



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 982

Bogotá, D. C., jueves, 10 de noviembre de 2016

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

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### NOTAS ACLARATORIAS

#### NOTA ACLARATORIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2016 SENADO

*por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos.*

Se deja constancia que el Proyecto de ley número 164 de 2016, *por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos*, “por error de transcripción, se publicó con su respectivo auto de reparto a la Comisión Primera, según consta en **Gaceta del Congreso número 914 de 2016, por lo tanto, se ordena nuevamente su publicación debidamente corregida la Comisión Constitucional Permanente, que de acuerdo a su materia corresponde a la Comisión Primera**, de conformidad con el proveído del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. De esta forma se indica que la publicación corregida se encuentra en la **Gaceta del Congreso número 982 de 2016**. Lo anterior atendiendo lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 5ª de 1992.

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2016 SENADO

*por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos.*

Bogotá, D. C., octubre de 2016

Honorable Presidente

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado de la República

E.S.D.

**Asunto:** Exposición de motivos y articulado. Proyecto de ley *por la cual se dictan medidas de pro-*

*tección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos.*

Respetado Presidente:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 154 de la Constitución Política y del artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, *“por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos”*.

La exposición de motivos que acompaña el proyecto se estructura de la siguiente manera:

1. Aspectos histórico y sociológico del maltrato animal en los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con los mismos

1.1. Contexto histórico e internacional

1.2. Debate sociológico en torno a la existencia y la justificación de la tauromaquia

1.3. Sobre el maltrato y el sufrimiento del toro en la lidia

2. Protecciones constitucionales a la cultura y a la fauna para el caso de la tauromaquia

2.1. Cultura y medio ambiente como bienes constitucionales especialmente protegidos

2.2. La tauromaquia como punto de tensión entre la protección constitucional a la cultura y el medio ambiente

2.2.1. Los espectáculos taurinos y las actividades asociadas implican maltrato a los animales como seres sintientes

2.2.2. El maltrato en las expresiones culturales de la tauromaquia es avalado legal y jurisprudencialmente. Implicaciones

2.2.3. Aunque el maltrato en las expresiones culturales de la tauromaquia es permitido, no es protegido constitucionalmente. Por el contrario es excepcional y está llamado a desaparecer

3. Déficit de protección constitucional. Ponderación entre protección animal y cultura

3.1. Estado actual de los principios en tensión: preponderancia de la protección a la cultura

3.2. Propuesta de reforma legislativa: Ponderación de los principios en tensión

4. Competencia del Congreso de la República. Regulación de las condiciones generales de la actividad cultural: Morigeración

5. Estructura del proyecto

De manera respetuosa, me permito sugerirle que en uso de las facultades presidenciales establecidas en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, este proyecto sea repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Corporación toda vez que sus dos puntos principales (protección al ambiente y protección a la cultura) son materias de las Comisiones Quinta y Sexta Constitucionales Permanentes, respectivamente, por lo que vale la pena que se debata en un escenario de competencia residual, y, además, el asunto comporta un profundo debate sobre los derechos, deberes y los bienes constitucionalmente protegidos, tal como ha sido reconocido por la Corte Constitucional.

De los honorables Congresistas,



CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN  
Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Aspectos histórico y sociológico del maltrato animal en los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con los mismos

#### 1.1. Contexto histórico e internacional

En el camino que Colombia ha emprendido hacia la tolerancia cero ante la violencia es necesario reformularnos como país frente a las prácticas sociales que se enmarcan en conductas dañinas hacia la alteridad y que conduzcan a la convivencia y al respeto inter-respical. En el mundo existen 226 países y solo en ocho son legales las corridas de toros. Entre esos está Francia, donde solo en un 7 por ciento de su territorio se permite la corrida; fuera de ese territorio es un acto de connotaciones penales.

A través de la historia, las corridas fueron realizadas prácticamente en toda Europa. Con la ilustración y la abolición de la tortura, estas fiestas desaparecieron del continente, excepto en España y Portugal, únicos países de la zona que se cerraron a la ilustración. Solo en años recientes, Cataluña y las Islas Canarias han prohibido estos actos, tal como en este momento otras tres comunidades autónomas están en el mismo

proceso legislativo. En Portugal, solo en una pequeña porción de territorio se permite y la práctica fue regulada para reducir la crueldad.

En países como México, son ya tres los Estados que han prohibido las corridas. En Venezuela solo se hacen en cinco ciudades. En Ecuador, tras la consulta popular realizada en mayo de 2011, la tauromaquia solo sobrevivió en cuatro de los 200 cantones que tiene ese país. En Argentina Uruguay y Chile, las corridas fueron abolidas entre finales del siglo XIX y principios del XX.

Colombia es un país que está luchando por evolucionar en ese aspecto bajo la premisa y el reclamo público de miles de ciudadanos que plantean el deseo de pertenecer a una nación que evolucione, apartándose de las costumbres del Medioevo que implican maltrato animal. En este contexto, han sido varias las iniciativas legislativas que se han promovido en el Congreso de la República encaminadas a intervenir en este tipo de espectáculos, propuestas que han oscilado desde la abolición total de las corridas a través de la prohibición explícita o la eliminación de la exclusión de esta como un acto de maltrato animal con consecuencias penales, hasta la propuesta de medidas menos radicales tales como la reglamentación para la morigeración del sufrimiento del animal o la prohibición de destinación de recursos públicos para financiación este tipo de eventos.

Si bien el debate político y social en torno a la existencia y justificación de las corridas de toros en el país ha estado nutrido de argumentos de parte de quienes defienden la actividad taurina, así como de quienes promueven su abolición, pasando por revisiones de carácter constitucional, es evidente que hasta el momento no ha habido voluntad política para el cumplimiento de los mandatos de la Corte Constitucional en este sentido y la consecuente toma de decisiones que trasciendan a la transformación de la situación actual de permisibilidad institucional del maltrato animal.

El sistema constitucional colombiano no prevé una ordenación prioritaria entre los deberes de protección animal y los deberes de protección y promoción de la cultura, pues no es este uno de los casos que involucran derechos como aquellos de los que son titulares los niños y que, por mandato constitucional, siempre priman. Por el contrario, ambas son normas jurídicas de carácter constitucional, obligatorias y que irradian el ordenamiento jurídico en todos sus niveles. Sin embargo, como se anticipaba, resulta imposible establecer en términos generales y aplicables para toda situación que principio prima, toda vez que es labor del operador jurídico hacer esta ponderación para el caso en concreto. En este caso, como se pondrá de presente más adelante, la competencia está en el Congreso de la República.

#### 1.2. Debate sociológico en torno a la existencia y la justificación de la tauromaquia

En términos generales el debate sociológico sobre la existencia y la justificación de las corridas de toros gira en torno a la forma como es asumido este tipo de eventos tanto social como éticamente. Las posiciones al respecto son disímiles y se argumentan de diferente modo. En este contexto, es preciso definir las dos posiciones; por un lado se encuentran quienes defienden la tauromaquia con sus expresiones de maltrato en

virtud de su condición artística y el carácter cultural que esta representa, mientras que del otro lado hay un amplio sector de la sociedad que asume las corridas de toros como espectáculos crueles, violentos y que suponen el maltrato público, el espectáculo de la muerte y la tortura de un mamífero.

La discusión radica en que la violencia y maltrato propia de las corridas de toros puede estar legitimada éticamente por la sociedad con fundamento en los siguientes argumentos:

**a) Argumento estético o artístico:** Las corridas son una obra de arte que genera belleza.

**b) Argumento de la tradición o nacionalista:** Las corridas de toros son una representación de la identidad del país y forma parte de la tradición cultural que el Estado debe proteger y conservar.

**c) Argumento antropocéntrico:** Existe un abismo ontológico entre la especie humana y las restantes especies animales, de tal modo que conceptos como “sufrimiento”, “maltrato”, “tortura” o “derechos” solo son aplicables a los seres humanos y nunca a los animales.

**d) Argumento ecológico o conservacionista:** Si no fuera por la tauromaquia, la raza del “toro bravo” y el ecosistema de la dehesa habrían desaparecido.

**e) Contraargumento reduccionista:** No se trata de un argumento positivo que demuestre la legitimidad de la tauromaquia, sino que trata de desmontar la legitimidad de los argumentos contrarios a las corridas, mostrando que conducen a la contradicción o al absurdo. Se trata de mostrar que proteger a los toros lleva a proteger también las demás especies animales sin distinción alguna o que existen casos de maltrato peores que las corridas como por ejemplo el sacrificio de reses en mataderos para consumo.

Ahora, los contraargumentos de los fundamentos de la tauromaquia, específicamente los enunciados en los puntos a) y b) consisten en asumir que en una sociedad moderna, pluralista y democrática como Colombia no es posible admitir que el placer estético o la tradición cultural sean fuentes de legitimación de acciones que dañan gravemente a otro, aunque este otro sea un animal. Ni la tradición ni el arte son fuentes de legitimación moral exclusivas o de superior jerarquía que las demás representaciones culturales, particularmente si estas implican maltrato.

Sobre el argumento c), el contraargumento consiste en advertir que si bien hay una diferencia ontológica entre los seres humanos y los animales, existe un largo recorrido teórico, legal y jurisprudencial del reconocimiento de los animales como seres sintientes, en consecuencia deben recibir especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos. Este avance ha irradiado el ámbito normativo en Colombia a través de la consideración de los animales como seres sintientes; la Sentencia C-1192 de 2005 de la Corte Constitucional consideró que los conceptos de sufrimiento y dolor estaban limitados solo hacia los seres humanos, así:

*“El concepto de violencia y de tratos crueles que recoge el artículo 12 del Texto Superior, corresponde a una visión antropológica de la persona, conforme a la cual se entiende que existen actos violentos, cuan-*

*do se realiza cualquier comportamiento en el que la persona humana es tratada como si no lo fuera. [...] En consecuencia, no le asiste razón a la demandante al afirmar que la norma acusada es contraria al artículo 12 de la Constitución, pues la lidia de un toro bravo no entraña en modo alguno un acto de violencia, en el que se le dé a una persona un trato incompatible con su dignidad humana”.*

Sin embargo esta visión varió en los años posteriores, puesto que la propia Corte Constitucional reconsideró su posición para comprender luego a los animales como *seres sintientes*. Expresó la Corte en la Sentencia C-666 de 2010:

*“El fundamento para esta vinculación [entre dignidad humana y deber de protección animal] radica en su capacidad de sentir. Es este aspecto la raíz del vínculo en la relación entre dignidad y protección a los animales: el hecho de que sean seres sintientes que pueden ser afectados por los actos de las personas. En otras palabras, la posibilidad de que se vean afectados por tratos crueles, por acciones que comportan maltrato, por hechos que los torturen o angustien obliga a que las acciones que respecto de ellos se realicen por parte de los seres humanos sean expresión del comportamiento digno que hacia ellos deben tener seres dignos”.*

En todo caso, el paso más decisivo en es este sentido fue sin duda la reciente expedición de la Ley 1774 de 2016 que, en su artículo 1°, reconoce a los animales como seres sintientes y, como tal, sujetos de protección contra el dolor y el sufrimiento, especialmente el causado por los seres humanos. Así, el órgano legislativo de Colombia recoge la evolución en la concepción de los animales como seres sintientes y, a través de una ley con carácter vinculante para todos los particulares y las autoridades, establece un mandato de protección contra el maltrato para evitar el dolor y el sufrimiento.

De vuelta con el contraargumento al punto literal d) consiste en cuestionar la tauromaquia como la única estrategia posible de conservación del toro o de su defensa. Los toros bravos no son una especie sino una raza y pueden conservarse como otras muchas razas y especies, sin necesidad de maltratarlas. La biodiversidad no depende de la tauromaquia, sino de políticas sostenibles efectivas.

Finalmente, el contraargumento del literal e) consiste en reconocer que si bien la premisa de la coherencia ética de proteger a todas las especies de animales por igual y que efectivamente existen casos de maltrato peores que las corridas de toros, también es cierto que cualquier acción encaminada a la protección de una especie viva resulta éticamente preferente que no proteger a ninguna. Así mismo, la discusión social y jurídica sobre la tauromaquia es la más avanzada en este sentido frente a los demás escenarios de maltrato. Adicionalmente, en este aspecto es preciso hacer un juicio de ponderación entre lo que socialmente representa el sacrificio de un animal para el consumo y el sacrificio como espectáculo y diversión, asunto que será desarrollado más adelante en este documento.

### 1.3. Sobre el maltrato y el sufrimiento del toro en la lidia<sup>1</sup>

El debate sobre el sufrimiento del toro durante la lidia es uno de los aspectos fundamentales en la controversia sobre la reglamentación de las corridas de toros. En este sentido es preciso tener en cuenta los siguientes resultados de estudios científicos realizados por diferentes veterinarios sobre aspectos fisiológicos de los animales que participan en las corridas de toros.

De acuerdo con los resultados del estudio realizado por el médico veterinario José Enrique Zaldívar Laguía, el toro tiene diferentes momentos de sufrimiento durante la celebración de la corrida, los cuales son evidentes a la luz de los análisis médicos y fisiológicos realizados a animales sacrificados durante la celebración de un espectáculo taurino. Los diferentes escenarios en que el animal sufre maltrato son:

**a) La lidia.** Consta de una serie de tercios en los que el toro es picado, banderilleado, y herido de muerte con el estoque, siendo posteriormente descabellado y apuntillado.

