup>9</sup>; posteriormente, los años entre 1830 y 1886 estuvieron caracterizados por numerosos conflictos internos, durante los cuales los gobernantes de turno realizan varias reorganizaciones, fundando, cerrando y refundando escuelas y unidades militares.

Finalmente, la Constitución de 1886 define y establece el moderno Estado colombiano. El artículo 120 de la Constitución dio al Presidente de la República la atribución de dirigir, cuando lo estimara conveniente, las operaciones de guerra como Jefe de los Ejércitos de la República. En virtud de esta, la necesidad de tecnificar el Ejército impulsó la creación de una escuela militar, la cual se creó por Ley 127 de 1886, reglamentada por Decreto número 284 de 1887, así como la llegada de una misión francesa con el objetivo de reorganizar las fuerzas en torno al modelo de divisiones, batallones y regimientos. La Guerra de los Mil Días<sup>10</sup> vería a las Fuerzas Armadas de nuevo envueltas en un conflicto fratricida, hasta su resolución en 1903. Superado el siglo XIX, la reforma militar de 1907, llevada a cabo por el General Rafael Reyes Prieto, Presidente de 1904 a 1909, será el hito que marca la profesionalización de las Fuerzas Militares, así como la creación de las Escuelas Militar y Naval de Cadetes, esta última siendo clausurada nuevamente por el General Ramón González Valencia en 1909. El nuevo siglo, además, ve el nacimiento del poder aeronáutico, y Colombia posee una de las tradiciones más antiguas del continente en este sentido.

En 1916, se envía una comisión militar a Europa para enterarse de los avances bélicos, lo que daría como resultado la fundación de la Aviación Militar Colombiana en 1919, predecesora de la actual Fuerza Aérea.

A inicios de la década de 1930, las tres fuerzas estaban establecidas en términos generales pero eran significativamente pobres en términos de equipamiento y pie de fuerza. El conflicto con Perú de 1933 daría un nuevo impulso a las tres ramas, incluyendo la compra de armamento, buques y aviones a través de bo-

nos especiales, así como las donaciones personales de muchos ciudadanos colombianos, lo que permitió una renovación rápida de las fuerzas y llevó a su victoria en el conflicto.

Durante la Segunda Guerra Mundial el país inicialmente sigue una política de neutralidad, aunque alineada con los Aliados. En 1943, luego de varios ataques alemanes en el Caribe, declara su beligerancia y recibe armamento y equipo de acuerdo con la Ley de Préstamo y Arriendo. Llegan al país las primeras misiones americanas, los oficiales colombianos van a los Estados Unidos a perfeccionar sus conocimientos y una nueva doctrina va adoptándose en las Fuerzas Militares. La Ley 102 de 1944 fijó en el entonces Jefe de Estado Mayor las funciones de órgano de mando del Gobierno, haciéndolo virtualmente un Comandante General, ya que centralizaba en este cargo las funciones del mando de las Fuerzas Militares. Posteriormente, el Decreto número 835 del 16 de abril de 1951 creó el cargo de Comandante General, asignando las funciones que se habían fijado al Jefe de Estado Mayor. Para la expedición de este decreto se realizó un amplio estudio sobre el sistema de mando conjunto, tal como se practicaba en los Estados Unidos de Norteamérica. Así mismo, a raíz del estallido de la Guerra de Corea, Colombia se hace presente y es así como en el año 1951 se envía a ultramar al Batallón de Infantería Colombia, así como a varias unidades de la Armada, hasta el año 1954 en que regresaron al país.

Durante la reorganización de los años 50, y luego de un estudio sobre el sistema de mando conjunto, tal como se practicaba en EE.UU., nació el Comando General de las Fuerzas Militares<sup>11</sup>, que concentra bajo su mando a las tres armas y se convierte en la entidad de más alto nivel de planeamiento y dirección estratégica para las instituciones castrenses del país.

A partir de los años 60, y en razón del Conflicto Armado en Colombia, las Fuerzas Militares han permanecido activas en combate en defensa del Estado colombiano. Dada la complejidad del conflicto, algunas de las operaciones realizadas han dado lugar a controversias profundas, y otras se han convertido en éxitos espectaculares con reconocimiento internacional.

#### Actualidad

Hacia finales de los años 90, debido a la profundización del conflicto interno, y en particular después del fracaso del proceso de negociación en 1998-2002 durante el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana, las Fuerzas Militares entran en un proceso de reorganización y renovación, que se vio impulsado aún más a través de la política de seguridad democrática del Presidente Álvaro Uribe entre 2002 y 2008 en combinación con la ayuda de los EE.UU. a través del llamado Plan Colombia que incluyó entre otras cosas el aumento del

<sup>9</sup> Conflicto armado entre las Repúblicas de Colombia y del Perú ocurrido entre los años de 1932 y 1933. El conflicto se llevó a cabo en la cuenca del río Putumayo y la ciudad de Leticia, ubicada en la entonces Comisaría colombiana del Amazonas. La guerra terminó con la ratificación del Tratado Salomón-Lozano de 1922.

<sup>10</sup> Fue una guerra civil de Colombia disputada entre el 17 de octubre de 1899 y el 21 de noviembre de 1902, en un principio entre el Partido Liberal y el Gobierno del Partido Nacional en cabeza del Presidente Manuel Antonio Sanclemente, quien fue derrocado el 31 de julio de 1900 por José Manuel Marroquín Ricaurte, representante del Partido Conservador, en alianza con el liberal Aquileo Parra; a partir de entonces, y a pesar de dicha alianza, la guerra continuaría entre liberales y conservadores históricos. Esta guerra se caracterizó por un enfrentamiento irregular entre el ejército gubernamental (en un principio nacionalista, después conservador) bien organizado y un ejército de guerrillas liberales mal entrenado y anárquico; La Guerra de los Mil Días (1899-1902)". Fundación Manuel Cepeda Vargas. Consultado el 6 de febrero de 2013, Consultado el día 16 de junio de 2014.

<sup>11</sup> Es la entidad de más alto nivel de planeamiento y dirección estratégica para las instituciones castrenses del país. Bajo su égida y faro están el Ejército Nacional de Colombia, la Armada de la República de Colombia y la Fuerza Aérea Colombiana. De sus dependencias emanan las directrices y las políticas de mando para los soldados de tierra, de mar y de aire, en estricto y cabal cumplimiento de la misión prevista en el artículo 217 de nuestra Constitución Nacional. "Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional", reza en uno de sus apartes nuestra Carta Magna al hacer referencia específica al rol de las instituciones armadas colombianas.

pie de fuerza, la adquisición de nuevos y modernos equipos, entrenamiento y la profesionalización de una parte significativa de las fuerzas.

El resultado de este proceso ha sido el resurgimiento de las FF.MM. como una fuerza armada moderna, bien entrenada y razonablemente bien equipada en términos de lucha contraguerrillera, que ha logrado continuos avances en el conflicto interno y se ha convertido en referente internacional en varias áreas de estrategia y táctica militares en temas relacionados con la lucha contraguerrilla.

La Policía Nacional es un cuerpo armado, permanente, de naturaleza civil a cargo de la Nación. Este servicio propende a la armonía social, la convivencia ciudadana, el respeto recíproco entre las personas y de estas hacia el Estado, dando a la actividad policial un carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo a las autoridades judiciales. Así mismo, se constituye en la base sobre la que se asientan el resto de los servicios del Estado, en la medida en que estos necesitan un entorno de respeto a la ley y al orden para funcionar adecuadamente.

La Policía Nacional de Colombia es una Institución centenaria que, debido a la complejidad de un entorno cambiante, ha estado a la vanguardia de otros cuerpos de policía del mundo, mediante la consolidación de su doctrina, filosofía y naturaleza civil, que le ha permitido su reconocimiento como ciencia y profesión, además de su posicionamiento a través de un servicio en función de las múltiples demandas relacionadas con la convivencia y seguridad ciudadana, a lo largo de la historia moderna del país.

El Presidente de la República, es el Jefe Superior de la Policía Nacional, ejerciendo su autoridad, por medio del Ministro de Defensa Nacional y el Director General de la Policía Nacional. Desde 1953 está adscrita al Ministerio de Defensa. Está integrada por 167 mil uniformados, aproximadamente. Tiene su sede en el Centro Administrativo Nacional (CAN), en Bogotá, D. C., que en conjunto con las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), componen lo que se denomina la Fuerza Pública.

#### Brevísima historia de la Policía Nacional Colombiana

Le correspondió al doctor Carlos Holguín, en su calidad de designado y encargado de la Presidencia de la República, sancionar la Ley 90 del 7 de noviembre de 1888, mediante la cual se creó un cuerpo de Gendarmería destinado a prestar los servicios de alta Policía Nacional y a desempeñar las comisiones que, en asuntos nacionales, podría confiarle el Gobierno. Otros servicios de policía a nivel Departamental y algunos a nivel Municipal existían en paralelo, a órdenes de sus respectivos gobernadores o alcaldes. Así mismo, sancionó la Ley 23 de octubre de 1890, norma que permitió contratar en Francia los servicios del Comisario Juan María Marcelino Gilibert<sup>12</sup>.

El Gobierno nacional dicta el Decreto número 1000 del 5 de noviembre de 1891, por el cual se organiza un cuerpo de Policía Nacional; norma y fecha, tomados como puntos de referencia para el nacimiento de la Policía Nacional en Colombia. El decreto indicó que

desde el momento en que empezara a funcionar el cuerpo de Policía Nacional quedarían eliminados la policía departamental, la policía municipal y el cuerpo de serenos. El reglamento elaborado por el señor Marcelino Gilibert expresa lo siguiente: **“La Policía tiene por misión especial conservar la tranquilidad pública y, en consecuencia, le corresponde proteger a las personas y propiedades; hacer efectivos los derechos y garantías que la Constitución o las leyes les reconocen; velar por el cumplimiento de las leyes del país, las órdenes y disposiciones de las autoridades constituidas; prevenir los delitos, faltas y contravenciones y, perseguir y aprehender a los delincuentes y contraventores. La Policía no reconoce privilegios ni distinciones y obliga por tanto a nacionales y extranjeros, salvo las inmunidades reconocidas por la Constitución, las leyes, los tratados públicos y el derecho internacional”**.

Durante el gobierno del General Rafael Reyes, y en cumplimiento de la Ley 43 de 1904, se dispuso el establecimiento de una Comisaría de Policía Judicial, dependiente de la Dirección General de la Policía Nacional, destinada a la investigación de los delitos señalados en dicha norma.

El 4 de noviembre de 1915, la Ley 41 define que: **“La Policía Nacional tiene por objeto primordial conservar la tranquilidad pública en la capital de la República y en cualquier punto donde deba ejercer sus funciones; proteger las personas y propiedades y prestar el auxilio que reclamen la ejecución de las leyes y las decisiones del poder judicial”**.

El cuerpo de Policía Nacional se distribuye en tres grupos, así: el primero destinado a la vigilancia y seguridad; el segundo, a una Guardia Civil de Gendarmería, encargada de custodiar correos, colonias penales y la conducción de reos, entre otras tareas, y el tercero, con funciones de Policía Judicial.