**b) La puya.** Es un arma metálica cortante y punzante que consta de una cuerda encolada y de una púa piramidal tan afilada en cada una de sus aristas como la hoja de un bisturí. Va provista de un tope cilíndrico que debería impedir que entrara en el cuerpo del animal más allá de lo previsto, sin que ello implique daños a la integridad del animal.

Los cánones taurinos marcan como lugar “ideal” para la realización de esta suerte, la zona anatómica conocida como morrillo, que se sitúa en el cuello entre la 4ª y 6ª vértebra cervical, lugar donde asienta una gran masa muscular responsable junto a determinados ligamentos de los movimientos de extensión de la cabeza. En todos los estudios consultados al respecto, se reconoce que los puyazos suponen, entre otras cosas, un gran daño neurológico para el toro.

En más del 70% de los toros estudiados, se ha determinado que las puyas son clavadas en zonas muy posteriores a la indicada como “ideal”. Las lesiones descritas afectan a más de 20 músculos, sin contar los intercostales y costales. Todas estas estructuras son necesarias para la movilidad del tercio anterior del animal, los movimientos del cuello y de la cabeza, y para la función respiratoria. Pero no son solo los músculos, tendones y ligamentos los que son seccionados, sino también importantes venas, arterias y nervios. Un toro de 550 kilos perdería entre 3 y 7 litros de sangre tras los puyazos.

**c) Las banderillas.** Se clavan en número de seis, llevan en su extremo un arpón de acero cortante y punzante. Desgarran muchas de las estructuras anatómicas lesionadas con anterioridad por las puyas, y producen lesiones alrededor de donde han sido insertadas, aumentando la pérdida de sangre en el animal.

**d) El estoque.** Es una espada curvada de 80 cm de largo que debería lesionar o seccionar los grandes vasos que asientan en la cavidad torácica, es decir, la vena cava caudal y la arteria aorta posterior. Lo que sucede con más frecuencia es que el estoque lesiona cordones nerviosos laterales a la médula, lo que provoca la desconexión de todo el aparato motor de la caja torácica, lo que, añadido a la gran lesión del pulmón derecho, da lugar a una dramática dificultad respiratoria. La sangre pasa del pulmón a los bronquios, de allí llega a la tráquea, y sale al exterior por la boca y la nariz.

Se dan casos en que las estocadas son tan traseras que pueden llegar a penetrar en el hígado y la panza. En otras ocasiones se evidencian unos pequeños hilos de sangre en la boca y en la nariz. Esto sucede cuando el estoque ha tocado la parte más externa de los pulmones y el toro se traga su propia sangre.

**e) El descabello.** Se realiza con una espada similar al estoque. Su misión es lesionar y seccionar la médula espinal entre la 1ª y 2ª vértebra cervical.

**f) La puntilla.** Se le da al toro con un cuchillo que una vez introducido en el espacio occipito-atlantoideo secciona el bulbo raquídeo, provocando la parálisis general del animal con disminución de la presión arterial. Los movimientos respiratorios se van paralizando y la sangre circulante, cargada de CO<sub>2</sub>, produce hipoxia en el encéfalo. Se dice que provoca la muerte instantánea del toro, pero ello no es siempre cierto, ya que tiende a producir la muerte por asfixia. Algunos animales presentan durante algún tiempo después reflejos que son compatibles con la vida. La puntilla está prohibida en todos los mataderos de la Unión Europea por considerarse un método cruel de dar muerte a un animal.

## 2. Protecciones constitucionales a la cultura y a la fauna para el caso de la tauromaquia

### 2.1. Cultura y ambiente como bienes constitucionales especialmente protegidos

La Constitución Política de Colombia, en el amplio catálogo que conforma su parte dogmática, incorpora los principios, valores, derechos y deberes que, en visión de la Asamblea Nacional Constituyente, están llamados a materializar el Estado Social de Derecho.

Para el caso de las corridas de toros en concreto vale la pena poner de presente dos de los principios que están en tensión constitucional: el medio ambiente y la cultura.

Por un lado, el ambiente es un bien especialmente protegido por la Carta. En efecto, la Constitución ha sido catalogada por la Corte Constitucional como una Constitución Ecológica<sup>2</sup>; además de establecer el derecho a un medio ambiente sano y la participación en decisiones ambientales (artículo 79 C. P.), incorpora al menos otras 33 disposiciones que revelan la altísima importancia que la Carta otorga a la protección del medio ambiente. Así mismo, ha señalado la Corte Constitucional, que en el concepto amplio y complejo de medio ambiente que incorpora la Constitución deben entenderse incluidos los animales:

*“dentro de los elementos que lo componen deben entenderse incluidos los animales, que hacen parte del*

<sup>1</sup> La información de esta sección es tomada, en su mayoría, del Estudio “*el sufrimiento del toro en la lidia: lesiones anatómicas, alteraciones metabólicas y neuroendocrinas*”, adelantado por el Dr. José Enrique Zaldívar Laguía, Veterinario español, autor de múltiples publicaciones relacionadas con las implicaciones veterinarias de la tauromaquia.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1992.

*concepto de fauna que, a su vez, se ha entendido como parte de los recursos naturales o, en otras palabras, de la naturaleza como concepto protegido, cuya garantía es contemplada por la Constitución de 1991*<sup>3</sup>.

Así mismo, el concepto de protección al medio ambiente materializado en la protección animal comporta al menos dos connotaciones; (i) la protección a la fauna con el propósito de mantener la biodiversidad y el equilibrio natural, así como (ii) la protección de la fauna contra el padecimiento, maltrato y crueldad sin justificación. En este sentido se enmarca el Estatuto de Protección Animal (Ley 84 de 1989).<sup>4</sup> Así, las autoridades del Estado colombiano y los particulares tienen un deber constitucional de protección al medio ambiente y a la fauna que lo compone.

Por otro lado, la Constitución también consagra la cultura como un bien constitucionalmente protegido, de suerte que el artículo 70 de la Carta expresa “*El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades*”, en lo que resulta un viraje trascendental en la historia constitucional patria y una innovación constituyente que involucra una visión integral del ser humano. Al respecto ha sostenido la Corte Constitucional que:

*“Es decir, en adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado”*<sup>5</sup>.

En atención a la relevancia constitucional de la cultura resulta sostenible aseverar que el Estado tiene un deber de protección sobre la cultura y, más específicamente, sobre sus manifestaciones. Así, ha sostenido también la Corte Constitucional que: “*El desarrollo cultural de la Nación y el apoyo a las expresiones artísticas de los nacionales son objetivos primordialmente perseguidos por la Constitución de 1991, la cual destaca un claro interés por favorecer, promover, reforzar y divulgar los valores culturales como medio efectivo para consolidar la unidad del territorio colombiano*”<sup>6</sup>.

## **2.2. La tauromaquia como punto de tensión entre la protección constitucional a la cultura y el ambiente**

*“En el caso de la tauromaquia existe conflicto entre los valores de protección animal y de promoción de la cultura, pues a la par que es una expresión cultural reconocida, conlleva necesariamente el maltrato de los animales”* (Sentencia T-296 de 2013 de la Corte Constitucional).

### **2.2.1. Los espectáculos taurinos y las actividades asociadas implican maltrato a los animales como seres sintientes**

Los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con los mismos son un escenario de tensión

entre dos bienes constitucionales especialmente protegidos: la cultura y el medio ambiente. En efecto, los espectáculos taurinos, como han sido concebidos y practicados a lo largo de la historia, son una manifestación cultural de una porción de la población que implica una afectación cierta a los toros, becerros y novillos, así como una afectación potencial a los caballos que pueden participar de los espectáculos.

La afectación, sin duda alguna, es maltrato sobre los animales, que tiene como consecuencia al menos el sufrimiento del animal y, en muchos casos, la muerte del mismo. Tres argumentos permiten sostener con certeza esta afirmación: (i) Tal como se expresa en el punto anterior, existen soportes científicos para sostener que los animales involucrados son objeto de sufrimiento causado por el maltrato en el desarrollo típico y natural de las actividades taurinas como vienen siendo practicadas hasta el día de hoy. (ii) El Reglamento Nacional Taurino (Ley 916 de 2004) contiene al menos 19 artículos que implican el maltrato animal<sup>7</sup> y, finalmente, (iii) la Corte Constitucional ha reconocido de manera explícita que las actividades taurinas implican maltrato animal, al menos así:

- Sentencia C-666 de 2010

• *“Debe la Corte señalar que dentro de las corridas de toros existen ciertas actividades que se realizan inevitablemente en todo espectáculo y que implican daño a los animales, como son: (i) Picar el toro, operación que implica clavar una punta de lanza de catorce centímetros de largo en el morrillo del toro, acción que eventualmente puede repetirse hasta dos veces; (ii) Poner banderillas, operación que implica clavar en el lomo del toro las banderillas, las cuales son palos de madera rectos y resistentes en cuyo extremo se encuentra el Arpón, que consiste en una piedra de hierro afilada provista de otras menores que salen en dirección contraria para que al hundirse en la carne del toro prenda e impida su caída—artículos 12 y 50 Ley 916 de 2004— (iii) Clavar el estoque, operación que implica que el encargado de la lidia clave una espada en el toro que estaba lidiando.*

*Eventualmente, una corrida de toros también puede implicar la realización de otras actividades que causen daño a los animales, como son (i) La puesta de banderillas negras, las cuales tienen un Arpón más largo y ancho, causando una herida de mayor profundidad y grosor (ii) El apuntillar, que implica dar muerte con una daga al toro que, luego de que le fue clavado el estoque, cayó al suelo pero no ha muerto. (iii) Descabellar, que implica dar muerte al toro mediante una estocada que se propina entre los anillos que rodean la médula espinal. Este procedimiento se realiza en aquellos casos que, luego de seis (6) minutos de haber recibido la primera estocada con la intención de darle muerte, el toro no ha caído—ya sea muerto o agonizante— en la arena de la plaza”.*

• *“En las novilladas tienen lugar las mismas actividades de maltrato animal que en las corridas de toros, con eventual excepción de la suerte de varas, es decir, aquel momento en que, montado en un caballo, el “picador” introduce en repetidas ocasiones*

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 1999.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010.

<sup>7</sup> Contenidas en los artículos 12, 26, 46, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 62, 64, 65, 66, 69, 70, 71, 73, 77 y 78.

*un punta de lanza en el morrillo del toro, es decir, la zona abultada entre la nuca y el lomo del animal”.*

- *“En las becerradas esta actividad no se realiza. Las demás actividades como clavar banderillas en el lomo del animal que se esté lidiando y el clavar una espada que atraviesa el lomo del toro con la intención de darle muerte hacen parte del desarrollo normal de becerradas y novilladas; de la misma forma, puede tener lugar la llamada “puntilla”, es decir, clavarle una daga en la nuca al toro que está aún agonizante”.*

- *“El rejoneo implica las mismas actividades que tienen lugar dentro de una corrida de toros, con la diferencia que estas se realizan estando el torero montado en un caballo y valiéndose de instrumentos de maltrato adaptados a esta situación”.*

- Sentencia C-889 de 2012

- *“Los espectáculos a los que refiere el artículo 7° de la Ley 84/89 son, sin duda alguna, formas de maltrato animal”.*

- *“No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha concluido que la lidia de toros es, sin lugar a dudas, una actividad que se basa en el maltrato animal, lo que entra en contradicción con el mandato de bienestar animal que contiene la Constitución, en sus preceptos relativos a la protección del medio ambiente y, entre ella, la fauna”.*

- Sentencia T-296 de 2013

- *“En el caso de la tauromaquia existe conflicto entre los valores de protección animal y de promoción de la cultura, pues a la par que es una expresión cultural reconocida, conlleva necesariamente el maltrato de los animales, que no era atendido”.*

- [Sobre la Sentencia C-666/10] *“en consecuencia, encontró exequible la disposición que eximió determinados actos inherentes a la actividad taurina de la prohibición de maltrato animal –herir, lesionar o dar muerte al toro–, posibilitando con ello la realización de este tipo de espectáculos”.*

### **2.2.2. El maltrato en las expresiones culturales de la tauromaquia es avalado legal y jurisprudencialmente. Implicaciones**

Sin embargo, el maltrato animal que comportan las corridas de toros tiene respaldo legal y jurisprudencial. Este ha sido permitido en las actividades de toreo, becerradas, novilladas, tientas y rejoneo por (i) la excepción del artículo 7° de la Ley 84 de 1989 y (ii) por el Reglamento Nacional Taurino. Así mismo, estas normas cuentan con respaldo jurisprudencial en las Sentencias C-1192 de 2005, C-115 de 2006 y C-367 de 2006, C-666 de 2010, 889 de 2012 y T-296 de 2013.