Por Decreto número 1143 de julio 3 de 1916, durante el Gobierno de José Vicente Concha, se contrata la primera misión española, integrada por instructores pertenecientes a la Guardia Civil de España, quienes llegaron al país con el propósito de establecer un servicio similar al de la Policía y Guardia Civil, dejando como legado nuevos métodos de investigación criminal para la formación de detectives.

En 1924 se crea la Escuela de Investigación Criminal para la capacitación de personal en esta rama del conocimiento policial. Por su parte, el 7 de julio de 1937, el Gobierno expide el Decreto número 1277 que crea la Escuela General Santander, la cual comienza a funcionar a partir del año 1940 como Instituto de Formación General para todos los Policías. En 1929 fueron contratados con el Gobierno Argentino los servicios del doctor Enrique Medina Artola, para asistir a la Policía colombiana en la capacitación de técnicos en dactiloscopia; la labor quedó consignada con la implantación, en nuestro medio, del sistema dactiloscópico ideado por el profesor Juan Vucetich<sup>13</sup>, el cual reemplazó el antropométrico<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Militar francés fundador de la Policía Nacional de Colombia el 5 de noviembre de 1891; [http://es.wikipedia.org/wiki/Juan\\_Mar%C3%ADA\\_Marcelino\\_Gilibert](http://es.wikipedia.org/wiki/Juan_Mar%C3%ADA_Marcelino_Gilibert); Consultado el día 16 de junio de 2014.

<sup>13</sup> Iván Vučetić (isla de Hvar, actual Croacia, 20 de julio de 1858 - Dolores, provincia de Buenos Aires, Argentina, 25 de enero de 1925), nacionalizado argentino con el nombre de Juan Vucetich Kovacevich, desarrolló y puso por primera vez en práctica un sistema eficaz de identificación de personas por sus huellas digitales.

<sup>14</sup> Antropometría: (Del Idioma griego ἄνθρωπος hombre, humano; y μέτρον: medida, lo que viene a significar “la

En 1939 se contratan los servicios de la primera misión norteamericana de policía, presidida por el señor Edgar K. Thompson, funcionario del FBI<sup>15</sup>, como aporte al desarrollo de la investigación criminal. Con el Decreto número 0446 del 14 de febrero de 1950 es creada la Escuela Gonzalo Jiménez de Quesada con el propósito de formar los mandos medios de la Policía Nacional.

Durante los sucesos del Bogotazo<sup>16</sup> del 9 de abril de 1948, la guarnición de la Policía Nacional de Bogotá se sublevó y se unió a la fracasada revuelta. Por tales hechos, fue decretada la liquidación de la institución y sus responsabilidades asumidas por aquellos servicios departamentales y municipales, y por las Fuerzas Militares. La Policía Nacional sería refundada en 1950, durante el Gobierno de Laureano Gómez bajo tutela del Ejército Nacional. Su actual escudo, estructura piramidal de inspiración militar y lema, provienen de esas circunstancias. Precisamente el lema “Dios y Patria” hace eco del lema Laureanista “Dios y Bolívar”.

Ulteriormente, durante el mandato Presidencial del Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, se dictó el Decreto número 1814 del 13 de junio de 1953 que en su artículo 2° preceptúa: **“Las Fuerzas Armadas comprenden: el Comando General de las Fuerzas Armadas, el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y las Fuerzas de Policía”**.

Así mismo, el artículo 3° indica: **“La Policía Nacional pasará, desde la fecha de expedición de este decreto, a formar parte activa del Ministerio de Guerra como el cuarto componente del Comando General de las Fuerzas Armadas, con presupuesto y organización propios, y prestará los servicios que por ley le corresponden”**.

A partir de ese decreto se inició la fusión de las diferentes policías municipales y departamentales a la Policía Nacional, con el objeto de contar con una única institución Policial uniformada a nivel nacional. El proceso estuvo completo para el momento en que la Junta Militar de 1957 inició la transición de nuevo hacia la democracia. El Brigadier General del Ejército Deogracias Fonseca Espinosa, en tanto Comandante de la recién redundada Policía Nacional, hizo parte de la

---

medida del hombre “), es la subrama de la antropología biológica o física que estudia las medidas del hombre que mide lo que son las medidas del cuerpo del hombre y las estudia referentemente sin ningún tipo de porcentaje de error mínimo, ya que las medidas han de ser exactas a la par que se tomen. Se refiere al estudio de las dimensiones y medidas humanas con el propósito de valorar los cambios físicos del hombre y las diferencias entre sus razas y subrazas.

15 Oficina Federal de Investigación o el Buró Federal de Investigación (en inglés: *Federal Bureau of Investigation*, FBI) es la principal rama de investigación del Departamento de Justicia de los Estados Unidos; “La Oficina del FBI en Los Ángeles”. Oficina Federal de Investigación. Consultado el 14 de junio de 2014.

16 episodio de violentas protestas, desórdenes y represión en el centro de Bogotá, la capital de Colombia, el 9 de abril de 1948, que siguieron al asesinato de Jorge Eliécer Gaitán. Se considera como uno de los primeros actos urbanos de la época conocida como La Violencia y es uno de los hechos más relevantes del siglo XX en la historia de Colombia. Los desórdenes se extendieron a otras ciudades y regiones del país pero con menos intensidad; Consultado el día 16 de Junio de 2014 [https://www.icesi.edu.co/revista\\_cs/images/stories/revistaCS4/articulos/03%20Charry%20Joya.pdf](https://www.icesi.edu.co/revista_cs/images/stories/revistaCS4/articulos/03%20Charry%20Joya.pdf)

Junta en calidad de copresidente. Con la reorganización del Ministerio de Guerra el 18 de julio de 1960, la Policía salió de su condición de “Cuarta Fuerza Armada”, para ganar mayor autonomía en aras de sus funciones policiales, subordinada al Ministerio de Defensa pero no al Comando General de las Fuerzas Militares. Se le definió como: “Institución de carácter civil, con régimen y disciplina especiales”. Desde esta fecha hasta nuestros días, la Institución ha permanecido supeditada al Ministro de Defensa Nacional, aunque con un aparato burocrático paralelo al del Ministerio de Defensa, lo que le otorga un nivel de independencia respecto a la fuerte influencia de militares en el Ministerio.

Sin embargo, la continuidad de la Policía Nacional en el Ministerio de Defensa, bajo la Dirección de un oficial superior del Ejército, facilitó que esta Institución, en medio del ascenso de las doctrinas de seguridad nacional, en las décadas 60 y 70, quedara más allá de la adscripción, subordinada funcionalmente a este Ministerio. En este sentido, la protección de la sociedad quedó supeditada a la defensa del orden constitucional, lo cual desdibuja su función esencial como institución policial.

En 1966, a través del Decreto número 1667, la Policía asume funciones de Policía Judicial como órgano auxiliar de la Rama Jurisdiccional del Poder Público. La necesidad de que la Policía retomara sus funciones, en concordancia con su naturaleza civil, volverá a sucederse en medio de las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, cuando se presentaron los proyectos en los cuales se proponía la desmilitarización de la Policía Nacional y la creación de normas claras dirigidas a impedir que el manejo de la convivencia fuese patrimonio exclusivo de un “establecimiento castrense, aislado de la ciudadanía”.

De acuerdo con lo anterior, la redacción del artículo 218 de la Constitución de 1991, **“estuvo determinada por la voluntad constituyente de reconducir la Policía a sus cauces tradicionales de civilidad y apoyo a la vida cotidiana del ciudadano. El inciso 1° del artículo 218, le asigna a la ley la tarea de organizar el cuerpo de policía. En su inciso 2°, se indica la naturaleza y la finalidad de la policía. En cuanto a lo primero, se define como ‘cuerpo armado permanente de naturaleza civil’. En relación con el fin primordial, el texto constitucional lo señala, como ‘el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas’, aparte del aseguramiento de la paz para los habitantes de Colombia. Naturaleza y fin, esencia y objetivo se encuentran estrechamente vinculados, de tal manera que la consecución de lo segundo no puede lograrse en ausencia de lo primero y el logro de este no basta para la realización de aquel”**.

De esta forma, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, Colombia adoptó la figura del Estado Social y Democrático de Derecho, y para su mantenimiento requiere un cuerpo de policía con las más altas calidades humanas y una gran profesionalización de sus integrantes, que le permita cumplir su misión constitucional de preservar la convivencia pacífica en sus condiciones de seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad, para brindar a los ciudadanos el goce de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

El 9 de abril de 1948, la Policía (con tendencia Liberal) con ocasión de la muerte del Caudillo Jorge Eliécer Gaitán, se subleva y estimula la revuelta contra

el Gobierno Conservador de Ospina Pérez; se enfrenta al Ejército y participa en el destroz de Bogotá. La Policía Nacional fue disuelta en su totalidad. Ante la persecución del Ejército (de tendencia conservadora) contra los policías, que distribuyeron armas entre la población, algunos ex policías se desplazaron, unos hacia el Tolima y otros hacia los Llanos Orientales, comenzando a organizar grupos de guerrilla liberal contra el Gobierno Conservador. A mediados del año, se organizaron algunos Batallones de Policía Militar, dirigidos por Oficiales del Ejército, muchos de los cuales habían participado en el Golpe de Pasto. Su carácter fue militar con total inclinación política al Conservatismo. En los Departamentos y los Municipios funcionaban policías locales, todas con carácter político. La Policía enfrentó en varias regiones del país, fuertes enfrentamientos contra las Guerrillas Liberales, dándose lugar a un estado de severa violencia rural. La Policía trabajó hombro a hombro con el Ejército para tratar de dominar la insurgencia que cada día era más numerosa.

El 13 de junio de 1953, al asumir el poder el General Gustavo Rojas Pinilla<sup>17</sup>, incorporó a la Policía como cuarto componente de las Fuerzas Armadas y automáticamente cesó el carácter político de esta Fuerza y se enrumbo a organizarse exclusivamente nacional, tomó el carácter de apolítica y dio rienda suelta a su fortalecimiento como cuerpo técnico con un sentido de alto profesionalismo. En 1953 mediante el Decreto número 1814 del 10 de julio, se incorporó la Policía al Ministerio de Guerra, como Cuarto Componente del Comando General de las Fuerzas Militares, adquiriendo carácter de militar, cobijando a los miembros de la Institución Policial con el fuero penal militar, siendo Presidente de la República el señor General Gustavo Rojas Pinilla. Desde el 1° de enero de 1960 la Nación asume a su cargo el sostenimiento, dotación y pago de los sueldos de la Policía en todo el territorio de la República; en cumplimiento a la Ley 193 del 30 de diciembre de 1959; de este modo terminando su proceso de nacionalización. Desde 1991 la Constitución Política de Colombia, definió la Policía Nacional como un cuerpo armado de naturaleza civil, suprimiéndola del Comando General de las Fuerzas Militares; está adscrita al Ministerio de la Defensa, según Ley 62 del 12 de agosto de 1993.