Específicamente la Sentencia C-666 de 2010 recuerda que las excepciones al cumplimiento de los deberes constitucionales solo tienen cabida en el ordenamiento si obedecen a una justificación legítima, dentro de las cuales, concluye la Corte, pueden ser consideradas las manifestaciones culturales de la sociedad:

*“Por esta razón [la naturaleza de manifestación cultural] se encuentra fundamento para que las mismas se incluyan entre las excepciones que consagra el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 al deber de protección animal que se consagra en la Constitución,*

*pues estas resultan prácticas culturales, en cuanto bien protegido por el ordenamiento constitucional, que sirve de sustento a este tipo de manifestaciones dentro de la Nación colombiana”.*

Así pues, aunque el ordenamiento jurídico colombiano protege el ambiente y, entre otras medidas, consagra especiales deberes de protección a la fauna en cabeza de las autoridades y de los particulares, admite que este deber pueda tener algunas excepciones fundadas en razones de relevancia constitucional. Con ello, además del maltrato permitido en el sacrificio de animales para el consumo humano o la experimentación científica, la normatividad permite también el maltrato como parte de expresiones culturales con arraigo, tales como las actividades taurinas.

Vale la pena aclarar que en los tres supuestos mencionados con anterioridad (alimentación, experimentación científica y manifestaciones culturales), aunque se permite el maltrato, este no puede ser aplicado válidamente de manera desproporcionada o absoluta. Por el contrario, recoge la Corte Constitucional en la Sentencia C-666 de 2010 que el sufrimiento animal se debe reducir al mínimo necesario para alcanzar la finalidad propuesta, tal como será desarrollado más adelante.

En concreto, resolvió la Corte Constitucional en la referida sentencia de 2010: *“la excepción allí planteada [artículo 7° de la Ley 84 de 1989] permite, hasta determinación legislativa en contrario, si ello llegare a ocurrir, la práctica de las actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas”.* Vale la pena precisar, en todo caso, que la sentencia condiciona esa aprobación, entre otros elementos, a la adopción de medidas que permitan disminuir el sufrimiento animal. En efecto, a renglón seguido establece el siguiente condicionamiento:

*“siempre y cuando se entienda que estos [los animales] deben, en todo caso, recibir protección especial contra el sufrimiento y el dolor durante el transcurso de esas actividades. En particular, la excepción del artículo 7° de la Ley 84 de 1989 permite la continuación de expresiones humanas culturales y de entretenimiento con animales, siempre y cuando se eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles contra ellos en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna”.*

Para más claridad, la Sentencia T-296 de 2013 la Corte Constitucional consideró *“El Legislador exceptuó de la prohibición general y sanción del maltrato animal –Ley 84 de 1989, artículos 6° y 7°– determinadas conductas ligadas a la naturaleza de la tauromaquia, como la herida y muerte del toro y el correspondiente espectáculo –literales a), d) y f) del artículo 7° referido–, decretando con ello la licitud las corridas de toros y otros eventos taurinos”.* Así mismo, la Sentencia C-889 de 2012 puntualizó al respecto: *“El legislador ha concluido que la actividad taurina es una manifestación cultural que, por ese carácter, no es objeto de actual prohibición general, decisión legislativa avalada por esta Corte”.*

Habida cuenta del carácter legal, avalado por la Corte Constitucional, del maltrato asociado a las actividades taurinas, resulta necesario preguntarse ¿sig-

nifica la habilitación legal al maltrato y la validación constitucional de la misma una protección constitucional que haga inmodificable la condición? O, en otras palabras ¿el maltrato animal que hace parte de las expresiones culturales protegidas por la Constitución es también objeto de protección por parte de la misma?

### **2.2.3. Aunque el maltrato en las expresiones culturales de la tauromaquia es permitido, no es protegido constitucionalmente. Por el contrario es excepcional y está llamado a desaparecer**

La respuesta a la pregunta que cierra el acápite inmediatamente anterior resulta fundamental para definir el límite de la actividad promotora o restrictiva del Estado, toda vez que si, además de la protección genérica a las manifestaciones culturales que se deriva de la Constitución, se entiende que la Carta protege de manera específica el maltrato animal asociado a estas, resultaría imposible cualquier modificación en el nivel legal so pena de devenir en inconstitucional. Como intérprete autorizado y guarda de la Constitución (artículo 241 de la C. P.), es la Corte Constitucional la autoridad llamada a brindar luces sobre este punto a través de sus sentencias.

Contrario a una respuesta afirmativa a las preguntas precedentes, y por demás a la posición asumida por muchos de los defensores acérrimos de las actividades de la tauromaquia como se han venido desarrollando hasta el momento, la Corte Constitucional ha expresado con claridad que el maltrato animal asociado a las expresiones culturales de la tauromaquia y actividades relacionadas, si bien es permitido, no es objeto de protección constitucional y menos aún de un blindaje normativo perpetuo:

*“Con la descripción de estas actividades [aquellas que comportan maltrato animal] se pone de manifiesto que la Corte entiende que constituyen maltrato animal, que, aunque tolerado, implica crueldad y cómo tal no es motivo de orgullo, ni existe un mandato constitucional que conlleve obligación alguna respecto de su protección o fomento, por lo que se hace preceptiva una interpretación restrictiva por parte de los operadores jurídicos”.* (Sentencia C-666 de 2010).

La Constitución colombiana contempla la protección a las manifestaciones culturales como parte de la garantía del ser humano en el marco del Estado social de derecho. Por ende, resultaría contrario a la Carta de 1991 la limitación ilegítima de manifestaciones culturales vía ley de la República. Sin embargo, la noción de protección a manifestaciones culturales no puede ser confundida, para este caso en concreto, ni con (i) una protección constitucional del maltrato animal, ni (ii) con la configuración de la tauromaquia como práctica inamovible o de especial protección constitucional.

Frente al primer punto, la habilitación legal del maltrato animal tiene un carácter restrictivo y excepcional para las autoridades, que implica incluso un deber activo para desincentivar su ocurrencia y un pasivo en la prohibición correlativa de difundirlas, promocionarlas, patrocinarlas o fomentarlas mediante cualquier fórmula de intervención estatal, según la Sentencia C-889 de 2012. En esta misma sentencia

señala la Corte Constitucional: *“del reconocimiento estatal de las manifestaciones culturales que involucran maltrato y crueldad con los animales, entre ellas las corridas de toros, no podía colegirse que el Estado estuviera llamado a promover la faceta de esas prácticas que es contraria al mandato de bienestar animal. De allí que se generase el deber constitucional, esta vez amparado en la defensa de la fauna, de desincentivar las normas constitutivas de maltrato”.*

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la consideración de la tauromaquia y las conductas de maltrato como protegidas directa y específicamente por el ordenamiento Constitucional, la Sentencia C-666 de 2010 de la Corte Constitucional definió con claridad que:

*“Debe recordarse, sin embargo, que las manifestaciones culturales no son una expresión directa de la Constitución, sino fruto de la interacción de los distintos actores sociales determinados por un tiempo y un espacio específicos. De manera que no puede entenderse que en sí mismas consideradas, sean concreción de postulados constitucionales, ni que, por consiguiente, tengan blindaje alguno que las haga inmunes a la regulación por parte del ordenamiento jurídico cuando quiera que se estime necesario limitarlas o, incluso suprimirlas, por ser contrarias a los valores que busque promocionar la sociedad, decisión que se encuentra dentro del ámbito competencial del órgano legislativo o de las autoridades municipales o distritales, como se tendrá ocasión de precisar más adelante”.*

En consecuencia consideró también el Tribunal Constitucional en la misma providencia: *“El Legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa puede llegar a prohibir las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, si considera que debe primar el deber de protección sobre la excepcionalidad de las expresiones culturales que implican agravio a seres vivos, pues como lo ha defendido esta Corporación en numerosas oportunidades, la Constitución de 1991 no es estática y la permisividad contenida en un cuerpo normativo preconstitucional no puede limitar la libertad de configuración del órgano representativo de acuerdo a los cambios que se produzcan en el seno de la sociedad* (Sentencia C-666 de 2010)”.

En definitiva, aunque las expresiones de la cultura son objeto de protecciones constitucionales en el marco del Estado social de derecho colombiano, ello no implica que elementos que hasta ahora hayan figurado como determinantes, en el caso de la tauromaquia el maltrato animal, no puedan ser evaluados, modificados o incluso eliminados vía legal. La tauromaquia es avalada y protegida constitucionalmente, pero el maltrato a los toros y otros animales en las actividades taurinas no tiene ni sustento ni protección constitucional y, por ende, puede ser objeto de regulación. Eso sí, como lo ha manifestado la jurisprudencia constitucional con claridad en las sentencias referidas, el llamado a hacerlo es el Congreso de la República, cuya competencia para el efecto será abordada más adelante.

Incluso puede extraerse de la jurisprudencia de la Corte Constitucional una visión que privilegia el fac-

tor de protección al medio ambiente y, en consecuencia, exige al legislador la adopción de medidas de protección eficientes, así: “Lo anterior implica necesariamente la actuación del Legislador, que en cumplimiento de su potestad de configuración normativa debe regular de manera más detallada la permisividad de maltrato animal objeto de examen constitucional” (Sentencia T-296 de 2013, que recoge, subraya y resalta el texto de la Sentencia C-666 de 2010).

En todo caso, lo cierto e indiscutible es que el Tribunal Constitucional, como intérprete autorizado de la Carta, ha señalado que si llegare a producirse la intervención del Estado frente a las condiciones de las prácticas culturales, esta deberá hacerse a través del Congreso de la República y con unos mínimos materiales para la limitación de prácticas constitutivas de maltrato animal en el desarrollo de actividades taurinas: “*Con este propósito, dicha regulación deberá prever protección contra el sufrimiento y el dolor de los animales empleados en estas actividades y deberá propugnar porque en el futuro se eliminen las conductas especialmente crueles para con ellos*”. (Sentencia C-666 de 2010).

### 3. Déficit de protección constitucional. Ponderación entre protección animal y cultural

Mientras que para las demás causales de maltrato animal con justificación legítima existen herramientas normativas encaminadas a disminuir el sufrimiento de los animales, la reglamentación y práctica de las corridas de toros no contempla siquiera disposiciones normativas que puedan ser consideradas expresiones del deber de protección animal.

Los sacrificios animales por motivos alimenticios están regulados en el Decreto 1500 de 2007 “*Por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos, destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación*”<sup>8</sup>.

El artículo 3° de la norma, que contiene las definiciones del decreto, establece que el sacrificio es el “[p]rocedimiento que se realiza en un animal destinado para el consumo humano con el fin de darle muerte, el cual comprende desde la insensibilización hasta la sangría, mediante la sección de los grandes vasos”.

Así mismo, el artículo 31 del decreto establece condiciones de morigeración del sufrimiento de los animales en el procedimiento de sacrificio, de suerte que se garanticen los menores niveles de percepción del dolor por parte del animal:

“3. Métodos humanitarios de sacrificio. Los animales deben ser sacrificados por métodos no crueles, que garanticen que estos queden sin sentido o co-

*nocimiento antes de ser sacrificados. El sacrificio debe ceñirse a las técnicas correctas de aplicación, evitando riesgos innecesarios para el operador y sufrimiento del animal y el método deberá ser autorizado por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de la Protección Social*”.

Sin perjuicio de que se presenten problemas en el cumplimiento de esta norma (tales como mataderos clandestinos con prácticas sin insensibilización), ello pero eso solo puede traducirse en que el Estado debe fortalecer su vigilancia en estos aspectos, no en que deba renunciar a evitar el maltrato en otros escenarios como los asociados a la tauromaquia.

Por otro lado, la investigación y experimentación médica que se valga de animales también tiene regulación normativa con el fin de morigerar el sufrimiento del animal involucrado. La Ley 89 de 1984 contempla, en su Capítulo VI “*Del uso de animales vivos en experimentos e investigación*”:

- El uso de animales en experimentos debe ser de carácter excepcional (artículo 23).

- Los animales deberán ser sometidos a anestésicos suficientemente fuertes como para evitar el sufrimiento de dolor (artículo 24).

- La prohibición de experimentación con animales vivos como medio de ilustración de conferencias en facultades de medicina, veterinaria, zootecnia, hospitales o laboratorios, o con el propósito de obtener destreza manual (artículo 25).

En definitiva, estas causales legítimas de permisividad del maltrato animal, aun cuando pueden derivar incluso en la muerte del animal, contemplan mecanismos para garantizar la ausencia de sufrimiento por dolor. Al respecto reconoce la Corte Constitucional en la Sentencia C-666/10 “*el interés de procurar la alimentación de los seres humanos no ha impedido que el sacrificio de animales con este fin sea tributario del deber de evitar sufrimientos y procurar su bienestar, siendo obligatoria la insensibilización antes de proceder a su sacrificio; en igual medida las actividades investigativas encuentran limitaciones basadas en el sufrimiento producido a los animales, estando prohibido que se cause dolor innecesario a los seres vivos empleados en dichas actividades*”.

Al contrario, los espectáculos taurinos no contemplan medidas llamadas a disminuir el sufrimiento de los animales involucrados. En palabras de la Corte Constitucional en la misma providencia de 2010:

“*Salta a la vista, por lo tanto, que la disposición acusada no contiene una ponderación entre el deber de protección y las expresiones culturales que involucran vejámenes a los animales, carencia que tampoco es suplida por otros preceptos de rango legal*”.