#### Naturaleza

En reiterados pronunciamientos de los altos tribunales colombianos se ha aceptado que la existencia de agentes internos de violencia organizada, de grupos armados que operan contra el Estado, grupos armados ilegales como son: (los grupos paramilitares, las guerrillas de las Farc, y el ELN), desnaturaliza la Policía, desestabiliza la diferencia entre lo policial y lo militar; dando lugar a una zona gris o fronteriza, entre lo civil y lo militar. Esto ha forzado a la Policía Nacional el amparo de armas y actitudes, propias de la táctica militar, para poder cumplir sus objetivos ante la perturbación del orden público interno; pero sin desconocer límites impuestos por la jurisprudencia<sup>18</sup>.

#### A manera de síntesis y común denominador

De manera coordinada, y ahondando en su teleología, a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, son las instituciones llamadas Constitucionalmente a mantener la seguridad en el territorio nacional. En este sentido, los artículos 216, 117 y 218 de la Constitución Política establecen que a las Fuerzas Militares les corresponde la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, mientras que la policía debe mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y asegurar que los ciudadanos y no ciudadanos que habitan en nuestro país convivan en paz.

Los miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares tienen un fuero especial de carácter penal conforme al cual deben ser juzgados por cortes marciales o tribunales militares cuando cometan delitos en servicio activo o en relación con el mismo servicio. El Constituyente de 1991 fue consciente de la “zona gris” a la que ha hecho alusión la Corte, que sitúa a la Policía Nacional en los límites entre lo militar y lo civil<sup>9</sup>.

Pues bien, luego de las anteriores aproximaciones, centrados en el marco del Conflicto Interno Colombiano, sin soslayar los avances en la consecución de la paz en los que el Gobierno nacional ha vertido sus esfuerzos, bajo la decidida y tesonera decisión del Presidente de la República, excelentísimo, doctor Juan Manuel Santos Calderón, que en su búsqueda ha arriesgado absolutamente todo; ponemos de relieve que todos los colombianos de una u otra forma hemos sido tocados por la violencia que genera este flagelo (conflicto armado interno<sup>19</sup>), ya sea porque de manera directa ha significado la pérdida de innumerables vidas humanas o porque se ha traducido en una importante talanquera para el desarrollo de nuestro país. Con todo, indudablemente, es lo cierto que nuestras Fuerzas Armadas, mujeres y hombres, absolutamente comprometidas, son los que han puesto la mayor cuota al servir con abnegación y valentía a nuestra patria y al fortalecimiento de nuestras instituciones, siendo pilar cohesionador de la sociedad, pese a los innúmeros conglomerados que conforman el elemento humano de nuestro Estado; y en ese orden, es racional y absolutamente avenido al derecho a la igualdad, que estos patriotas sean compensados de forma coherente con nuestra Constitución, subreglas jurisprudenciales, leyes vigentes y, por supuesto, que estas compensaciones sean palpables y acordes a los sacrificios.

---

medidas proporcionales y razonables en relación con las circunstancias y el fin perseguido; (5) el poder de policía es inversamente proporcional con el valor constitucional de las libertades afectadas; (6) debe ejercerse para preservar el orden público en beneficio de las libertades y derechos ciudadanos y no puede traducirse en una limitación absoluta de los mismos; (7) no puede llevar a discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la sociedad; (8) la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos.

<sup>17</sup>

<sup>18</sup> Sentencia C-435 de 2013: (1) respetar el principio de legalidad; (2) asegurar el orden público sin interferir con el ámbito privado de los ciudadanos; (3) tomar las medidas necesarias y eficaces para cumplir con su tarea y utilizar la fuerza únicamente cuando sea indispensable, de acuerdo con el artículo 3° del “Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley”, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979; (4) adoptar

<sup>19</sup> Son enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado [Parte en los Convenios de Ginebra]. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima. Comité Internacional de la Cruz Roja Documento de opinión, marzo de 2008; consultado el 20 de mayo de 2014.

El recrudecimiento del conflicto, el surgimiento de nuevas amenazas para el Estado Social de Derecho y la búsqueda incesante de la paz, son circunstancias que indefectiblemente nos orientan a rodear a nuestra fuerza pública en pro de retribuir en una minúscula parte los sacrificios más ejemplares, esos que todo el pueblo colombiano conoce, el mundo destaca, pues se han sufrido pérdidas de vidas, mutilaciones físicas y psicológicas, rupturas familiares, todo en pos de contribuir al logro de la anhelada paz, tranquilidad, armonía, fuente para el cumplimiento de los fines señalados en el artículo 2° de la Constitución.

En la búsqueda de un modelo adecuado, destinado a compensar los horrores que el conflicto y el desempeño en la labor castrense y policial han dejado a las mujeres y hombres que integran la fuerza pública, así como a sus familias, nos remitiremos a clasificación generalmente aceptada en los distintos sistemas de estímulos e incentivos genéricos<sup>20</sup>, siendo propósito adentrarnos en una argumentación que sustente el objetivo perseguido por esta iniciativa legislativa. A saber:

#### Incentivos en sentido lato

**Incentivos Pecuniarios:** Reconocimientos económicos dirigidos a estimular equipos de trabajo y a reforzar comportamientos destacados con desempeños productivos en niveles de excelencia, atendiendo a la disponibilidad presupuestal de las instituciones separadamente consideradas, que impacten necesariamente el entorno familiar del integrante de la fuerza pública.

**Incentivos no pecuniarios:** Reconocimientos flexibles no económicos, dirigidos a destacar, mantener e incrementar los desempeños y comportamientos sobresalientes a nivel individual o de equipos de trabajo, que se reflejen primeramente en la familia, la comunidad y mancomunadamente estimulen el sentido de pertenencia a la institución.

**Estímulos para la calidad de vida laboral:** Están constituidos por programas orientados a promover condiciones favorables al buen desempeño, a través de actividades de manejo de tiempo libre, recreación, deporte, cultura y sobre todo, educación.

A partir de esta clasificación, que comprende las intenciones de esta iniciativa legislativa, descenderemos de manera concisa en los incentivos que a continuación se esbozan:

#### Incentivos a establecer

**1. Disminución en el tiempo de servicio para acceder a vivienda militar y de policía de 14 a 10 años:** Debido a la esperanza de vida, estipulada por el DANE<sup>21 22</sup>, el cual se sitúa en 70.95 años para los

<sup>20</sup> Genéricos porque están diseñados para favorecer a los integrantes de la fuerza pública en general.

<sup>21</sup> El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia.

<sup>22</sup> En 2012 la esperanza de vida en Colombia subió hasta llegar a 73,78 años. Ese año la esperanza de vida de las mujeres fue de 77,53 años, mayor que la de los hombres que fue de 70,20 años.

Colombia mantiene el puesto 82 en el ranking de los 180 países de los que publicamos la Esperanza de vida. Esto quiere decir que se sitúa aproximadamente en la parte media del ranking de países por esperanza de vida. Si miramos la evolución de la Esperanza de Vida en Colombia en los últimos años, vemos que ha subido respecto a 2011 en el que fue de 73, 57 años, al igual de lo que ocurre respecto a 2002, en el que estaba en 71,52 años.

hombres y 77.10 para las mujeres, ello sin contar con que los miembros de la fuerza pública cuentan con un riesgo adicional por la naturaleza misma de su trabajo, lo que redundará en una disminución ostensible de su expectativa de vida, resulta ser ponderado hacer una disminución en el requisito de tiempo de servicio para obtener a vivienda militar, el cual sería –con esta nueva ley– de 10 años, es apenas razonable esta disminución por las razones apuntadas arriba. Es que los miembros de la Fuerza Pública no sólo se ven en peligro cuando operan, sino por la simple condición de ser Fuerzas del Estado, pues siendo su enemigo invisible, cualquier episodio puede ser detonante para la agresión.

**2. Complementario al inmediatamente anterior; se contempla un subsidio de 80 millones de pesos para patrulleros y soldados profesionales. A los suboficiales de 100 millones y oficiales de 200 millones para la obtención de Vivienda:** Es un aporte estatal en dinero entregado por una sola vez al miembro de la fuerza pública beneficiario, para efectos de dar calidad de vida a su hogar, que no se restituye y que constituye un complemento para facilitar la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda. Se precisa que para definir la norma el monto se llevará a su equivalente en salarios mínimos.

**3. Se crearán créditos flexibles para vivienda ante las distintas entidades bancarias, sin necesidad de codeudor y/o fiador para los uniformados:** Como medida complementaria y necesaria de las 2 reformas anteriores, pretendemos facilitar en lo posible la vida crediticia de los agentes de la fuerza pública, puesto que en muchas, sino todas las ocasiones, se erige como obstáculo infranqueable el conseguir garantías personales y/o reales para crédito de vivienda, lo que tristemente se traduce en la imposibilidad de acceder a estos créditos. Además, el sector bancario, que para el primer trimestre del año inmediatamente anterior facturó ganancias alrededor de los 2.3 billones de pesos<sup>23</sup>, está en condiciones de facilitar crédito sin que esto suponga un riesgo importante de no recuperar el dinero invertido en facilitar créditos a los miembros de la fuerza pública. Por demás, el contar con la Fuerza Pública es lo que les permite facturar, obtener dividendos, pues son las que ofrecen seguridad al banquero, al inversionista y, por supuesto, al ciudadano.

**4. Los miembros de la fuerza pública –militares y policías– en ejercicio al derecho a vacaciones, licencias o permisos, no se verán descontados los días por razones de primas:** Al observar con detenimiento y comparar esta situación con otros empleos del Estado, por ejemplo los miembros de la Rama Judicial, no encontramos razón alguna que justifique la diferenciación en cuanto al descuento de los días, por ello nos remitimos al principio de igualdad, anteriormente aludido en este documento.

**5. Así mismo, plantea un incremento paulatino y sostenido del salario anual del 5% por encima de la inflación que se establezca cada año:** El salario mínimo como “el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural”, mandato que está en consonancia con lo dispuesto en el artículo 53 de la Carta que consagra como uno de los principios mínimos fundamentales en materia laboral el de la “remuneración mínima vital y móvil, propor-

<sup>23</sup> <http://www.portafolio.co/negocios/ganancias-los-bancos>; Consultado el día 17 de junio de 2014.

cional a la cantidad y calidad de trabajo<sup>24</sup>, en el caso de los miembros de la Fuerza pública amerita una visión amplia, generosa, que implique el aumento de 5 por ciento por encima de la inflación anual al consumidor, inflación sin alimentos; que para el mes de mayo hogareño fue de 3%.

6. **Los ascensos serán obligatorios, siempre que se cumplan las condiciones de tiempo y requisitos. Funcionarios que no cumplan con esta norma, se someterán a sanciones estipulados en esta misma iniciativa legislativa:** El conjunto normativo vigente referida al asunto de los ascensos, concentra en sí, la mención a las jerarquías, clasificación, ingreso al escalafón, procesos de formación y el tiempo estipulado para dichos ascensos, todo ello en el marco del régimen especial de carrera de Fuerzas Militares y Policía Nacional<sup>25</sup>. Para el ingreso al escalafón de los Miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, se realizan a partir de un grado determinado; así las cosas: en el Ejército, los oficiales lo hacen en la categoría de subtenientes, al igual que en la Infantería de Marina y en la Fuerza Aérea, mientras que en la Armada lo hacen a partir del grado de teniente. Luego entonces, el ingreso en la carrera militar –primer grado del escalafón– supone el ingreso por el término de un año, interregno que comprende un periodo de prueba, una vez superado este lapso se inicia un periodo mínimo de servicios en cada grado, requisito que se establece para ascender al grado inmediatamente superior, este lapso es el que se pretende regular avenido al derecho de igualdad en el presente proyecto de cuerpo normativo.

7. **Al cumplir dos años en alguna unidad militar o de Policía, siempre que el orden público lo permita, podrán solicitar traslado a sitios cercanos al núcleo familiar:** Esta prerrogativa a los Miembros de la Fuerza Pública se configura como un elemento conciliador de las obligaciones que como miembros de la fuerza pública pesan sobre la o el uniformado y el valor capital del núcleo fundamental de la sociedad –Familia–, como unidad que implica la cercanía e interacción de sus miembros, al poner en consideración el traslado por razones de cohesión, teniendo en cuenta la disponibilidad de efectivos, entre otros argumentos.


(Se revive un subsidio familiar del que gozaban todos los miembros de las Fuerzas Militares, que beneficiará a las esposas e hijos de los mismos).

En síntesis, este proyecto de ley logrará un verdadero estímulo, para quienes ejercen la misión encomendada por nuestra Constitución de asegurarnos tranquilidad ciudadana, redundará en la recuperación de territorios en los que el Estado no hacía presencia debido a los estragos que ha ocasionado el conflicto armado interno, poniendo de relieve que en las zonas donde aún no se ha podido conjurar los efectos adversos del conflicto, recrudesciéndolo y haciendo normales las excepcionales situaciones críticas de inseguridad, es donde más responsabilidad le asiste a la fuerza pública, es también donde más riesgos se ciñen sobre sus vidas, integridad personal y, por ende, sobre sus familias y patrimonio puesto que suponen un mayor esfuerzo, deben ser hartamente compensados por el Estado y, en ese orden de ideas, la voluntad del Congreso debe orientarse hacia la búsqueda de mejores condiciones para que los objetivos de los miembros de la fuerza pública, repercutan en macrobeneficios para los habitantes del territorio nacional.

Luego entonces, en virtud de la Configuración Legislativa, me permito proponer incentivos para quienes soportan un alto grado de responsabilidad que implica riesgos sobre su vida, integridad física y familia, entre otros, en el ejercicio del cabal cumplimiento de la misión encomendada por la Carta Política y con total consonancia con principios como la igualdad, pilar fundamental del Estado Social de Derecho.

En estos términos dejo expuestos los argumentos que soportan la necesaria iniciativa de consagrar beneficios a los Miembros de la Fuerza Pública, para que sean evaluados en esta Honorable Corporación, Congreso de la República.

De los honorable Congressistas,

  
Yahir Fernando Acuña Cardales  
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de septiembre de 2014, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 123 de 2014 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Yahir Fernando Acuña Cardales*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2014**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1025 del Código Civil, el cual quedará así:

**Artículo 1025. Indignidad sucesoral.** Son indignos de suceder al difunto como heredero o legatarios:

1°. El que ha cometido el crimen de homicidio en la persona del difunto o ha intervenido en este crimen por obra o consejo, o la dejó perecer pudiendo salvarla.

2°. El que cometió atentado grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata, o de su cónyuge o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, con tal que dicho atentado se pruebe por sentencia ejecutoriada.

3°. El consanguíneo dentro del sexto grado inclusive que en el estado de demencia o destitución de la persona de cuya sucesión se trata, no la socorrió pudiendo.

4°. El que por fuerza o dolo obtuvo alguna disposición testamentaria del difunto o le impidió testar.

5°. El que dolosamente ha detenido u ocultado un testamento del difunto, presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación.

6°. El que abandonó sin justa causa a la persona de cuya sucesión se trata, estando obligado por ley a suministrarle alimentos, a menos que el causante haya perdonado dicho comportamiento. Entiéndase por abandono: la falta absoluta o temporal a las personas que requieran cuidado personal en su crianza, o que, conforme a la ley, demandan la obligación de proporcionar a su favor habitación, sustento o asistencia médica.

<sup>24</sup> Sentencia C-781 de 2003.

<sup>25</sup> Sentencia C-757 de 2001.

7°. El que hubiese sido condenado por la comisión de alguno de los delitos contemplados en el capítulo de violencia intrafamiliar sobre la persona de cuya suceso se trata.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO  
H. Representante a la Cámara

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Organización Mundial de la Salud en su Reporte Mundial sobre Violencia y Salud<sup>1</sup>, define violencia como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, amenazante o efectivo, contra uno mismo, otra persona, o en contra de un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”. Este concepto engloba la violencia autodirigida, la violencia colectiva, y la violencia interpersonal, donde se encuentra incluida la violencia intrafamiliar.

De igual manera, según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>2</sup>, la violencia intrafamiliar es toda acción u omisión cometida por algún miembro de la familia (en relación de poder), que atente contra el bienestar, la integridad física, psicológica o la libertad y el derecho al pleno desarrollo de otro miembro de la familia, independientemente del espacio físico en el que suceda el hecho. Tiene en cuenta i) el maltrato a mayores y menores de edad; ii) la violencia conyugal; iii) la violencia entre otros miembros de la familia, y vi) el abuso sexual por algún integrante de la familia.

Las secuelas y los efectos que genera la violencia intrafamiliar son ampliamente reconocidos por la comunidad internacional, quienes recientemente han puesto su empeño en la formulación de recomendaciones y políticas que prevengan este tipo de actos. Dichas consecuencias se asocian al daño físico, mental y psicológico que sufren las víctimas, además de posteriores problemas en su salud.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas<sup>3</sup>, las investigaciones realizadas durante las últimas décadas concluyen que las mujeres maltratadas tienen una mayor probabilidad de sufrir desórdenes emocionales, como depresión, ansiedad, temor y estrés que pueden llevar a aumentar las tasas de suicidio. Así mismo, las consecuencias para el resto de la familia son evidentes principalmente en aquellos que tratan de proteger a la víctima, ya que la mayoría de las veces terminan siendo heridos o atacados por el perpetrador de los actos violentos.

Por otra parte, los niños que presencian escenas de maltrato en contra de sus familiares tienden a adquirir problemas de comportamiento y falta de competencias

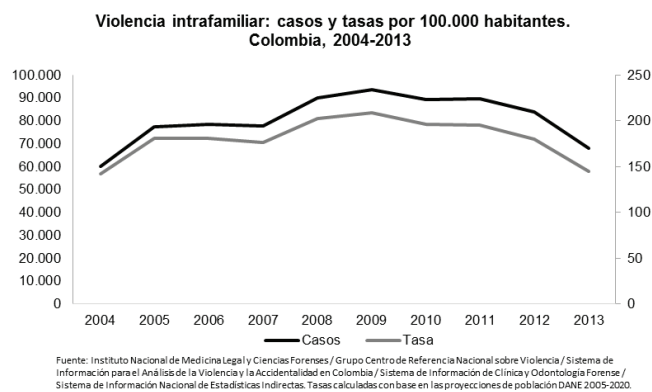
sociales, mientras que los casos más graves desembocan en crímenes serios, cometidos en edades más adultas.

Debe tenerse en cuenta que no sólo existen costos a nivel personal y familiar, sino que impactan la esfera social y económica. En la parte social, la estigmatización de las familias individuales, el aislamiento, y la dependencia económica y psicológica de grupos de apoyo o del propio gobierno son las dificultades más evidentes. En la parte financiera, grandes sumas de dinero se invierten en el funcionamiento de entidades policiales y administradoras de justicia, sistemas de salud y algunos beneficios de seguridad social, que representan un costo de oportunidad amplio para recursos que podrían utilizarse de otra manera si las cifras de maltrato intrafamiliar disminuyeran.

*El contexto colombiano y la violencia contra el adulto mayor*

Según cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>4</sup>, en el año 2013, en Colombia se realizaron 68.230 peritaciones por violencia intrafamiliar; con relación al año 2012 se presentó una disminución de 15.668 casos, equivalente al 18,68%.

Aunque en los últimos 2 años la violencia intrafamiliar presenta una tendencia decreciente, es importante mencionar que aún no se alcanzan los niveles del comienzo de la década, que en 2004 sumaron un total de 60.333 casos.



De los 68.230 casos de violencia intrafamiliar, 44.743 (65,58%), correspondieron a violencia de pareja; 9.708 (14,23%) a violencia contra niños, niñas y adolescentes; 12.415 (18,20%), a violencia entre otros familiares; 1.364 (2,00%) a violencia contra el adulto mayor.

Si bien la mayor parte de los casos se encuentran relacionados con violencia de pareja y contra menores de edad, la violencia contra el adulto mayor ha mantenido una participación del total cercana al 2% durante la última década, con más de 1.000 casos reportados anualmente.

Esta cifra no es despreciable, si se tiene en cuenta que “según las predicciones, en el año 2025 la población mundial de 60 o más años aumentará a más del doble, de 542 millones en 1995 a cerca de 1.200 millones. El número total de personas mayores que viven en los países en desarrollo también aumentará en una proporción similar para 2025, llegando a 850 millones de personas, es decir, 12% de la población total del mundo en desarrollo, aunque en algunos países, como Colombia, Indonesia, Kenia y Tailandia, se prevé que aumente más de cuatro veces”<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Organización Mundial de la Salud (2003). Informe Mundial Sobre la Violencia y la Salud. Página 5.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (1999). Informe Forensis. Página 2.

<sup>3</sup> ONU, (1993) Estrategias para Confrontar la Violencia Doméstica: Manual de Recomendaciones. Páginas 9 y 10.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2013). Informe Forensis: Violencia Intrafamiliar.

<sup>5</sup> Op. Cit., Organización Mundial de la Salud, Página 135.



Así pues, este hecho representa un riesgo importante en términos de potenciales aumentos en los casos presentados por maltrato al adulto mayor en las décadas venideras. De igual forma, debe tenerse en cuenta que en todos los tipos de violencia intrafamiliar las cifras sólo muestran los sucesos denunciados ante la autoridad competente, desconociéndose el subregistro de las personas que no denuncian, o que por razones como la vergüenza, autoculpabilidad, intimidación, amenazas, o lealtad al agresor, minimizan el daño o se desvinculan del proceso.

Según la Organización Mundial de la Salud, la violencia contra el adulto mayor “se lo puede definir como “un acto único o repetido que causa daño o sufrimiento a una persona de edad, o la falta de medidas apropiadas para evitarlo, que se produce en una relación basada en la confianza”. Puede adoptar diversas formas, como el maltrato físico, psíquico, emocional o sexual, y el abuso de confianza en cuestiones económicas. **También puede ser el resultado de la negligencia, sea esta intencional o no”.**

Las consecuencias del maltrato a los adultos mayores se ven agravadas en el ámbito físico, si se tiene en cuenta que son personas más débiles y vulnerables que un adulto joven. Las lesiones más leves pueden causar grandes daños, en tanto su estructura ósea es más quebradiza y sus procesos de convalecencia y recuperación, más prolongados y demandan mayor cantidad de cuidados. Adicionalmente, es probable que una parte importante de ellos viva con bajos niveles de ingresos, aislados o enfermos, por lo cual se convierten en blancos fáciles para fraudes o abusos.