Del anterior contraste resulta un déficit normativo del deber de protección animal, porque el legislador privilegia desproporcionadamente las manifestaciones culturales [...] las cuales implican un claro y contundente maltrato animal”.

A manera de conclusión es posible postular, tal como se inició el presente acápite, que al día de hoy se presenta y mantiene un déficit de protección consti-

<sup>8</sup> Vigente en la actualidad a pesar de la expedición del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 del Sector de Salud y Protección Social, en virtud de la excepción de derogatoria de reglamentos técnicos contenida en su artículo 4.1.3.



tucional al ambiente, particularmente a la fauna, tanto por las autoridades como por los particulares, en lo que tiene que ver con el sufrimiento por dolor y muerte del que son objeto los animales en los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas.

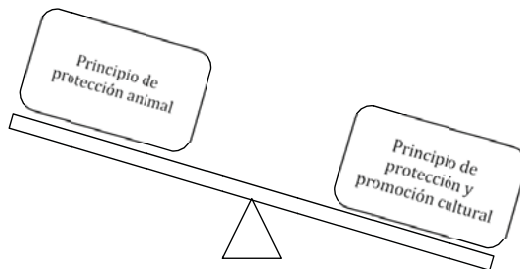
### 3.1. Estado actual de los principios en tensión: preponderancia de la protección a la cultura

Tal como se ha venido sosteniendo a lo largo de la presente exposición de motivos, resulta necesario el reconocimiento de una tensión entre el principio de protección animal y el de protección a la cultura y sus manifestaciones en lo que tiene que ver con los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con estos.

Actualmente la configuración de los espectáculos taurinos favorece de manera desproporcionada la expresión cultural y hace nugatorio el principio de protección animal. En otras palabras, la ley prefiere la expresión cultural aun cuando implique un maltrato animal contrario a la esencia de la Constitución ecológica (que incluso implica la transmisión de imágenes ciertamente violentas que pueden ser vistas por niños en contravía de sus derechos) pero no establece medidas razonables para evitar el sufrimiento.

Gráfica 1.

#### Balance. Estado actual de los principios en conflicto



Por esta razón la Sentencia C-666 de 2010, aun cuando avaló constitucionalmente el Decreto 84 de 1989, obró en el vacío legal y estableció condiciones de armonización tendientes a procurar algún grado de equilibrio entre los dos deberes enfrentados (establecimiento de condiciones de eliminación o morigeración de las conductas crueles; limitación geográfica a los municipios con tradición regular, periódica e ininterrumpida; limitación temporal a los periodos tradicionales; limitación a la consagración de más actividades de maltrato; y prohibición de incentivos públicos).

La armonización o conciliación entre los dos deberes para el caso en concreto, implica la colisión de al menos dos principios: el principio constitucional protección al ambiente y el principio constitucional de protección a la cultura.

Por la naturaleza de los principios como normas jurídicas, se requiere la aplicación de criterios especiales y diferentes a aquellos utilizados con las reglas. Mientras que una norma jurídica expresada como regla tiene aplicación disyuntiva frente a otra y la excluye de acuerdo a criterios de especialidad o temporalidad, los principios están llamados a ser ponderados para cada caso en concreto. Como las reglas, son normas que ordenan que algo sea realizado. Sin embargo,

la doctrina los ha definido como mandatos de optimización pues deben realizarse en la mayor medida posible, dentro de las condiciones jurídicas y reales existentes. En consecuencia, pueden cumplirse en diferente grado según las circunstancias<sup>9</sup>. A la hora de enfrentarse dos o más principios, como en este caso, ninguno de los principios está llamado a desaparecer del ordenamiento, sino que se requiere una aplicación coyuntural que determine, para el supuesto específico, la aplicación gradualística de cada uno<sup>10</sup>.

Frente a la solución de la tensión entre los principios de protección animal y protección cultural estableció la Corte Constitucional en la Sentencia C-666 de 2010:

*“Así mismo, la Sala debe ser enfática en el sentido que la regulación que se expida respecto de las actividades contenidas en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 deberá tener en cuenta el deber de protección a los animales y, en consecuencia, contener una solución que de forma razonable lo armonice en este caso concreto con los principios y derechos que justifican la realización de dichas actividades consideradas como manifestaciones culturales. Con este propósito, dicha regulación deberá prever protección contra el sufrimiento y el dolor de los animales empleados en estas actividades y deberá propugnar porque en el futuro se eliminen las conductas especialmente crueles para con ellos. Excede el ámbito de la Corte Constitucional el determinar al detalle los elementos normativos que debe incorporar dicha regulación, que caen dentro de la órbita exclusiva del Legislador.”* (Sentencia T-296 de 2013, que recoge, subraya y resalta el texto de la Sentencia C-666 de 2010).

Es común a ambos deberes que ninguno es absoluto y menos cuando se enfrentan. Por ende, una premisa fundamental del proyecto es que el que se encuentra sobreprotegido debe ceder; La situación resultante debe ser más favorable a la protección animal y más desfavorable a la protección cultural actual. Ello no implica, sin embargo, que el modelo de Estado social de derecho colombiano o en este caso el legislador estén protegiendo con mayor ahínco a los animales que a la cultura como regla general. Esa conclusión supondría que ambos parten del mismo punto. Sin embargo, como salta a la vista desde una aproximación fáctica y como lo ha constatado la Corte Constitucional desde el punto de vista jurídico, actualmente en el conflicto entre protección animal y protección cultural, para el caso de los toros, se encuentra protegida la cultura y no los animales. Por ende, el resultado de la armonización entre los principios tendrá, como mínimo, una disminución en el deber de protección de la cultura para favorecer el de protección al ambiente.

### 3.2. Propuesta de reforma legislativa: Ponderación de los principios en tensión

El objetivo de este proyecto de ley es alcanzar la ponderación o armonización razonable entre los principios en conflicto a través de la intervención legislativa. En efecto, a través de este proyecto no se busca eliminar las prácticas asociadas a la tauromaquia o

<sup>9</sup> Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales* 2ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014. Pág. 67.

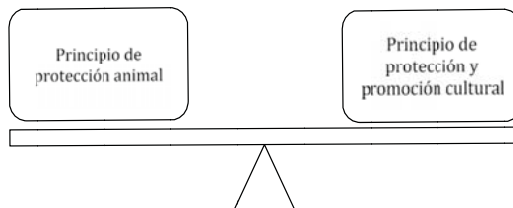
<sup>10</sup> Ídem. Pág. 71.

prohibir su realización bajo el argumento de defender el medio ambiente y la fauna que lo compone, puesto que ello implicaría el desconocimiento del deber constitucional de protección a las manifestaciones artísticas. En ese escenario se invertiría la relación presentada gráficamente más arriba y, de nuevo, se presentaría un déficit de protección constitucional que ahora perjudicaría a las manifestaciones culturales.

Por el contrario el proyecto realiza una ponderación que permite la coexistencia de las prácticas culturales con tradición y arraigo y, además, garantiza que en su ejercicio se respete el deber constitucional de protección animal. Para el efecto, luego del análisis de la normativa que rige las corridas de toros y las prácticas asociadas a su realización, es posible identificar que el elemento que comporta el desbalance (con el consecuente déficit de protección constitucional) es, específicamente, el conjunto de las prácticas que constituyen maltrato animal.

En consecuencia, el proyecto de ley: (i) respeta la existencia de la tauromaquia como expresión cultural y la normativa que la contiene (Ley 916 de 2004), pero (ii) impide la realización de prácticas que comporten maltrato y, consecuentemente, (iii) ajusta la normatividad taurina para excluir los comportamientos de maltrato.

**Gráfico 2.**  
**Balance. Principios en conflicto luego de la armonización legislativa**



De esta forma la intervención legislativa solo afecta el elemento específico de las prácticas taurinas que presenta dificultades de constitucionalidad (el maltrato animal) pero no compromete su existencia. Al reducir la intervención legislativa al maltrato con el establecimiento de condiciones de morigeración, la normativa propuesta realiza una ponderación respetuosa del deber de protección y promoción a la cultura y el deber de protección al medio ambiente y la fauna. Así mismo, se garantiza la pervivencia de la raza de lidia, la continuidad del sustento para las familias que perciben sus ingresos de los espectáculos taurinos y los negocios asociados a estos.

Como salta a la vista, se trata de una solución que, además de estar dirigida a satisfacer un fin constitucionalmente imperioso, es respetuosa de los principios de razonabilidad y proporcionalidad y resulta imperiosa para el alcance del objetivo: no se vislumbran otros escenarios que respeten el derecho a la cultura y, así mismo, garanticen el cumplimiento del deber constitucional de protección al medio ambiente.

Por último es necesario reconocer que la solución propuesta podría ser inviable bajo un supuesto apenas obvio: que el maltrato animal sea el elemento esencial de las corridas de toros y las actividades relacionadas con estas. Si así fuera, estas actividades serían contra-

rias a la Constitución pues, el elemento determinante de una práctica cultural protegida por el ordenamiento no puede ser la negación de un deber constitucional establecido por la Carta Superior. Por el contrario, como lo reconoció la Corte Constitucional, “*el ejercicio de las diversas manifestaciones culturales deberá estar en armonía con los otros valores, derechos y principios fundamentales que integran el sistema constitucional colombiano [...] Con todo, en tanto esa práctica involucra maltrato animal, contradice el mandato superior de protección al medio ambiente, a través de la garantía del bienestar animal. Por ende, se hace necesario imponer restricciones, también de naturaleza constitucional, sobre dichas actividades*” Sentencia C-889/12.

#### 4. Competencia del Congreso de la República

Finalmente, luego del análisis que sustenta el contenido material del proyecto de ley queda el asunto de la competencia del Congreso para adoptar las medidas propuestas.

De acuerdo con los parámetros constitucionales y legales de competencias del Congreso de la República y de las autoridades administrativas territoriales, así como la jurisprudencia constitucional, resulta absolutamente claro que quien está llamado a adoptar medidas que puedan restringir la práctica actual de las corridas de toros y las actividades relacionadas con estas es el legislativo, al menos por tres razones:

- De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política el Congreso de la República representa la voluntad del pueblo, y debe actuar consultando la justicia y el bien común.

- En el marco de un Estado con democracia pluralista como el colombiano las decisiones que puedan implicar la limitación de derechos deben ser adoptadas en escenarios que permitan la participación de todos los interesados, bien sea que estén de acuerdo o no. Así, se frenan las mayorías y se evita que estas decidan sobre los derechos de las minorías de manera sorda y exclusiva. Tal garantía se alcanza en el Legislativo a través (i) de la conformación multipartidista y de ideas diversas del Congreso, así como con (ii) la consagración en la Ley 5ª de mecanismos de participación de los interesados.

- Así mismo, como lo sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia 889 de 2012, la limitación o condicionamiento para el ejercicio de actividades ciudadanas, en aras de la protección del orden público y la convivencia social configura el poder de policía que es privativo del Congreso de la República.

En consecuencia, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido con claridad que:

Sentencia C-666 de 2010:

- “*Lo anterior implica necesariamente la actuación del Legislador, que en cumplimiento de su potestad de configuración normativa debe regular de manera más detallada la permisión de maltrato animal objeto de examen constitucional*”.

- “*Incluso el Legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa puede llegar a prohibir las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, si considera que debe primar el deber de pro-*

*tección sobre la excepcionalidad de las expresiones culturales que implican agravio a seres vivos, pues como lo ha defendido esta Corporación en numerosas oportunidades, la Constitución de 1991 no es estática y la permisón contenida en un cuerpo normativo preconstitucional no puede limitar la libertad de configuración del órgano representativo de acuerdo a los cambios que se produzcan en el seno de la sociedad”.*

Sentencia C-889 de 2012:

- *“Por ende, aunque concurren razones de primera índole para imponer restricciones, incluso al grado de prohibición, a la tauromaquia, la vía institucionalmente aceptable para esa decisión es el debate democrático”.*

- *“Finalmente, lo decidido en esta sentencia tampoco es incompatible con la posibilidad futura que el legislador legítimamente decida, en aras de otorgar mayor grado de eficacia al mandato constitucional de bienestar animal, prohibir la práctica taurina [...] La validez constitucional prima facie de este tipo de disposiciones descansa, como se ha explicado en esta sentencia, en la defensa del medio ambiente, y en él la fauna, como imperativo contenido en la Carta Política”.*

- *“Incluso, también resultaría compatible con la Carta Política que el legislativo, titular del poder de policía, optara por prohibir, de manera general, la actividad taurina y todos aquellos espectáculos que se basan en el maltrato a los animales”.*

A modo de conclusión, es claro que desde la perspectiva constitucional, legal y jurisprudencial el Congreso de la República es la autoridad competente para adoptar las medidas que permitan morigerar las condiciones de maltrato animal en las corridas de toros y las actividades relacionadas.