Los efectos de este maltrato pueden dividirse según el ámbito de acción, bien sea doméstico o institucional. Sus principales características se detallan a continuación<sup>6</sup>:

**Ámbito doméstico:** las investigaciones han concluido que los adultos mayores maltratados tienen mayor probabilidad de sufrir depresión y ciertas dificultades psicológicas. Así mismo, se dice que presentan sentimientos de culpa, impotencia, alienación, vergüenza, temor, ansiedad, negación y estrés postraumático, que en algunos casos desemboca en un mayor riesgo de muerte.

**Ámbitos institucionales:** hace referencia al maltrato que se lleva a cabo dentro de las instituciones encargadas del cuidado del adulto mayor. Se pueden manifestar con i) fallas en la prestación de la atención (alimentación inadecuada, deficiencias en la atención de enfermería, entre otros), ii) los problemas del personal (falta de capacitación, materiales deficientes, entre otros), iii) las dificultades en la interacción entre el personal y los residentes (falta de comunicación, agresividad de los residentes, entre otros), iv) las condiciones externas (falta de privacidad, accidentes dentro de la institución, entre otros); v) las políticas institucionales (actitudes burocráticas, manejo fraudulento de las pertenencias de los internados, entre otros).

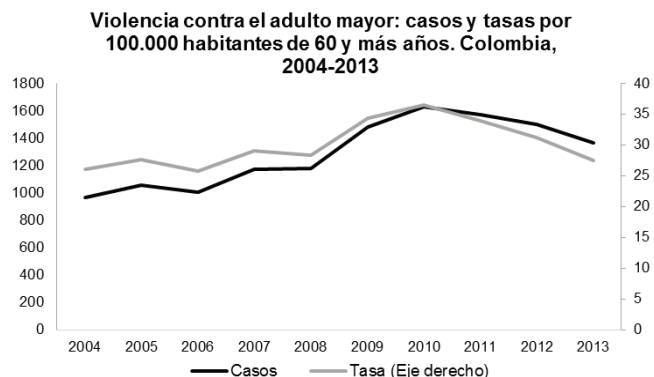
**Maltrato al adulto mayor en Colombia**

En el contexto colombiano, se entiende por adulto mayor cualquier ciudadano mayor a 60 años. Según las cifras más recientes, presentadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal, los casos de violencia contra el adulto mayor han aumentado progresivamente durante

la última década en Colombia, presentando una leve disminución desde 2010.

En el año 2013 se presentaron 1.364 casos de violencia contra adultos mayores, representando una disminución de 12% frente a lo ocurrido en 2012, cuando se sumaron 1.497 reportes.

Así mismo, se observa que en 2013 la tasa es de 27,47 casos por 100.000 habitantes, cifra que en el 2012 alcanzó los 31,23 casos por cada 100.000 habitantes.



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas. Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE 2005-2020.

Los datos de violencia contra el adulto mayor según grupo de edad y sexo de la víctima, muestran que la mayoría de agresiones se dan contra las mujeres, de quienes se reportan 717 casos, frente a 647 casos reportados en contra de los hombres.

El rango de edad para el cual se presenta un mayor número de abusos es el que va de 60 a 64 años, el grupo más joven de la totalidad de adultos mayores.

**Violencia contra el adulto mayor, según grupo de edad y sexo de la víctima. Colombia, 2013**

Grupo de edad	Hombre				Mujer				Total			
	Casos	%	% acumulado	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	% acumulado	Tasa x 100.000 hab.	Casos	%	% acumulado	Tasa x 100.000 hab.
(60 a 64)	226	34,93	34,93	29,98	272	37,94	37,94	32,35	498	36,51	36,51	31,23
(65 a 69)	160	24,73	59,66	28,64	172	23,99	61,92	27,06	332	24,34	60,85	27,80
(70 a 74)	112	17,31	76,97	28,42	112	15,62	77,55	23,78	224	16,42	77,27	25,89
(75 a 79)	87	13,45	90,42	30,23	83	11,58	89,12	22,27	170	12,46	89,74	25,74
(80 y más)	62	9,58	100,00	22,90	78	10,88	100,00	20,56	140	10,26	100,00	21,53
<b>Total</b>	<b>647</b>	<b>100,00</b>	-	<b>28,56</b>	<b>717</b>	<b>100,00</b>	-	<b>26,56</b>	<b>1.364</b>	<b>100,00</b>	-	<b>27,47</b>

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas. Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE 2005-2020.

Se evidencia que la mayoría de las veces el hijo(a) de la víctima es el principal agresor, con una participación del 42,52% del total de los casos. A este le siguen los hermanos de las víctimas, con una participación del 12,76% y, en tercer lugar, se encuentran los nietos, en una menor proporción, con 5,57% del total.

**Violencia contra el adulto mayor, según presunto agresor y sexo de la víctima. Colombia, 2013**

Presunto agresor	Sexo		Total	%
	Hombre	Mujer		
Hijo (a)	289	291	580	42,52
Hermano (a)	75	99	174	12,76
Nieto	26	50	76	5,57
Sobriño (a)	21	23	44	3,23
Cuñado (a)	26	21	47	3,45
Yerno	16	18	34	2,49
Nuera	2	13	15	1,10
Encargado de la persona mayor	-	6	6	0,44
Primo (a)	6	2	8	0,59
Otros familiares civiles o consanguíneos	186	194	380	27,86
<b>Total</b>	<b>647</b>	<b>717</b>	<b>1.364</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, página 145.

En los casos reportados se informa que en un 66,54% la razón de la agresión fue catalogada como intolerancia u otras razones no especificadas, seguido de alcoholismo y uso de sustancias psicotrópicas en un 22,58% de las situaciones. Así mismo, las razones económicas fueron utilizadas en un 7% de los casos, y la enfermedad de la víctima o el victimario en un 3%.

**Violencia contra el adulto mayor, según razón de la agresión y sexo de la víctima.**

**Colombia 2013**

Razón de la agresión	Hombre		Mujer		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Intolerancia y otras razones no especificadas	351	68,69	377	64,67	728	66,54
Alcoholismo y consumo de sustancias psicotrópicas	107	20,94	140	24,01	247	22,58
Razones económicas	41	8,02	35	6,00	76	6,95
Enfermedad de víctima o victimario	6	1,17	26	4,46	32	2,93
Malas relaciones interpersonales entre miembros de la familia	6	1,17	5	0,86	11	1,01
<b>Total</b>	<b>511</b>	<b>100,00</b>	<b>583</b>	<b>100,00</b>	<b>1.094</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas.

La mayor parte de las agresiones reportadas se presentaron en medio de las actividades de trabajo doméstico no remunerado para uso propio del hogar, constituyendo el 27,09% del total de las denuncias. A esta le siguen el maltrato durante las actividades vitales o relacionadas con el cuidado personal, cuya participación alcanza el 24,36% del total de casos reportados, y las actividades de desplazamiento de un lugar a otro, que cuenta con un 7,5% de participación.

**Violencia contra el adulto mayor, según actividad durante el hecho y sexo de la víctima.**

**Colombia, 2013**

Actividad	Hombre		Mujer		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Actividades de trabajo doméstico no pagado para el uso del propio hogar	149	27,09	295	46,97	444	37,69
Actividades vitales o relacionadas con el cuidado personal	134	24,36	133	21,18	267	22,67
Actividades de desplazamiento de un lugar a otro.	41	7,45	41	6,53	82	6,96
Actividades relacionadas con la asistencia a eventos culturales, de entretenimiento y/o deportivos	42	7,64	27	4,30	69	5,86
Actividades relacionadas con el trabajo remunerado	16	2,91	5	0,80	21	1,78
Actividades ilícitas o delictivas	2	0,36	1	0,16	3	0,25
Otra	166	30,18	126	20,06	292	24,79
<b>Total</b>	<b>550</b>	<b>100,00</b>	<b>623</b>	<b>100,00</b>	<b>1.178</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas.

La violencia contra el adulto mayor se manifestó en un 79,05% mediante el uso de un mecanismo contundente (golpes, caídas), siendo la forma más comúnmente utilizada para perjudicar a la víctima.

La participación de otros mecanismos se ve ampliamente disminuida en relación con lo anterior, pues los impactos cortocontundentes sólo alcanzan el 14,43% del total de denuncias, y el uso de armas cortopunzantes se limita al 1,5%.

**Violencia contra el adulto mayor, según mecanismo causal de la lesión y sexo de la víctima.**

**Colombia, 2013**

Mecanismo causal	Sexo		Total	%
	Hombre	Mujer		
Contundente	364	436	800	79,05
Corto contundente	86	60	146	14,43
Corto punzante	11	4	15	1,48
Abrasivo	8	11	19	1,88
Cortante	16	8	24	2,37
Otras armas o mecanismo no especificados	4	4	8	0,79
<b>Total</b>	<b>489</b>	<b>523</b>	<b>1.012</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas.

**Consideraciones**

La violencia intrafamiliar es ampliamente reconocida por su impacto en mujeres y niños, pues la mayoría

de los casos denunciados hace referencia a agresiones en su contra. Este tipo de actos generan graves consecuencias, como daños psicológicos, físicos, de carácter social y económico.

La violencia en contra del adulto mayor representa un amplio riesgo, si se tienen en cuenta las perspectivas futuras sobre el aumento de su población, especialmente en los países en desarrollo. Sus efectos en el ámbito doméstico e institucional demuestran que se necesita tomar medidas y políticas que permitan frenar estos hechos, garantizando una vejez digna y libre de agresiones de carácter físico o moral.

Teniendo en cuenta las cifras detalladas anteriormente para el contexto colombiano, puede decirse que el maltrato por parte de los hijos es el más generalizado entre los adultos mayores que sufren de algún tipo de agresión dentro de su familia. Así mismo, las mujeres son las más afectadas, y en el mayor número de los casos son víctimas de ataques con mecanismos contundentes, haciendo referencia a golpes, empujones y caídas.

El presente proyecto de ley puede catalogarse como una medida que aboga por la disminución de estos casos, en tanto desincentiva a los hijos o herederos directos de agredir a sus mayores, fomentando el respeto, y garantizando que esta población vulnerable reduzca los factores de riesgo asociados al maltrato intrafamiliar.

**La propuesta**

El artículo 1018 del Código Civil reconoce a la capacidad y a la dignidad como requisitos indispensables que se deben acreditar para que una persona pueda suceder a otra por causa de muerte<sup>7</sup>. La *indignidad* como lo reconoce la doctrina consiste en una pena en la que el heredero o legatario pierde la herencia o legado que le fue deferido, por la comisión de determinadas conductas indebidas para con el causante.

Las causales de indignidad son de interpretación restrictiva y tienen su campo de aplicación tanto en la sucesión testamentaria como en la legal o intestada. Sobre el alcance de la indignidad, el profesor Valencia Zea ha dicho lo siguiente:

“Según lo estatuido por el Código, la indignidad se produce cuando el heredero o legatario, por actos delictuosos contra la persona o bienes del causante, traiciona los normales sentimientos que se suponen existir entre uno y otro, como cuando el hijo comete graves atentados contra el padre. Por lo tanto, podemos definir la indignidad diciendo que son atentados cometidos por el heredero o legatario contra el causante, capaces de destruir las naturales inclinaciones de cariño que se suponen existir como fundamento de la vocación hereditaria”<sup>8</sup>.

En el mismo sentido, se ha dicho por la doctrina que la indignidad es:

“Una exclusión de todo o parte de la asignación a que ha sido llamado el asignatario por el testamento o por la ley, pronunciada como pena contra el que se ha hecho culpable de ciertos hechos limitadamente determinados por el legislador, como causales de indignidad. La indignidad es una exclusión de la sucesión; el efecto natural de ella consiste en que el interesado

<sup>7</sup> Dispone la norma en cita: “**Artículo 1018.** *Será capaz y digna de suceder toda persona a quien la ley no haya declarado incapaz o indigna*”.

<sup>8</sup> VALENCIA ZEA, Arturo, *Derecho Civil, Sucesiones*, Editorial Temis, Cuarta Edición, 1992, Página 56.

indigno es privado de lo que le hubiere correspondido en la mortuoria, sin esas circunstancias.

Se dice que la indignidad es pronunciada como pena, para significar que es la sanción que la ley civil establece para el sucesor que ha ejecutado ciertos actos, y como sanción que es, no puede aplicarse sino mediante juicio previo, en que se compruebe plenamente que aquel se ha hecho acreedor a ella, por haber incurrido en alguna de las faltas que la ley enumera como casuales de indignidad<sup>9</sup>.

Esta sanción no opera de pleno derecho pues requiere una declaración judicial. Lo que significa que mientras esta no se produzca el asignatario se tiene como heredero o legatario (Código Civil, artículo 1031). La Corte Constitucional se ha referido con relación a la indignidad así:

“Pero, además de la capacidad se requiere, para todas las sucesiones, no haber sido declarado incurso en causales de indignidad para suceder, las cuales se encuentran expresamente establecidas en el 1025 del Código Civil. A quien en ellas incurre, el legislador le impone como sanción por faltar a los deberes con el causante la privación de la asignación a que tenía derecho conforme a la ley o a la asignación con la cual se le había beneficiado por el testador. Tal sucede, por ejemplo con el que ha cometido “el crimen de homicidio en la persona del difunto, o ha intervenido en este crimen por obra o consejo o la dejó perecer pudiendo salvarla”; e igual con el que atenta de manera grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata o de su cónyuge o de sus ascendientes o descendientes, declarada esa conducta por sentencia ejecutoriada; o, cuando no se socorrió al testador pudiendo y necesitando este socorro; y, de igual manera cuando por fuerza o dolo se obtiene una determinada disposición testamentaria o se le impide testar, o cuando se oculta el testamento del difunto.

(...)

4.4. Queda claro entonces que tanto la indignidad como el desheredamiento son una sanción, una pena, de carácter civil, y en ello son semejantes. **Pero la indignidad se define por la ley** y se extiende tanto a la sucesión testada como a la intestada, en tanto que el desheredamiento no tiene cabida sino en las sucesiones testamentarias; el desheredamiento tiene como efecto privar de todo o parte de la asignación forzosa que corresponde a un legitimario; la indignidad por su parte se extiende a toda clase de herederos, aun a aquellos que no lo son forzosamente”. (Subrayado por fuera del texto original). (Corte Constitucional. Sentencia C-430 de 2003. M. P.: Alfredo Beltrán Sierra).

En la actualidad, el catálogo de las causales que dan origen a la indignidad se encuentra previsto en el artículo 1025 del Código Civil, en los siguientes términos:

“**Artículo 1025. Causales de indignidad sucesoral.** Son indignos de suceder al difunto como herederos o legatarios:

1°. El que ha cometido el crimen de homicidio en la persona del difunto o ha intervenido en este crimen por obra o consejo, o la dejó perecer pudiendo salvarla.

2°. El que cometió atentado grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata, o de su cónyuge o de cualquiera de sus ascen-

dientes o descendientes, con tal que dicho atentado se pruebe por sentencia ejecutoriada.

3°. El consanguíneo dentro del sexto grado inclusive que en el estado de demencia o destitución de la persona de cuya sucesión se trata, no la socorrió pudiendo.

4°. El que por fuerza o dolo obtuvo alguna disposición testamentaria del difunto o le impidió testar.

5°. El que dolosamente ha detenido u ocultado un testamento del difunto; presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación”.

Como se deduce de lo expuesto, es claro que en términos generales las causales de indignidad consagradas en el artículo 1025 del Código Civil, se resumen en los siguientes comportamientos:

1. Homicidio del Causante.

2. Omisión de socorro.

3. Atentado grave contra el difunto, su cónyuge o sus familiares, con previa sentencia judicial condenatoria.

4. Fuerza o dolo en el testamento.

5. Detención u ocultamiento doloso del testamento.

Hoy en día, a los comportamientos citados, debe agregarse uno de los mayores problemas sociales que se presentan en Colombia, consistente en las situaciones de maltrato y abandono a la que se someten a los niños y a los ancianos. Lastimosamente las estadísticas vigentes muestran cifras bastante preocupantes acerca de este fenómeno. Así, por ejemplo, en un documento elaborado por la Universidad Externado de Colombia, se afirma que para el año 2005 el porcentaje de niños huérfanos fue del 4.7%, mientras el de niños con uno o varios padres ausentes asciende al 35.4%<sup>10</sup>. Adicionalmente, a comienzos de este año, el diario *El Tiempo* publicó un reportaje en el que señala, siguiendo estadísticas del ICBF, que tan sólo en los tres (3) primeros meses del año se presentaron 1.068 casos de menores abandonados, lo que significa un incremento de casi el 11% en el número de casos reportados.

Esto significa que, en nuestro país, un porcentaje representativo de nuestra infancia crece bajo la carencia de ambos padres o, por lo menos, de alguno de ellos. Dicha situación perjudica el futuro de los niños, quienes en la mayoría de los casos se ven condenados a condiciones de pobreza y exclusión, a pesar del apoyo que algunos parientes puedan brindarles. En efecto, según las estadísticas las personas mayores de 60 años, que son reconocidas como jefes de hogar, acogen a los niños huérfanos o de padres ausentes en un 32%. Esto ha generado que un porcentaje del 23.17% de los niños en situación de abandono, se encuentren en condiciones de extrema pobreza, ya sea porque carecen de ingresos monetarios o porque viven de la ayuda que otras personas les brindan.

Ante esta realidad, es necesario corregir un vacío que se presenta en nuestra normatividad, estableciendo como causal de indignidad sucesoral el abandono sin justa causa del hijo por parte de sus padres, de manera

<sup>9</sup> SUÁREZ FRANCO, Roberto. *Derecho de sucesiones*, Editorial Temis, 1999. Página 104.

<sup>10</sup> UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Documento: Entre la orfandad y el abandono: Niños en exclusión social en Colombia. Fecha de publicación: 4 de junio de 2007. El mismo se puede consultar en la siguiente página web: “[http://www.universia.net.co/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=8787](http://www.universia.net.co/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=8787)”.

que si por alguna circunstancia de la vida, el primero logra éxito económico, al momento de fallecer, sus bienes y recursos no puedan ser reclamados en calidad de legitimarios por sus ascendientes, quienes lo despojaron durante su niñez de todo el apoyo necesario para su formación y le negaron el amor y cuidado que no sólo ordena la Constitución (C. P. artículo 44), sino que exige la misma ley natural.

Hoy en día, nuestra regulación, no castiga la situación previamente referida, permitiendo que con el transcurso de los años, los padres que abandonaron a sus hijos, aparezcan al momento de su defunción, para reclamar el porcentaje que obligatoriamente les corresponde por virtud de la ley, en calidad de legítimas<sup>11</sup>. Por dicho motivo, este proyecto de ley aspira a ponerle fin a ese comportamiento injusto e inmoral, el cual en algunas ocasiones implica privar de un derecho sucesoral a otras personas que, en realidad, sí velaron por el causante durante su vida, como ocurre, por ejemplo, con los hermanos o el cónyuge.

Ahora bien, esta misma causal de indignidad, justificada en el abandono, debe aplicarse para el caso en el cual los ascendientes sean desamparados por sus hijos, pues dicho comportamiento igualmente se traduce en un grave atentado contra la institución familiar que sirve de soporte al régimen sucesoral.

En cuanto al contenido del proyecto, este se reduce a proponer dos nuevas causales de indignidad que prevean la hipótesis del abandono y del maltrato, en un sentido que resulte armónico con el encabezado del artículo 1025 del Código Civil y con la necesidad de que el comportamiento reprochable recaiga frente a la persona del causante.

De igual manera, se establece una definición del concepto de abandono, a fin de impedir inequidades en la aplicación de la ley, con la incorporación de un término jurídico indeterminado.

Por otro lado, para que la causal de abandono resulte acorde con todas las personas que eventualmente son llamadas a suceder, se vincula la situación del abandono al cumplimiento de la obligación alimentaria, por lo que desde el punto de vista pasivo la causal puede recaer sobre ascendientes, descendientes y cónyuge. Se excluye de los efectos de la norma, el abandono que se origina en una justa causa, o que pese a haber ocurrido, el causante lo perdonó.

Para no incurrir en deficiencias procesales no se realiza ninguna modificación a los preceptos probatorios y de trámite que rigen actualmente la materia en los Códigos Civil y de Procedimiento Civil, entre ellos, guarda especial importancia, el artículo 1031 del Código Civil.

Finalmente, con relación a la causal por maltrato, el legislador dentro de su libertad de configuración ha decidido estructurar un tipo penal orientado a sancionar, cuando ocurren en el ámbito familiar, conductas de violencia física o psicológica que no tienen la entidad necesaria como para integrarse en los tipos que, de ma-

nera general, protegen bienes como la vida, la integridad personal, la libertad, la integridad y la formación sexuales, o la autonomía personal<sup>12</sup>. La violencia que de manera especial puede producirse entre quienes, de manera permanente, comparten el lugar de residencia, da lugar a un déficit de protección porque ignora una realidad que, conforme a las cifras es evidente, y que se traduce en casos frecuentes de maltrato con especial atención para la iniciativa legislativa sobre personas de tercera edad.

Cordialmente,



**RODRIGO LARA RESTREPO**  
H. Representante a la Cámara

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de septiembre de 2014, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 125 de 2014 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Rodrigo Lara Restrepo*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2014 CÁMARA

*por la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al Municipio de San Antonio, en el departamento del Tolima, con motivo de la conmemoración de los cien años de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras de inversión social.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Creación.* Rendir homenaje público al municipio de San Antonio, en el departamento del Tolima, con motivo de la conmemoración de su centenario de erigirse como municipio.