### 5. Estructura del proyecto

**Título.** Fue formulado con base en dos fuentes igualmente pertinentes para este caso. Por un lado, el objeto es tomado del primer punto modulador de la Sentencia C-666 de 2010 (que como parte del resuelve tiene fuerza vinculante) que sujeta la exequibilidad del artículo 7° de la Ley 84 de 1989, entre otros, a *“1. Que la excepción allí planteada permite, hasta determinación legislativa en contrario, si ello llegare a ocurrir, la práctica de las actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas, siempre y cuando se entienda que estos deben, en todo caso, recibir protección especial contra el sufrimiento y el dolor durante el transcurso de esas actividades.”*

El ámbito de aplicación que expresa el título, por su parte, está determinado por el ámbito definido en el artículo 1° de la Ley 916 de 2004, que estableció el Reglamento Nacional Taurino.

**Artículo 1°.** Explica el objeto del proyecto de ley que, de acuerdo con la exposición de motivos, consiste en la adopción de una medida legislativa que armonice los deberes de protección al medio ambiente y protección a la cultura, para garantizar la vigencia de los principios constitucionales en los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con los mismos.

**Artículo 2°.** Agrega un inciso al artículo 1° del Reglamento Nacional Taurino (Ley 916 de 2004) que establece la obligación de garantía de protección de los animales frente a cualquier forma de maltrato o crueldad. Es una consideración general y establece la interacción entre los principios de protección al medio ambiente – fauna (toros) y la cultura. Para el efecto, respeta la redacción del artículo 1° de la Ley 916 de 2004 que establece los espectáculos taurinos como una expresión artística del ser humano pero, sin perjuicio de lo anterior, adiciona un segundo inciso que señala que la expresión artística no puede comportar maltratos y no es óbice para el cumplimiento de los deberes del Estado y los particulares en punto de la protección animal.

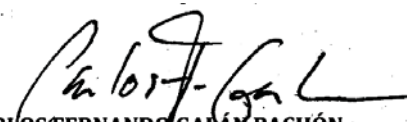
**Artículo 3°.** Suprime el rejoneo, las becerradas, novilladas y corridas de toros de las actividades exceptuadas de sanción por las Leyes 84 de 1990. Se trata, entonces, de medidas específicas que desarrollan el postulado general establecido en el artículo 1° de este proyecto de ley.

**Artículo 4°.** Atribuye a los Concejos Municipales y Distritales la decisión sobre continuidad de los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con los mismos, siempre y cuando estas corporaciones realicen un cabildo abierto previo.

**Artículo 5°.** Impide a las autoridades públicas para destinar recursos públicos a la realización de espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos.

**Artículo 6°.** Extrae del ordenamiento jurídico todas aquellas expresiones contenidas en la Ley 916 de 2004 (Reglamento Nacional Taurino) que comportan maltrato, sufrimiento y tortura animal.

**Artículo 7°.** Pretende la vigencia inmediata de la medida y la derogatoria de todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
**CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN**  
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 164  
DE 2016 SENADO

*por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** La presente ley tiene como objetivo armonizar los deberes de protección al ambiente y protección a la cultura, para garantizar la vigencia de los principios constitucionales en los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con los mismos.

**Artículo 2°.** Adiciónese un inciso 2° al artículo 1° de la Ley 916 de 2004, así:

“Sin perjuicio de lo anterior, en desarrollo del deber constitucional de protección al medio ambiente y la fauna, las autoridades y los particulares se encuentran obligados a garantizar la protección de los animales utilizados en los espectáculos taurinos y las actividades relacionadas con los mismos, contra cualquier forma de maltrato, crueldad o sufrimiento”.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 84 de 1989, que quedará así:

“Artículo 7°. Quedan exceptuados de los expuestos en el inciso 1° y en los literales a), d), e), f) y g) del artículo anterior el coleo, las corralejas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos”.

Artículo 4°. En aquellos municipios o distritos en los que los espectáculos taurinos y actividades relacionadas sean manifestación de una tradición, los concejos podrán expedir normas donde se establezca su continuidad en el respectivo municipio o distrito. Para la expedición de los respectivos acuerdos, las corporaciones públicas deberán realizar un Cabildo Abierto.

Artículo 5°. Uso de recursos públicos. Las autoridades locales no podrán destinar recursos públicos a la realización de espectáculos taurinos o actividades relacionadas con los mismos. Tampoco podrán ser destinados recursos públicos para la construcción de instalaciones destinadas a la realización de estas actividades.

Parágrafo. Lo anterior deberá entenderse sin perjuicio del cumplimiento del deber de protección del patrimonio arquitectónico.

Artículo 6°. Deróguense los siguientes artículos, incisos, expresiones y definiciones de la Ley 916 de 2004:

1. Los incisos 2° y 3° del artículo 49; los artículos 50, 51, 53 y 54; el literal f) del artículo 56; los artículos 62, 64, 65 y el inciso 2° y 3° del artículo 69; el artículo 70; los incisos 4°, 5°, 6°, 8° y 10 del artículo 71; los incisos 3° y 4° del artículo 73; los incisos 6°, 7° y 8° del artículo 77; así como el inciso 4° del artículo 78.

2. Las definiciones de *afeitado*, *arpón*, *banderille-ro*, *barrenar*, *despitorradas*, *descabellar*, *desolladero*, *espada*, *estoque*, *farpa*, *picador*, *pinchazo*, *puntillero* y *puya*; así como las expresiones “y dar muerte a su toro” en la definición de *alternativa*; “y especialmente, a herir al toro con el rejón, quebrándose por la muesa que tiene cerca de la punta” en la definición de rejoneo; la palabra “muerte” en la definición de *tercio*; todas en el artículo 12.

3. Las expresiones “Un inspector de puyas y banderillas con suplente” de los literales a) y b) del artículo 26; “serán de doble arpón de 80 milímetros de largo, de los que 30 milímetros serán destinados al arpón que tendrá una anchura máxima de 16 milímetros” del artículo 46; “Si esta operación se dificulta entorpeciendo la marcha del espectáculo, el presidente podrá autorizar el sacrificio de la res en la plaza por el puntillero y, de no resultar factible, por el espada de turno” del artículo 46; “Así mismo, procederá en el tercio de banderillas cuando sea ejecutado por la espada de turno y durante la faena de muleta cuando esta me-

rezca tal premio.” del artículo 56; “la concesión de una o dos orejas del toro que haya lidiado” y “Únicamente de modo excepcional a juicio de la presidencia de la corrida, podrá esta conceder el corte del rabo de la res” en el artículo 71.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN  
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de ... del año ... se radicó en este despacho el Proyecto de ley número ..., con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por ...

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de octubre de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 164 de 2016 Senado**, por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República, por el honorable Senador *Carlos Fernando Galán Pachón*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., octubre 20 de 2016

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

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

*Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se establecen mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

#### CAPÍTULO I

##### Objeto y principios

Artículo 1°. *Principios.* Los principios inspiradores de la presente ley son la dignidad humana, la resocialización como fin primordial de las penas y el respeto por los derechos de las personas privadas de la libertad en lo que concierne a su integridad física y mental, así como la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Artículo 2°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es establecer mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia del nivel nacional.

#### CAPÍTULO II

##### Mecanismos e incentivos para empresas nacionales y extranjeras

Artículo 3°. *De la vinculación industrial o empresarial.* Al proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios. Las empresas o industrias nacionales o extranjeras que vinculen personas recluidas en establecimientos penitenciarios y carcelarios, a través de convenio con el Inpec, para que presten sus servicios en el desarrollo de actividades propias del giro ordinario de sus negocios, en un mínimo del 10% del total de su nómina, y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, podrán deducir de su renta hasta el 100% del valor de la remuneración pactada a los internos vinculados, así como los costos del transporte de mercancías, bienes o servicios desde o para el centro de reclusión durante el año gravable, mientras subsista la condición de personas privadas de la libertad y hasta el año siguiente a la puesta en libertad de los condenados.

Parágrafo. Esta disposición no se aplicará a condenados que gocen del subrogado de la prisión domiciliaria, ni implicará el desplazamiento del Recluso a las empresas o factorías que apoyen el programa. Algunas de las actividades contratadas se podrán cumplir bajo modalidades como el teletrabajo u otras modalidades análogas que establezca el gobierno nacional.

Artículo 4°. *Mejoramiento de las condiciones físicas y tecnológicas de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.* Cuando las empresas mencionadas en el artículo 3° destinen un porcentaje de sus utilidades para apoyar el mejoramiento de las condiciones de reclusión de las personas que se encuentran privadas de la libertad en establecimientos carcelarios y penitenciarios el incentivo al que se refiere el artículo anterior, será hasta del 100% del valor de las inver-

siones realizadas, siempre y cuando el mejoramiento o adecuación física de las instalaciones del establecimiento haya sido ejecutado y previamente concertado con el Inpec y el Ministerio de Hacienda, entidades que deben establecer un programa de coordinación del proyecto de mejoramiento penitenciario. Para las obras de adecuación física o tecnológica, las empresas podrán vincular preferiblemente a reclusos con la calidad de condenados, para su ejecución. En los eventos en que sean necesarias capacitaciones y asesorías para el desarrollo de las obras en que se vincula a reclusos, sus costos se tendrán como susceptibles de aplicación del incentivo tributario.

Las empresas o industrias mencionadas en el artículo 3° de la presente ley que realicen inversiones podrán realizar adecuaciones en los centros de reclusión que permitan el desarrollo de las actividades productivas para las que se vincule a las personas privadas de la libertad.

Parágrafo. Los incentivos a que se refieren estos artículos no serán acumulables entre sí y tampoco lo serán con aquellos existentes en otras normas. De la anterior prescripción se excluyen los casos en que se opte por el apoyo al mejoramiento de las condiciones físicas y tecnológicas de los establecimientos y se vinculen reclusos, caso en el cual el porcentaje de acumulación no podrá exceder del 150%, distribuido así: 100% por el artículo 4° y 50% por el artículo 3°.

Parágrafo 2°. Las empresas escogerán la modalidad de apoyo que deseen, ya sea la establecida en el artículo 3° (vinculación en actividades propias de la empresa), o la del artículo 4° (mejoramiento de condiciones físicas y tecnológicas).

Artículo 5°. *Ventajas comparativas en licitaciones públicas.* La empresa que contrate personas privadas de la libertad, o apoye en el mejoramiento de sus condiciones de reclusión en los términos y condiciones dispuestos en los artículos 3° y 4° de esta ley será preferida, en caso de empate, en procesos de contratación Estatal por licitación pública, siempre y cuando no contraríe disposiciones que protegen otros grupos vulnerables.

Las empresas o industrias que se vinculen al programa de mejoramiento penitenciario también tendrán preferencia de sus productos adquiridos por el Estado en los procesos de contratación directa y en los demás procesos contractuales. Tal vinculación también servirá de criterio de desempate.

Artículo 6°. *Visibilidad de la responsabilidad social empresarial.* Las empresas o industrias que contribuyan al mejoramiento del sistema carcelario y penitenciario de Colombia, tendrán derecho a pauta publicitaria radial y televisiva, con beneficios respecto a los costos de la misma, en la que se destaque su vinculación al proyecto. La Autoridad Nacional de televisión, podrá tomar decisiones análogas, respecto a los programas que sean emitidos en canales regionales y nacionales y que cuenten con el apoyo de la ANTV.

## CAPÍTULO III

**Condiciones para las personas privadas  
de la libertad vinculadas al proyecto laboral  
en los centros de reclusión**

Artículo 7°. *Requisitos para las personas privadas de la libertad derivados del trabajo penitenciario.* Las personas privadas de la libertad que sean seleccionadas por las empresas para laborar con ellas, sea para apoyar el giro ordinario sus negocios, o para apoyar un proceso de mejoramiento o adecuación física del establecimiento, deben contar con Certificado de buena conducta acreditada por el Consejo de disciplina del Centro de reclusión.

Artículo 8°. *Derechos de las personas privadas de la libertad.* Los reclusos vinculados a actividades productivas o de adecuación física o tecnológica del establecimiento de reclusión tendrán los siguientes derechos:

a) Afiliación al sistema de seguridad social.

b) La retribución económica pactada en el Convenio. Un porcentaje de la retribución será consignado, previa autorización y determinación del recluso, en una cuenta especial a su favor, el cual le será entregado al momento de perder la condición de confinado en centro de reclusión, para apoyar su proceso de resocialización.

c) Lo anterior, no impide que el recluso, en forma anticipada, autorice la entrega parcial o total de esos recursos a quien tenga el cuidado de sus hijos menores de edad o en condición de discapacidad. En defecto de estos, dicha entrega se autorizará para sus ascendientes mayores de 60 años. En todo caso, no podrán ser remunerados por debajo del salario mínimo legal vigente, o proporcional si la vinculación no fuere de tiempo completo. La jornada laboral, no excederá de ocho horas diarias.

d) Al momento de terminar el cumplimiento de la condena, la persona tendrá derecho a ser beneficiaria del mecanismo de protección al cesante, creado por la Ley 1636 de 2013 y de los programas de reinserción laboral, establecidos por el SENA. La empresa o industria, con la que el condenado haya realizado su labor cuando tuvo la particularidad de recluso, podrá vincularlo con posterioridad para permitirle un adecuado proceso de resocialización y de reincorporación a la vida productiva.

e) Las personas privadas de la libertad que participen de las actividades de trabajo penitenciario reguladas en esta ley tendrán derecho a la redención de pena en los términos de la Ley 65 de 1993.

## CAPÍTULO IV

**Otras disposiciones**

Artículo 9°. *Reglamentación.* Facúltase al gobierno nacional, para que reglamente lo dispuesto en esta ley.

Artículo 10. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige desde su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De la honorable Congresista,

De la Honorable Congresista,

  
**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO.**  
**Senadora de la República**

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

*por medio de la cual se establecen mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

El objeto de la presente ley es establecer mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia del nivel nacional.

**2. ANTECEDENTES**

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el hacinamiento llega a la escandalosa proporción del 200%. Son seis los detenidos por hora, pero la Policía no sabe a dónde llevarlos. El mal es sistémico: muchas instituciones están fallando en algún punto, volviendo la inhumana realidad de los reclusos un círculo vicioso. El hacinamiento es derivado de las dificultades estructurales de la política criminal en todas sus fases y no únicamente en su fase carcelaria se corre el riesgo de que si en tres años persisten los niveles dramáticos de hacinamiento de los reclusos de cinco centros carcelarios (La modelo de Bogotá, Bellavista de Medellín, San Isidro de Popayán y las cárceles de Cúcuta y Barrancabermeja), se cierren definitivamente En el caso de la cárcel La Tramacué de Valledupar, el plazo puede ser menor, especialmente por los problemas en el suministro del agua y además hay dos situaciones particulares:

1. La política criminal y carcelaria de un Estado social y democrático de derecho, fundado en la dignidad humana, debe respetar hasta donde sea posible el derecho fundamental a la libertad de toda persona. Todo ser humano, en una sociedad libre y democrática, salvo que sea estrictamente necesario y proporcionado encarcelarlo, debe poder vivir en libertad. De hecho, la política criminal no solo debe ser respetuosa de la libertad, debe promover su respeto, su protección y su garantía. Debe entender que el derecho penal es la *ultima ratio*, tanto para la decisión de cuándo encarcelar, como para las decisiones de cómo hacerlo y hasta cuándo.

2. En aquellos casos en los que se esté enfrentando una situación de hacinamiento grave y evidente, y hasta tanto no se disponga una medida que asegure una protección igual o superior, se deberá aplicar una regla de *equilibrio decreciente*, según la cual se permita el ingreso de personas al establecimiento siempre y cuando no se aumente el nivel de ocupación

y se haya estado cumpliendo el deber de disminuir constantemente el nivel de hacinamiento. Es decir, la regla de equilibrio decreciente, consiste en que solo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y solo sí (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas. La aplicación de esta regla permite asegurar, por una parte, la realización progresiva, efectiva y sostenible de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, sin imponer el obstáculo que conlleva impedir por completo, y sin excepciones, que personas sindicadas o condenadas puedan ser remitidas a importantes centros de reclusión, hasta tanto no se solucione completamente el problema de hacinamiento.

Igualmente, el documento CONPES 3828 de mayo 19 de 2015 al tratar el tema de la política Penitenciaria y carcelaria en Colombia, planteó:

*“La política penitenciaria y carcelaria hasta el momento se ha concentrado casi exclusivamente en la ampliación de la oferta de cupos. Desde el 2000 se han invertido aproximadamente 3,5 billones de pesos en la construcción, adecuación, operación y mantenimiento de los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON). Si bien este esfuerzo fiscal ha permitido duplicar la capacidad del Estado para atender a la población privada de la libertad, las tasas de hacinamiento siguen por encima del 50%.*

*El presente documento CONPES busca darle un nuevo enfoque a la política penitenciaria y carcelaria mediante su articulación con una política criminal coherente y eficaz. Esto quiere decir que, además de satisfacer las necesidades derivadas de la creciente demanda de cupos, se propone atender otros importantes aspectos que inciden directamente en la situación actual de los centros penitenciarios, tales como la adecuación sanitaria y tecnológica de los establecimientos; el mejoramiento de los programas de atención, resocialización y acompañamiento de la población privada de la libertad; y la articulación con actores estratégicos del orden territorial y del sector privado. Para poner en marcha este nuevo enfoque de política penitenciaria, se ha construido un plan de acción con una inversión total de 1,17 billones de pesos.*

*En el eje de adecuación física, sanitaria y tecnológica de los ERON, se destaca la creación de 11.843 nuevos cupos, la adecuación de las áreas sanitarias de los 137 centros de reclusión, y un proyecto para dotar a los ERON con salas de audiencias virtuales para un ahorro aproximado durante el cuatrienio de 65 mil millones de pesos en costos de traslado y remisiones.”.*

### JUSTIFICACIÓN

El precitado documento CONPES y la opinión pública, sirven de justificación, al agregar:

*Finalmente, se busca afianzar la participación tanto de las entidades territoriales en lo que tiene que*

*ver con el cumplimiento de sus obligaciones frente a la población sindicada, como del sector privado en la estructuración de proyectos APP de iniciativa pública para la ampliación de la oferta penitenciaria y también para la dotación tecnológica de los centros de reclusión.*

*Entre los resultados esperados de la implementación de las estrategias planteadas en este documento se destacan: una reducción de la tasa de hacinamiento en 7 puntos porcentuales (pp); una disminución en la relación entre sindicados y condenados de 9 pp; la generación de 11.843 nuevos cupos penitenciarios y carcelarios mediante obra pública a cargo de la US-PEC, y 7.200 nuevos cupos bajo el esquema de asociaciones público privadas; el fortalecimiento tecnológico del sistema penitenciario y carcelario con un aumento en las salas de audiencias de 88 a 645 al finalizar el cuatrienio;*

*Actualmente, los centros de reclusión del orden nacional carecen de la infraestructura de atención sanitaria y saneamiento básico para atender las necesidades de la población reclusa. Existe una concentración en los riesgos de salud propiciados por el hacinamiento y la baja intervención sobre los determinantes prevenibles y las condiciones mínimas de higiene; manipulación y provisión de alimentos; disponibilidad de servicios públicos; y calidad del agua. Adicionalmente, la prestación de servicios médicos es limitada.*

La situación carcelaria del país ha venido siendo denunciada de tiempo atrás tanto por la Defensoría del Pueblo como por distintas entidades. El nivel promedio de hacinamiento es del 50%, pero llega hasta el 483% en la cárcel de Riohacha según el propio Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). Faltan las mínimas condiciones higiénicas, como agua potable, exposición al sol y servicios sanitarios. Proliferan la tuberculosis, el VIH, la escabiosis y las enfermedades venéreas. Al menos 2.000 de los 117.018 presos que había en el país en el 2014 padecían problemas de salud mental según la Defensoría del Pueblo. Son cada vez más críticas las condiciones de atención médica para los reclusos. Se Reportan a diario violaciones a los derechos humanos y discriminaciones de todo tipo con los presos de ambos sexos. Hay grupos organizados de presos que controlan internamente algunos penales y son rutinarios los sobornos a las autoridades y a los escasos guardianes.

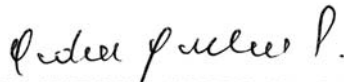
Todo ello, y mucho más, es el caldo de cultivo para la barbarie y hace de nuestras cárceles y de las de otros países de la región, un reflejo de lo peor de nuestra sociedad, una bomba de tiempo con catastróficas explosiones periódicas, y una enorme tarea pendiente en la agenda de la construcción de sociedades más civilizadas y en paz<sup>1</sup>. Como parte de esta justificación debe mencionarse el Convenio 29 y 105 de la OIT, el cual plantea que la remuneración ofrecida a los reclusos no debe ser inferior al salario mínimo legal y las condiciones de seguridad social deben ser iguales, pretender una forma de remuneración diferente, es contrariar el referido Convenio de la OIT, que preva-

<sup>1</sup> Saúl Franco, *cárceles de horror*. Publicado en el diario *El Espectador*, febrero 24/16 <http://www.elespectador.com/print/618405>

lece sobre el derecho interno, según lo dispuesto en nuestra Constitución Política, e igualmente, conduce a que el trabajo tuviera unas tasa de remuneración en condiciones de explotación, que impedirían al recluso el cumplimiento de determinadas obligaciones alimentarias al interior de su grupo familiar o de obligaciones indemnizatorias para con sus víctimas. En el aspecto laboral, el proyecto únicamente beneficiará a los reclusos en los centros carcelarios, para efectos de no perder la unidad de materia del proyecto, toda vez que se busca fundamentalmente, el saneamiento de las condiciones de las estructuras de los centros de reclusión y además, permitir que los reclusos se desplacen a las empresas o factorías que se vinculen al proyecto, supone dos situaciones: a) Se incrementarían los gastos presupuestales de vigilancia para el Inpec. b) Crearía posibles resistencias al interior del grupo de trabajadores de la empresa o factoría que apoye el programa, quienes podrían percibir una latente disminución de la oferta laboral y se podría estigmatizar a los reclusos beneficiarios del programa. Reclusos que suscribirían un contrato individual con su pleno consentimiento, para garantizar que el Estado no está disponiendo libremente de la mano de obra de los reclusos, para favorecer intereses de empresas privadas.

En los términos anteriores, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso de la República, este proyecto de ley.

De la honorable Congresista,



**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO.**  
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 2 del mes de noviembre del año 2016 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 172 de 2016 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Nidia Marcela Osorio Salgado*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 9 de noviembre de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 172 de 2016 Senado**, por medio de la cual se establecen mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por la Senadora *Nidia Marcela Osorio Salgado*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Per-

manente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 9 de noviembre de 2016

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Óscar Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2016**  
**SENADO**

*por medio de la cual se modifica  
y adiciona la Ley 668 de 2001.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 668 de 2001, el cual quedará así:

**Artículo 2°.** Anualmente en la semana previa a la celebración del Día Nacional de Lucha contra la Corrupción, con la coordinación de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y las Comisiones de Ética del Senado de la República y la Cámara de Representantes, los órganos de Control del Estado, las Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público, efectuarán jornada nacional de rendición de cuentas, en la que se dará a conocer el trabajo realizado en transparencia, difusión en valores éticos ciudadanos, estrategias y prácticas orientadas a la prevención, sensibilización y lucha contra la corrupción, así como la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 668 de 2001, el cual quedará así:

**Artículo nuevo.** El ganador de la Medalla Pedro Pascasio Martínez de Ética Republicana, podrá acceder a los siguientes estímulos:

1. Beca "Pedro Pascasio Martínez de Ética Republicana" para realizar estudios superiores de pregrado o posgrado en instituciones públicas de educación superior del país. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, dispondrá las apropiaciones presupuestales necesarias que garanticen la beca.

Opcionalmente a la Beca, el ganador de la medalla podrá optar por uno de los programas de capacitación técnica y/o tecnológica que ofrezca el Servicio Na-



cional de Aprendizaje (SENA), en cuyo ingreso esta Entidad le otorgará prelación.

Estos reconocimientos se sujetarán al cumplimiento de los requisitos mínimos de admisión requeridos y el promedio académico exigido para la permanencia en el respectivo programa.

2. Praelación en la adjudicación de subsidio en los proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés prioritario, por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de conformidad con lo previsto en la Ley 1537 de 2012 y decretos reglamentarios.

**Parágrafo 1°.** El condecorado podrá elegir uno de los estímulos educativos establecidos, que será compatible con el de vivienda.

El beneficiado contará con un término de tres (3) años para acceder a los estímulos educativos y cinco (5) años para el de vivienda, contados a partir de la entrega de la Medalla.

Las Comisiones de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República y la Cámara de Representantes expedirán la respectiva certificación para el acceso a los beneficios establecidos.

La obligación del Estado con el condecorado terminará cuando este rechace expresamente el incentivo o cuando se establezca desinterés por bajo rendimiento académico.

**Parágrafo 2°.** En caso de que el ganador de la medalla “Pedro Pascasio Martínez de Ética Republicana” no haya culminado aún los estudios requeridos por la normatividad para acceder a las becas de que trata el presente artículo, se adoptarán los siguientes plazos para la realización efectiva de los beneficios educativos:

Para la beca educativa del Sena, el plazo será de 3 años contados desde la culminación de la secundaria o del requisito mínimo exigido, según sea el caso.

Para la beca educativa universitaria en modalidad de pregrado, el plazo será de 3 años contados desde la culminación de la media vocacional.

Para la beca educativa universitaria en modalidad de posgrado, el plazo será de 3 años contados desde la culminación del pregrado.

Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 668 de 2001, el cual quedará así:

**Artículo nuevo.** La Mesa Directiva Conjunta de las Comisiones de Ética del Congreso de la República, en la elección de las personas que serán condecoradas con las Medallas “Luis Carlos Galán de Lucha contra la Corrupción” y “Pedro Pascasio Martínez de Ética Republicana”, al definir el mecanismo de selección, tendrá en cuenta los siguientes parámetros:

1. Al inicio del mes de abril de cada año, la Mesa Directiva Conjunta de las Comisiones de Ética del Congreso de la República, declarará abierta la convocatoria pública para la postulación, requisitos que cumplirán los participantes y el término para presentación de postulaciones.

La convocatoria será publicada en radio, televisión, prensa, medios digitales o tecnológicos de am-

plia cobertura, así como en los programas y espacios institucionales asignados al Congreso de la República.