Artículo 2°. *Reconocimiento.* Exáltense las virtudes de los habitantes y ciudadanos oriundos del municipio de San Antonio, que por su aporte han contribuido al desarrollo social, económico y cultural del municipio y de la región.

Artículo 3°. *Autorización.* A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 150, 334, 339, 341, 345 y 366 de la Constitución Política y las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y la Ley 819 de 2002, con sus decretos reglamentarios, se autoriza al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para vincularse a la conmemoración del centenario del municipio de San Antonio.

Artículo 4°. Con motivo a su centenario, se autoriza al Gobierno nacional para que de conformidad con el artículo 341 de la Constitución Política, se incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias para permitir la ejecución, recuperación, adición, y terminación de los programas

<sup>11</sup> El artículo 1240 del Código Civil dispone que además de los hijos, los ascendientes también son legitimarios. Se entiende por "legítima" la cuota de los bienes del difunto que la ley asigna de manera obligatoria a ciertas personas.

En el caso de los ascendientes a estos les corresponde, a falta de descendientes, la mitad de los bienes que el difunto pudo llegar a disponer a su arbitrio (C.C. artículo 1242).

<sup>12</sup> Sentencia C-029 de 2009. M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

de inversión, insignias de esta Conmemoración en el municipio de San Antonio, departamento del Tolima, como lo son Pavimentación de las vías Playa Rica-San Antonio y Chaparral-San Antonio; Construcción de un Centro Recreacional con escenarios deportivos; Construcción de la Central de Sacrificio; Ampliación y mejoramiento de la planta física de las Escuelas Rafael Rocha, Jesús María Hernández y Pueblo Nuevo; Ampliación y dotación del Hospital la Misericordia; Remodelación del Colegio Pablo Sexto de Playa Rica Sede 1 cuyo costo asciende a aproximadamente \$3.000 millones; Electrificación de 700 viviendas en el Municipio por la suma aproximada de \$8.000 millones; Mantenimiento y reparación del Parque Principal; Mejoramiento de la red vial terciaria del municipio y vías urbanas; y Realización de proyectos de inversión social para la generación de empleo y la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población municipal.

Parágrafo. Igualmente se autoriza efectuar los traslados, créditos, contracréditos, convenios interadministrativos entre la Nación, el departamento del Tolima y el municipio de San Antonio e impulsar dichos proyectos a través del Sistema Nacional de Cofinanciación.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,



CARLOS EDWARD OSORIO-AGUIAR  
Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Información general

San Antonio, Tolima, nació como municipio según Ordenanza número 21 del 30 de marzo de 1915, siendo presidentes de la Asamblea Departamental el señor Maximiliano Neira y Gobernador del departamento Alejandro Caicedo.

La historia refiere que el poblado de San Antonio se fundó el 13 de junio de 1825 cuando Chaparral tenía como cabecera a la población que se ubica en la que hoy es la hacienda El Triunfo, la población que desapareció en 1827. Fue el colono Pedro Miccus, de descendencia italiana, quien a mediados de 1820, con su familia procedentes de la sabana de Bogotá, montó una pequeña finca en una meseta comprendida entre la cordillera Central y la cuchilla de Calarma; allí estableció una hacienda en lo que hoy se denominan las veredas El Jardín, Mesetas y San Jorge. Posteriormente hacia 1825, también procedentes de la Sabana de Bogotá llegaron nuevas familias, quienes formaron un pequeño caserío que durante muchos años no pasó de ser una aldea perteneciente al municipio de Chaparral, y que fue denominada Los Micos, posiblemente en homenaje al primer colono. Pero más tarde como consecuencia de la Guerra de los Mil Días, muchas personas cercanas a Chaparral emigraron hacia sitios más seguros y distante del paso de los soldados, lo cual jugó un papel determinante en la creación del futuro municipio de San Antonio, Tolima.

Con el transcurrir de los años el pequeño caserío creció y se desarrolló económicamente y lo declararon fundado el 13 de junio de 1825. En el año 1905 las autoridades departamentales lo declararon corregimiento del municipio de Chaparral con el nombre de “San Antonio de Calarma”, hasta 1915 logró estructurarse como municipio independiente.

El municipio de San Antonio se encuentra ubicado a una altura de 1.400 metros sobre el nivel del mar, su temperatura media es de 23 grados centígrados, un área de 387 km<sup>2</sup>, 385.03 km<sup>2</sup> corresponden a la zona rural y 3.97 km<sup>2</sup> a la cabecera municipal, la cabecera municipal se encuentra localizada al suroccidente del departamento del Tolima.

La fuente de ingresos de los habitantes de San Antonio proviene de la Agricultura y la Ganadería. El café es la principal fuente de ingresos, seguido del cultivo de frijón y la ganadería. En el municipio se desarrolla la industria en mínima escala, la principal fuente de empleo es la Alcaldía Municipal, el Banco Agrario y la economía informal de personas foráneas principalmente en épocas de fiestas y mercados semanales.

En materia de infraestructura vial el municipio presenta dificultades por el deterioro de los accesos por carretera destapada, presentando gran dificultad para los pobladores, en especial del sitio de Zanja Honda en períodos de invierno, por ser esta una zona de alto grado de erosión, causando pérdidas económicas para los campesinos de la región, los transportadores y el riesgo en la integridad física de los que por este sitio deben trasegar a diario.

### 2. Objeto del proyecto

El proyecto de ley tiene como propósito que la Nación y el Congreso de la República rindan homenaje público al municipio de San Antonio con motivo de su centenario, autorizando las apropiaciones presupuestales que sean necesarias, a fin de cofinanciar y concurrir en obras y actividades que redunden en el desarrollo y bienestar de todos los habitantes del municipio.

### 3. Marco legal

Constitucionalmente, los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3, señalan la competencia por parte del Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes; la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas para presentar proyectos de ley y/o de actos legislativos; la facultad por parte del Gobierno Nacional en la dirección de la economía nacional; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las previstas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución Nacional.

Adicionalmente, la Ley 5ª de 1992, en su artículo 140 en concordancia con la Constitución Política de Colombia, establece que los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas, pueden presentar proyectos de ley.

Razones por las cuales esta iniciativa no invade las órbitas, ni las competencias de las otras Ramas del Poder Público, en especial las correspondientes al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional.

La Corte Constitucional, en relación con la iniciativa que nos ocupa, en múltiples y reiteradas oportuni-

dades ha hecho hincapié en dos aspectos relevantes: de una parte, el respeto al principio general de libertad de la iniciativa congresional, y de otra, la distinción entre el decreto de ordenación del gasto y su incorporación a la ley de presupuesto.

En función de la observancia del principio general de libertad de iniciativa, la Corte Constitucional (Sentencia C-490 de 1994) ha sostenido que las excepciones establecidas a su aplicación en el artículo 154 de la Carta no contemplan ninguna que impida al Congreso por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público; cuestión distinta es que para que el mismo se haga efectivo, deba incorporarse en la ley de presupuesto (Sentencias C-360 de 1996, C-325 de 1997, C-480 de 1999).

Manifiesta la Corte en esta sentencia que de la necesaria observancia del principio de legalidad en la fase de ejecución del presupuesto, no se deduce que el Congreso carezca, salvo las excepciones que expresamente señala la Constitución, de iniciativa propia para proponer y aprobar leyes que impliquen gasto público.

Así mismo, en sentencias posteriores (Sentencias C-343 de 1995, C-1339 de 2001) la Corte Constitucional, señala que las leyes que decretan gasto sirven de título para que posteriormente, y por iniciativa gubernamental, se incluyan en la ley de presupuesto las partidas para atenderlo, pero que tales leyes no pueden conllevar la modificación o adición del presupuesto. Para tal efecto, ha empleado para fundamentar su argumentación la aplicación de los principios de organización del Estado como República unitaria, descentralizada y con autonomía territorial, y dado alcance a los principios de interacción entre los niveles de la organización estatal de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Como resultado, la Corte Constitucional en Sentencia C-859 de 2001, ha señalado la validez constitucional del decreto de gasto en esa eventualidad, siempre y cuando para su concreción en la ley de presupuesto; es decir, su inclusión se haga por iniciativa gubernamental, empleando el mecanismo de la cofinanciación, lo cual implica que también haya aporte de la entidad territorial beneficiaria, que se apropien los recursos para proyectos específicos registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos y evaluados y aprobados por los organismos cofinanciadores o por los mecanismos regionales previstos en el sistema de cofinanciación, y que dicha apropiación no se materialice como una transferencia en favor de la entidad territorial cofinanciada, sino que se haga en favor de los fondos de cofinanciación que forman parte del Sistema Nacional de Cofinanciación y teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades que serán objeto de cofinanciación debidamente clasificadas por programas.

La jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el supuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales y partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

#### 4. Justificación

Para entender la importancia del presente proyecto de ley debemos primero abordar algunos indicadores generales con respecto al municipio<sup>1</sup>.

El municipio de San Antonio tiene el 98,98% del área total como sector rural, y el 1,02% corresponde al sector urbano. La zona rural está conformada por dos centros poblados y una inspección de policía y 51 veredas.

De acuerdo con el censo del año 2005 en el municipio de San Antonio habitaban 15.331 personas; 3.418 personas menos que lo que se registró el censo del año 1993, esto refleja un crecimiento negativo de la población del municipio del 18,23%. En el año 2005 se obtiene una diferencia de 497 personas respecto a la población registrada en el año 1973 y una diferencia de 902 con el censo de 1951, en el transcurso de los años 1951 al 2005, la población creció en un 6,25%, como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla N° 1. Población Total**

Censos	Total	Cabecera	%	Resto	%
1951	14.429	2.985	20,69	11.444	79,31
1964	12.471	3.005	24,10	9.466	75,9
1973	14.834	3.846	25,93	10.988	74,07
1985	17.664	4.516	25,57	13.148	74,43
1993	18.749	5.280	28,16	13.469	71,84
2005	15.331	4.450	29,03	10.881	70,97

Fuente: Dane, Censos de Población.

La población ubicada en la cabecera municipal en 1.951 era de 2.985 personas, el 20,69%, de la población; esta cifra aumentó a 4.450 personas en el 2005, año en el cual su participación fue del 29,02%, con un crecimiento del 49,08% en el período 1951-2005; mientras que la población rural en este lapso de tiempo descendió el 4,91%.

De acuerdo a la proyección realizada a partir del Censo realizado en el año 2005 se proyecta que para el año 2015 un decrecimiento en la población del municipio respecto al año 2005, en la siguiente tabla se muestra la proyección de la población del año 2006 al 2015.