2. Para el estudio y selección que corresponde a las Comisiones de Ética, la postulación como mínimo contendrá los siguientes requisitos:

a) Escrito firmado por el postulante en el que manifieste que por su trabajo, conducta honorable e irrepachable presenta al candidato como opcionado a la respectiva medalla. El postulante se identificará con nombre completo, domicilio, teléfono y datos de contacto;

b) Hoja de vida del postulado que contendrá: domicilio, teléfono, nacionalidad, profesión u oficio y datos de contacto;

c) Trabajo realizado verificable anterior y actual, afín a la convocatoria;

d) Referencias personales y laborales, claramente expresadas para su confirmación;

e) Síntesis de los servicios y/o iniciativas, méritos, ejecutorias, obras, estudios, investigaciones, aportes, logros, distinciones y reconocimientos en la lucha contra la corrupción;

f) Soporte que sustente la postulación, indicando lugares, oficinas, dependencias y personas que las puedan confirmar;

g) Fotocopia ampliada de la tarjeta de identidad, cédula de ciudadanía y/o NIT.

Las Comisiones de Ética del Congreso, además del estudio y verificación de las hojas de vida, con la reserva de sus actuaciones conforme al Reglamento Interno del Congreso, solicitarán a los organismos e instituciones de control del Estado los antecedentes disciplinarios, fiscales y judiciales, igualmente información sobre quejas, indagaciones o investigaciones en curso de los postulados.

3. En el proceso de selección, podrá participar cualquier persona natural o jurídica, según corresponda; no obstante, los integrantes de las Comisiones de Ética del Congreso de la República, valorarán especialmente el trabajo de los postulados cuyo trabajo contra la corrupción y recuperación de valores éticos ciudadanos se realice con independencia de las funciones propias de los organismos de control y vigilancia en todos los órdenes.

4. Concluido el término de postulaciones, las Comisiones de Ética del Congreso publicarán en las páginas web de cada Corporación el listado de los candidatos inscritos para cada medalla por el término de tres (3) días a efecto de que la ciudadanía presente en un término igual, sus objeciones o comentarios; igualmente, se remitirá el listado a la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción, para que esta, si lo considera, se pronuncie sobre los postulados.

5. La Mesa Directiva Conjunta de las Comisiones de Ética definirá el mecanismo de elección pertinente conforme al Reglamento del Congreso. Realizada la elección, la Mesa Directiva del Congreso de la República expedirá los respectivos actos administrativos. Los finalistas a cada condecoración serán exaltados con mención especial de reconocimiento.

6. Las Oficinas de Protocolo del Senado de la República y la Cámara de Representantes, en coordinación con las Comisiones de Ética del Congreso, se encargarán del diseño y oportuna elaboración de las Medallas “Luis Carlos Galán de Lucha contra la Corrupción” y “Pedro Pascasio Martínez de Ética Republicana”. Los pergaminos entregados con estas, serán suscritos por la Mesa Directiva del Congreso de la República y los Presidentes de las Comisiones de Ética del Congreso.

**Parágrafo.** El Senado de la República y la Cámara de Representantes incluirán en su presupuesto anual y por partes iguales, las partidas correspondientes para atender los gastos de difusión de la convocatoria, elaboración de las preseas y acto solemne de entrega.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los Honorables Congressistas.



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Respetados Senadores y Representantes:

Mediante la Ley 668 de 2001, el Congreso de la República instituyó el 18 de agosto de cada año, como el “*Día Nacional de la Lucha contra la Corrupción*”, determinando la recordación de dos hechos acaecidos en la historia de la República; el primero, el acto de honestidad y ejemplo que brindó el niño soldado de las fuerzas patriotas Pedro Pascasio Martínez, quien rechazó el soborno de monedas de oro que le ofreciera el comandante general de las fuerzas españolas Jose María Barreiro por su libertad, al culminar la Batalla de Boyacá; segundo, el fatídico suceso ocurrido en Soacha, Cundinamarca, que arrebató la vida del doctor Luis Carlos Galán Sarmiento, privando a la democracia de un ideólogo impulsor de principios y valores que constituían la esperanza de transformación moral de la República.

Igualmente, creó las Medallas “*Luis Carlos Galán de Lucha contra la Corrupción*” y “*Pedro Pascasio Martínez de Ética Republicana*”, con la finalidad de promover y exaltar a las personas que por su trabajo contra la corrupción y recuperación de valores éticos ciudadanos merecen reconocimiento nacional.

Las Comisiones de Ética del Congreso de la República, al efectuar el proceso de selección que corres-

ponde desde el año 2004, han observado y concluido dos importantes aspectos:

El primero, que realizar una sola campaña como lo establece actualmente el artículo 2° de la Ley 668 de 2001 por parte del Gobierno nacional, es insuficiente, hoy se requiere aunar esfuerzos institucionales y ciudadanos contra el flagelo, propender por la transparencia y buenas costumbres, que los órganos y entidades públicas rindan cuentas, haciendo visible el importante compromiso que se tiene contra la corrupción, fomento de la transparencia y buenas prácticas en el servicio público; y segundo, que si bien es cierto las medallas se entregan como reconocimiento al trabajo realizado, se requiere motivar y estimular especialmente a los jóvenes por tan loable labor.

La Ley 668 de 2001, aportó en la sensibilización contra la corrupción, promoción y estímulo de valores éticos, morales y republicanos, contenido que es necesario actualizar y ajustar. En el presente proyecto de ley se prevé, la obligación para los órganos de Control del Estado, Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público, efectuar en la semana previa al 18 de agosto de cada año, una jornada nacional de rendición de cuentas del trabajo realizado contra la corrupción, transparencia, difusión de valores éticos y ciudadanos, que será coordinada por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y las Comisiones de Ética del Senado de la República y la Cámara de Representantes. En ella informarán las estrategias y prácticas orientadas a la prevención, sensibilización y lucha contra la corrupción, así como la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

De otro lado, se ha observado que desde el año 2004, la medalla Pedro Pascasio Martínez de Ética Republicana, ha sido entregada a Soldados Campesinos, Suboficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía, jóvenes colombianos, menores de 25 años que laboran para disminuir los efectos nocivos de la corrupción en su entorno social, promoviendo una cultura de recuperación de valores éticos ciudadanos, muchas veces con recursos propios y desinteresadamente; otros, ante el acto corruptor han rechazado y denunciado oportunamente el ofrecimiento de dinero en cuantías exorbitantes, su humilde condición le da mayor relevancia a este valiente comportamiento.

Por esto, se ha considerado establecer en este proyecto de ley, los siguientes estímulos para los jóvenes que se destacan en tan noble labor y que se constituyen en ejemplo nacional:

1. Beca que llevará el mismo nombre de la presea, para realizar estudios de pregrado o posgrado en instituciones públicas de educación superior, opcionalmente el condecorado podrá acceder a los programas de capacitación técnica o tecnológica que ofrezca el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

2. Prelación en la adjudicación de subsidio en los proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés prioritario.

Se establecen los parámetros para acceder a los beneficios, así como términos para hacerlos efectivos. Los estímulos propuestos fomentarán la difusión del significativo hecho histórico realizado por Pedro Pas-

caso Martínez, inspirador de valores éticos ciudadanos y republicanos.

Al respecto, se considera importante resaltar que durante el trámite legislativo que surtió el Proyecto de ley número 218 de 2009 Senado, 233 de 2011 Cámara, por medio de la cual se modificaba y adiciona la Ley 668 de 2001 y se instituía la Red Interinstitucional por la Integridad, el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, a través del Oficio UJ-1125/10, solicitó la eliminación de los artículos a los que hace reparo o en su defecto el archivo de la iniciativa, concepto que analizado no fue acogido dado que traía imprecisiones sobre los costos reales que podría generar la beca propuesta.

Enunciaba el Ministerio la posible inconstitucionalidad de la misma, con relación a la prohibición de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado contenida en el artículo 355 Superior, toda vez que con la creación de la Beca “Pedro Pascasio Martínez de Ética Republicana”, se ofrecía un auxilio en dinero para un particular con destino a su educación, en valor que oscilaba entre \$41.200.000.00 y \$56.650.000.00 millones de pesos por beca, con una ausencia de definición legal de los objetivos perseguidos con la misma.

Al respecto, la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes dejó expresas consideraciones que refutaban los comentarios y conclusiones del Ministerio, aplicables y que el presente proyecto de ley retoma, dado que la beca que se establece es para instituciones públicas de educación superior, las cuales conforme a lo expresado en distintos estudios realizados por el Observatorio de la Universidad en el año 2007 y 2014, indican que la educación pública en Colombia es en promedio 10 veces más económica que la privada, por lo que se infiere que el valor total a pagar por beca, todo el pregrado oscilaría entre los \$7.000.000.00 y 8.000.000.00 millones de pesos, que aún a hoy 2016, hace notoria la diferencia con lo expresado por el Ministerio.

Más aún, si se tiene en cuenta que anualmente solo se escoge un (1) ganador de la Medalla Pedro Pascasio Martínez, que sus ejecutorias constituyen interés público y social para que su labor sea reconocida con los estímulos que en este proyecto se prevé, no se requiere la autorización previa del Gobierno nacional de que trata el artículo 7° de la Ley 819 de 2013, dado que el mismo tiene bajo impacto fiscal para las finanzas públicas del Estado (ver entre otras las Sentencias C-662 de 2009 M. P., doctor Luis Ernesto Vargas Silva, C-700 de 2010 M. P., doctor Jorge Pretelt Chaljub).

Igualmente, no se transgrede la prohibición constitucional contenida en el artículo 355 de la Constitución porque los mismos, como se dijo los estímulos responden al interés social y público de luchar contra el flagelo de la corrupción, al brindar un justo reconocimiento al trabajo de los jóvenes en la promoción de valores éticos ciudadanos consagrado en la Ley 668 de 2001.

Finalmente, con el proyecto se adiciona a la Ley 668 de 2001 disposiciones contentivas de los parámetros que deberán tenerse en cuenta por la Mesa Directiva Conjunta de las Comisiones de Ética del Congreso, al definir el mecanismo de selección de las personas que serán condecoradas con las medallas,

entre los cuales se encuentran la convocatoria y requisitos para participar en el concurso de méritos, así como herramientas para que las Comisiones de Ética efectúen el mismo.

Bajo las anteriores consideraciones, solicitamos a los Honorables Congresistas dar trámite legislativo al proyecto de ley, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 668 de 2001.*

De los Honorables Congresistas.

Con toda atención,

Con toda atención,

Los Honorables Senadores:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO Presidente Comisión de Ética Senador de la República	LEON ROBERTO BARÓN NEIRA Vicepresidente Comisión de Ética Senador de la República
HERNÁN FRANCISCO ANDRADE SERRANO Senador de la República	ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BAEZ Senador de la República
ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO Senador de la República	ANDRÉS CRISTO BUSTOS Senador de la República
MARIO FERNÁNDEZ ALCOCER Senador de la República	TERESITA GARCÍA ROMERO Senadora de la República
ANTONIO NAVARRO WOLFF Senador de la República	JORGE HERNÁNDEZ PEDRAZA GUTIÉRREZ Senador de la República
JUAN CARLOS RESTREPO ESQOBAR Senador de la República	Oscar Hurtado P.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 3 del mes de noviembre del año 2016, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 173, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por...

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 9 de noviembre de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 173 de 2016 Senado, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 668 de 2001*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores: *Manuel Enríquez Rosero, León Rigoberto Barón Neira, Hernán Andrade, Ángel Custodio Cabrera, Orlando Castañeda, Andrés Cristo Bustos, Mario Fernández Alcocer, Teresita García Romero, Juan Carlos Restrepo, Jorge Hernando Pedraza* y el honorable Representante *Óscar de Jesús Hurtado*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 9 de noviembre de 2016

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

Cumplase.

La Presidenta encargada del honorable Senado de la República,

*Oscar Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2016 SENADO

por la cual se establece el pago de cesantías del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

1.1.

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

ÉDINSON DELGADO RUIZ

Presidente Comisión Séptima Senado

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

**Asunto:** Comentarios al informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 20 de 2016 Senado**, por la cual se establece el pago de cesantías del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley del Asunto así como al derecho de petición presentado por el Honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto que el pago de cesantías a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, se haga dentro de los 45 días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación y pago de la prestación solicitada. En efecto, en la Exposición de Motivos contenida en la *Gaceta del Congreso* de la República número 526 de 2016, se lee:

**“1. Objeto**

*La Ley 1769 de 2015 “Ley del Presupuesto General de la Nación”, menoscabó de manera discriminatoria el pago de las cesantías de los afiliados al Fomag, en relación con los demás servidores públicos a quienes se les paga en menor tiempo y la sanción por mora es evidentemente más alta, lo que busca este proyecto de ley es establecer un tratamiento igualitario, no discriminante, ni atentatorio de los derechos y garantías adquiridos por los educadores del sector oficial para quienes se les reconozcan las cesantías*

*de conformidad a como se venía realizando de acuerdo a lo establecido en la Ley 1071 de 2006”.*

Al respecto y como es de conocimiento de los miembros de esa Comisión, mediante Sentencia C-486 de 2016, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 89 de la Ley 1769 de 2015 y resolvió en su ordinal segundo: “*La presente decisión de inexecutable surte efectos desde el 1° de enero de 2016, es decir el momento en que entró a regir la ley de Presupuesto Ley 1769 de 2015, y tiene efectos retroactivos para el pago de los intereses de mora del año 2016 a los docentes oficiales, en donde se aplicará lo dispuesto en los artículos 4° y 5° de la Ley 1071 de 2006 para contabilizar los días de retardo y los intereses de mora”.*

Dicho esto y teniendo en cuenta que la misma Sentencia en su parte resolutive se encargó de precisar que el artículo 5° de la Ley 1071 de 2006 es el aplicable en la materia, esta Cartera considera innecesario continuar con el presente trámite legislativo.