**Tabla N° 2. Proyecciones de Población Total**

Proyecciones de Población Total Municipal por Área										
Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Población	15.253	15.152	15.051	14.946	14.849	14.758	14.662	14.575	14.483	14.400

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE

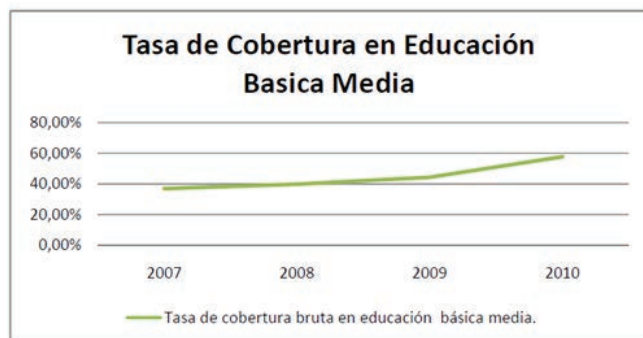
La distribución de la población por edades de acuerdo a los resultados del Censo del año 2005, muestra una importante concentración en los menores de 15 años con un 38,87%, cifra inferior a la del 93 (40,65%), entre los 15-30 se ubica el 22,22%, contra un 25,85% registrado en el 93, lo que indica que el 61,10% de los habitantes, era menor de 30 años y el 9,32% de la población supera los 60 años, en el 93 estos valores eran del 66,5 y 7,24%, respectivamente.

La tasa de cobertura bruta en educación básica media, ha tenido un comportamiento creciente a los largo de los años 2007 a 2010, en este último año por cada 100 alumnos que tienen la edad apropiada para cursar

<sup>1</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “San Antonio Compromiso de Todos”.

este nivel educativo (16 y 17 años) se articularon un total de 58 alumnos, lo que refleja un déficit de 42% en la tasa de cobertura.

**Gráfico N° 1. Tasa de Cobertura en Educación Básica Media**



La tasa de deserción estudiantil en educación básica primaria, ha presentado disminución progresiva del año 2007 al 2010, lo que nos muestra un bajo porcentaje en la deserción escolar en el 2010, de cada 100 niños de primaria desertaron 3. En cuanto a la tasa de deserción estudiantil en educación secundaria y media ha presentado un tendencia a bajar durante los años 2007 a 2010, de cada 100 estudiantes de básica secundaria y media han desertado 6 estudiantes en el 2010.

El resultado de la pruebas Saber 5 presenta una baja en el 1,4% respecto a las pruebas anteriores realizadas en el año 2005. Respecto a las pruebas Saber 9 presenta un descenso del 8,8% respecto a las pruebas anteriores realizadas en el 2005. Respecto al indicador del número de la población estudiantil evaluada en la pruebas Saber 11 que sube de nivel de logro respecto a las mediciones de 2009, podemos analizar que aunque la tendencia fue a mantenerse y a aumentar el número de estudiantes que lograron subir el nivel del logro, en el año 2010 tiene una caída del 41,6% respecto al año inmediatamente anterior. La proporción de colegios con resultados altos en el examen del Saber 11, muestra que solo en el año 2006 dos instituciones educativas de San Antonio han sido calificadas como alto por el Icfes, en los años posteriores no han logrado calificación alto.

De acuerdo a los indicadores anteriormente analizados, se puede identificar que existe una problemática en la cobertura en educación básica media principalmente y en educación en transición, la cual se da a raíz de diferentes causas, como la falta de infraestructura vial y transporte, falta de recursos económicos para enviar a los niños al colegio, lo que genera a su vez el trabajo infantil, falta de motivación escolar, incremento de los índices de delincuencia en menores, e incremento de embarazos en la población joven. A esto se suma el déficit de escenarios deportivos o centros de recreación donde los jóvenes puedan realizar una mejor utilización del tiempo libre.

En materia de salud el municipio cuenta con un Hospital llamado La Misericordia, el cual atiende la población del municipio y de las localidades circunvecinas. Presta los servicios de consulta médica general, odontología general, laboratorio clínico, en años anteriores al 2002 se prestó servicios de psicología, urgencias las 24 horas, hospitalización, ayudas diagnósticas y transporte de atención básica.

El municipio de San Antonio contaba en el año 2001 con un establecimiento hospitalario, 5 puestos de salud y un consultorio; en los años 2002 y 2003 los puestos de salud se redujeron a 3 y a partir del 2004 solo existe el hospital La Misericordia.

La tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años mostró una tendencia decreciente (2006-2010) con una variación promedio anual de -18,4%. De igual forma, del 2006 al 2010 la tasa de mortalidad de menores de 1 año disminuyó de 10 casos en el 2006 a 2 en el año 2010 por cada 100 nacidos vivos; si bien este indicador muestra una disminución del número de las defunciones infantiles, aún el municipio presenta rezagos al respecto puesto que la meta de defunciones de menores de 1 año es de 0.

**Tabla N° 3. Tasa de Mortalidad 2006-2010**

INDICADOR	2006	2007	2008	2009	2010	FUENTE
Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos).	3,14	2,6	0	2,3	12,71	Secretaria de Salud Departamental.
Tasa de mortalidad en menores de 1 año (por 1.000 nacidos vivos).	2,2	1,3	0,35	1,5	2	

El análisis de los anteriores permite identificar que el municipio de San Antonio tiene una problemática referente a la mortalidad infantil y de niñez, la cual tiene causas de carácter sociocultural debido a que existen familias que no tienen el conocimiento adecuado de las vacunas, y existen familias que a pesar de tener la voluntad de vacunar a sus hijos la mala infraestructura vial o problemas de orden público le impiden desplazarse al centro de salud o participar en las jornadas de vacunación.

Para el año 2011 el número de personas que practican alguna actividad deportiva fue de 600, es decir el 4,06% de la población. La principal causa de la no práctica de actividades deportivas se debe a la falta de instructores, espacios, e implementos deportivos, trayendo efectos negativos en la población como el sedentarismo, desaprovechamiento de las capacidades deportivas, aumento en el consumo de sustancias alcohólicas y alucinógenas, adicción al televisión y videojuegos, y desmotivación a practicar algún deporte.

#### **Población vulnerable**

***Población en condición de discapacidad.*** En el municipio para el año 2005 se registraron 466 personas con discapacidad, cifra que se superó enormemente en el transcurso de los años, como se refleja en el año 2010 con un aumento de 262,23%, de acuerdo a la información suministrada por el DANE.

Las personas con discapacidad por estructura o funciones corporales que presentan alteraciones, la mayoría de los casos corresponde a discapacidad por movimiento del cuerpo, manos, brazos y piernas; con un incremento del 152,14% en el año 2010 respecto al año 2005, pues se pasó de 163 casos de discapacidad a 248. El segundo caso con mayor afectación es en los ojos, con un registro de 86 casos en el 2005 y de 193 en el 2010, es decir con un incremento del 224,41%. Los casos con menor prevalencia son las afectaciones a la piel con 3 casos registrados para el año 2005 y de 24 casos para el 2010, presentando un incremento en el transcurso de estos años.

***Población Desplazada.*** Entre el 2000 y 2010 se contabilizaron en el municipio de San Antonio 7.382 casos de desplazamiento forzoso, siendo el 2002 el año con mayor número de eventos, 1.109, así, este periodo abarcó el 15,02% del total. Los años 2000 y 2010 fueron los de menor número de casos de desplazamiento (114 y 311 personas). Hubo una tendencia creciente, la cual fue en promedio del 72,70%.

Entre el último y el primer año se registró una variación del 172.78%. El problema del desplazamiento en el municipio de San Antonio ha sido consecuencia del fenómeno de violencia que afronta el país.

Existe un acelerado crecimiento del fenómeno del desplazamiento en el año 2000, con unas variaciones porcentuales equivalentes al 792,11%; en este año los casos de personas expulsadas pasaron de 114 a 1017. En el año 2004 hubo un decrecimiento igual al -52,86%; 2010 cerró con 311 hechos detectados, 197 menos que en 2009 y 197 por encima de lo presentado en 2000.

*Grupos étnicos.* En el municipio de San Antonio habitan 1.531 personas pertenecientes a comunidades indígenas, las cuales representan el 10% de la población y la población raizal, palenquera, negra, mulata y afrodescendiente son 13 personas.

A esto se suma que a 30 de abril de 2014 según Informe de la Unidad de Restitución de Tierras, el departamento del Tolima cuenta con cuatro setecientos nueve (4.709) solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente, encontrándose el municipio de San Antonio en el octavo lugar con 149 solicitudes. Esto lo ubica como uno de los departamentos con mayor número de reclamaciones en el consolidado nacional, lo que refleja el drama de despatrimonialización en la población tolimense –en especial rural–, generado por el fenómeno de violencia que ha provocado la perpetuidad del conflicto armado interno y su agudización en zonas de marcada influencia de grupos al margen de la ley por intereses geoestratégicos.

Por lo expuesto anteriormente, es importante que el municipio de San Antonio en cumplimiento de su cenenario pueda contar con las obras de infraestructura relacionadas a continuación, lo cual permitirá mejorar su índice de desarrollo económico, y por ende la calidad de vida de sus habitantes.

- Pavimentación de las vías: Playa Rica-San Antonio y Chaparral-San Antonio.
- Construcción de un Centro Recreacional con escenarios deportivos.
- Construcción de la Central de Sacrificio.
- Ampliación y mejoramiento de la planta física de las Escuelas Rafael Rocha, Jesús María Hernández y Pueblo Nuevo.
- Ampliación y dotación del Hospital La Misericordia.
- Remodelación del Colegio Pablo Sexto de Playa Rica Sede 1 cuyo costo asciende a aproximadamente \$3.000 millones.
- Electrificación de 700 viviendas en el municipio por la suma aproximada de \$8.000 millones.
- Mantenimiento y reparación del parque principal.
- Mejoramiento de la red vial terciaria del municipio y vías urbanas.
- Realización de proyectos de inversión social para la generación de empleo y la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población municipal.

**5. Proposición**

El referido proyecto responde a un ejercicio planificado, consistente y coherente realizado en coordinación con las autoridades departamentales y locales.

En este orden de ideas, honorables congresistas, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, someto a consideración de esta honorable Corporación el proyecto de ley, *por la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al municipio de San Antonio, en el departamento del Tolima, con motivo de la conmemoración de los cien años de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras de inversión social.*

Atentamente,



CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR  
Representante a la Cámara

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 29 de septiembre de 2014 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 127 de 2014 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por honorable Representante *Carlos Edward Osorio Aguiar*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 560 - Miércoles, 1° de octubre de 2014

<b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>	
<b>PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO</b> <span style="float: right;">Págs.</span>	
Proyecto de acto legislativo número 126 de 2014 Cámara, por medio del cual se hacen congruentes los períodos de las autoridades de los distintos niveles de Gobierno .....	1
<b>PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA</b>	
Proyecto de ley estatutaria número 124 de 2014 Cámara, por medio de la cual se establece la desactivación de la función autocompletar en los motores de búsqueda de Internet, siempre que hagan una referencia peyorativa y/o atentatoria de los derechos al buen nombre, honra, intimidad y dignidad humana, de las personas naturales y jurídicas nacionales o internacionales, y se establecen otras disposiciones.....	3
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 123 de 2014 Cámara, por medio de la cual se establecen incentivos a los Miembros de las Fuerzas Militares y de Policía en aras de compensar los ingentes esfuerzos que estos realizan en el Marco del Conflicto Armado Interno Colombiano .....	8
Proyecto de ley número 125 de 2014 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil.....	15
Proyecto de ley número 127 de 2014 Cámara, por la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al Municipio de San Antonio, en el departamento del Tolima, con motivo de la conmemoración de los cien años de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras de inversión social.....	20