Atento saludo,



ANDRÉS ESCOBAR ARANGO  
Viceministro Técnico

c.c.

H. S. Autor Senén Niño Avendaño – Autor

H. S. Ponente Jesús Alberto Castilla Salazar – Coordinador Ponente

H. S. Ponente Carlos Enrique Soto Jaramillo - Ponente

Dr. Jesús María España Vergara – Secretario Comisión

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a 9 de noviembre 2016

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso de la República* de las siguientes consideraciones:

**Comentarios del:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Refrendado por:** Andrés Escobar Arango.

**Proyecto de ley número 20 de 2016 Senado, 082 de 2015 Cámara.**

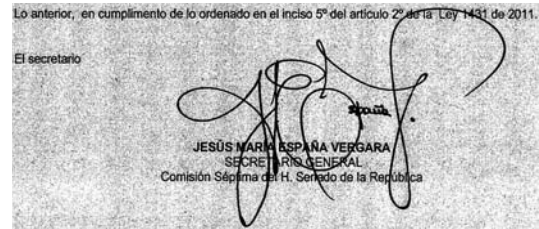
**Título del proyecto:** 20 de 2016 Senado, por la cual se establece el pago de cesantías del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**Número de folios:** (01) doble.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** miércoles nueve (9) de noviembre de 2016.

**Hora:** 08:50 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.



## COMENTARIOS

### COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY DE ACTORES (PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2016 SENADO)

Bogotá, D. C., 9 de noviembre de 2016

Honorables Senadores

Jorge Iván Ospina

Jesús Alberto Castilla

Nadia Blél Scaf

Antonio José Correa

Honorio Henríquez Pinedo

Comisión Séptima

Senado de la República de Colombia

Ciudad

**Asunto:** Comentarios de Asomédios frente al borrador para ponencia para segundo debate al Proyecto de ley de Actores (Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado).

Honorables Senadores:

En primera instancia queremos agradecerles haber compartido el borrador del proyecto de ley de actores, para segundo debate, para así poder presentar nuestros comentarios al texto y participar en la construcción de políticas públicas que impulsen un sector pujante en Colombia, como lo es el de la producción audiovisual.

Después de estudiar el texto del borrador, Asomédios, y sus miembros del sector de televisión, vemos con gran preocupación que no se han tenido en cuenta varios de los comentarios que hemos presentado a consideración, bien sea por la Asociación o por sus afiliados; e incluso que se hayan incluido artículos mucho más gravosos.

Así mismo, genera mucha intranquilidad que las partes directamente afectadas en el proyecto de ley, como son los canales de televisión y los actores, hayan iniciado un proceso de negociación, que por cierto está bastante adelantado, y que al mismo tiempo el Congreso continúe haciendo más gravoso el proyecto de ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, reiteramos que, si bien puede existir una noble intención de resaltar el oficio de los actores colombianos y de proteger a los mismos, el costo del proyecto de ley sería altísimo para la industria; y en últimas para la economía

y competitividad del país. En razón a lo anterior, a continuación, presentamos nuestros comentarios específicos.

#### 1. Los actores como creadores

Es cierto que se ha hecho un esfuerzo por modificar la redacción del Proyecto de Ley cambiando en algunos casos la palabra creadores (para referirse a actores) por la palabra intérpretes. Sin embargo, el artículo 3° del proyecto, define al actor como el “artista que se sirve de su cuerpo, su voz, su intelecto y su capacidad histriónica para crear personajes e interpretaciones en producciones teatrales y todo tipo de expresiones artísticas, realizaciones, audiovisuales, radiales y en los demás medios en lo que se ejerza la actuación”. De igual forma, en el artículo 5°, en el título se refiere a las interpretaciones como creaciones artísticas de patrimonio cultural.

Consideramos que el uso inadecuado del término creador se presta para que equivocadamente se equipare a los actores con los autores, los cuales claramente no son comparables frente al derecho de autor; pues este distingue entre los autores, quienes crean, y los intérpretes, como en el caso de los actores, y esa diferencia define el régimen de protección aplicable. Esta confusión contraría la Convención de Roma, el Tratado de Beijing sobre interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales, la Decisión Andina 351 de 1993 y la Ley 23 de 1982.

Entendemos que un actor puede tener la doble calidad, es decir, ser autor, cuando por ejemplo es también libretista y en efecto crea el personaje, y de actor, cuando además de crear el personaje lo interpreta. No obstante, para que un actor pueda ser considerado autor debe enmarcarse en las definiciones establecidas en la Ley 23 de 1982 y en la Decisión Andina 351 de 1993, las cuales están lejos de reconocer a los intérpretes como autores por el simple hecho de interpretar. De tal forma, de ser un actor también autor, como ya fue mencionado, este estará protegido por la Ley 23 de 1982, sin que sea necesario hacer una mención en el proyecto de ley. En conclusión, solicitamos amablemente no se use el término de creador para definir el rol del actor.

#### 2. Declaratoria de Patrimonio Cultural de la Nación

El artículo 5° del proyecto propone que las producciones dramáticas de cine, televisión, teatro y otras formas de lenguaje escénico o audiovisual sean consideradas expresiones del Patrimonio Cultural de

la Nación de forma directa, sin que medie la declaratoria que para tales fines dispone el Ministerio de Cultura (Ley 397 de 1997 - Ley de Cultura).

Dicha declaratoria trae consigo la discusión de si tratándose de bienes particulares, vale decir, de propiedad de productores privados, tal disposición sí tendría efecto, so pretexto de proteger el trabajo de los actores y de ser garantizados sus derechos por el Estado, según reza el proyecto de ley. El hecho de declarar las obras audiovisuales como Patrimonio Cultural impone cargas inclusive para su comercialización, que pueden no ser aplicables a las producciones de televisión.

Es claro que la declaración de un bien o una expresión como parte del Patrimonio Cultural “conlleva, en cierta medida, una limitación al dominio de la misma, por cuanto sus propietarios y administradores están en la obligación precisamente de respetar y conservar su destinación”<sup>11</sup>. En consecuencia, sería dable concluir que por esta ley se estarían expropiando derechos de contenido eminentemente privado y, por tanto, los derechos patrimoniales de explotación no podrían ejercerse por sus titulares legítimos o si se pueden ejercer en los términos de dichas leyes, disponen de restricciones especiales que limitan su ejercicio o disposición.

Lo anterior, va en contravía de los compromisos internacionales asumidos en el seno del Convenio de Berna<sup>22</sup>, Acuerdo de los ADPIC en la OMC<sup>33</sup>, Tratado internet de la OMPI<sup>44</sup> y por supuesto, la Decisión Andina 351, donde todos ellos reconocen un conjunto mínimo de derechos de explotación a favor del creador o titulares derivados.

Además, esta disposición iría en contravía del artículo 61 de la Constitución que reconoce la propiedad intelectual como forma de propiedad especial y reconocida a favor del autor o creador y en general de los titulares de derecho de autor y conexos.

Sugerimos que el artículo prevea la posibilidad que las producciones dramáticas de cine, televisión, teatro y otras formas de lenguaje escénico o audiovisual puedan ser consideradas expresiones del Patrimonio Cultural de la Nación, cuando cumplan con los

requisitos y procedimientos establecidos en la Ley de Cultura.

### 3. Régimen laboral

Por otro lado, la nueva redacción del proyecto de ley mantiene un régimen laboral especial para los actores, a través de un híbrido entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral. Reiteramos que dicha propuesta de “contrato híbrido” no es admisible por cuanto su finalidad es obtener únicamente los beneficios tanto del contrato laboral como del contrato de prestación de servicios a favor de los actores, pero sin que estos asuman las obligaciones propias de cada régimen. Por ejemplo, el proyecto de ley incluye en las relaciones actorales no subordinadas, elementos propios de las relaciones laborales subordinadas (jornadas de trabajo, descansos obligatorios, horas extras, trabajo nocturno, tarifas fijas anuales y una cesantía especial) pero excluye elementos propios de las relaciones laborales como, por ejemplo, la prestación personal de los servicios, la exclusividad a favor del empleador, entre otros.

En la actualidad, el actor y las productoras, bajo el principio de la autonomía de la voluntad, pueden celebrar contratos de prestación de servicios o formas de vinculación no subordinantes, que no están reguladas por la legislación laboral. Por esta razón, insistimos que el proyecto de ley interviene indebidamente en el principio de la autonomía de la voluntad y la libertad contractual como herramienta indispensable de la libertad de empresa.

Propuestas como la cesantía especial y la de tarifas únicas anuales del proyecto de ley, desconocen la realidad de la industria de televisión y del país en general. Los actores de televisión se encuentran muy bien remunerados por las productoras y canales de televisión, no solo en el nivel de los roles protagónicos sino incluso en el de los actores por capítulos, quienes hoy en día reciben en promedio \$1.000.000 de pesos por 3 días de jornada de actividades actorales. A continuación, incluimos una tabla que refleja la remuneración que recibe un actor en una producción tipo de televisión, agrupadas en pagos altos, medios y bajos, con el fin de hacer aún más reales las cifras:

	Total pagado	Promedio Mensual	Anualidad
Pagos altos	\$260.152.452	\$41.577.359	\$21.679.371
Pagos medios	\$134.997.939	\$19.137.681	\$11.249.828
Pagos bajos	\$61.745.364	\$8.995.686	\$5.145.447

Obsérvese que, como quiera que los actores se quejan de la estacionalidad propia de su actividad, hemos hecho el ejercicio anualizado como si trabajarán los 12 meses del año y aún en dicho escenario la remuneración sigue siendo superior a la de muchos profesionales de cualquier sector productivo del país y lejos de lo que gana la mayoría de los colombianos. A lo anterior hay que agregar que la mayoría de los contratos de los actores no tienen cláusulas de exclusividad por ser de prestación de servicios, lo que les permite prestar servicios con diferentes compañías y para diferentes tipos de actividades, de manera paralela.

<sup>1</sup> (<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Nornal.jsp?i=18395>)

<sup>2</sup> **Artículo 9º [Derecho de reproducción: 1. En general. 2. Posibles excepciones. 3. Grabaciones sonoras y visuales]** 1. Los autores de obras literarias y artísticas protegidas por el presente Convenio gozarán del derecho exclusivo de autorizar la reproducción de sus obras por cualquier procedimiento y bajo cualquier forma.

<sup>3</sup> **Artículo 9º. Relación con el Convenio de Berna**  
1. Los Miembros observarán los artículos 1º a 21 del Convenio de Berna (1971) y el Apéndice del mismo. No obstante, en virtud del presente Acuerdo ningún Miembro tendrá derechos ni obligaciones respecto de los derechos conferidos por el artículo 6ºbis de dicho Convenio ni respecto de los derechos que se derivan del mismo.

<sup>4</sup> **Artículo 1º. Relación con el Convenio de Berna** 1. El presente Tratado es un arreglo particular en el sentido del artículo 20 del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, en lo que respecta a las Partes Contratantes que son países de la Unión establecida por dicho Convenio. El presente Tratado no tendrá conexión con tratados distintos del Convenio de Berna ni perjudicará ningún derecho u obligación en virtud de cualquier otro tratado.

En la exposición de motivos el gremio de los actores alega la fragilidad de la vinculación de los actores y actrices, sin embargo, lo cierto es que en diferentes foros e instancias las empresas de televisión han ofrecido a los actores una vinculación de tipo laboral, no obstante, este grupo se ha negado a aceptarlo. Lo anterior, en tanto los actores, en su mayoría, son contratados a través de empresas, figura que les permite no cotizar a la seguridad social sobre el 40% del valor que reciben como lo establece la ley, sino sobre la base de salarios mínimos. En una producción como por ejemplo “Las Hermanitas Calle”, el 60% de los actores tienen suscritos contratos a través de empresas y en su gran mayoría el IBC oscila entre \$644.000 y \$1.000.000 pesos.

En este sentido, dejamos sobre la mesa el ejercicio interno hecho por Caracol Televisión y RCN Televisión, según el cual, de aprobarse este proyecto de ley se generaría un sobrecosto de entre el 12 y el 20% en gastos de elenco y de entre el 25% y 45% en el valor total de la producción. Adicionalmente, una producción que antes duraba 6 meses ahora durará 8 meses y una producción de 8 meses ahora durará 11 meses.

Por otro lado, es importante mencionar que el proyecto es contrario a los principios de igualdad y de no discriminación, al establecer, sin justificación ni proporcionalidad alguna, un régimen laboral especial para la actuación y no para otros oficios de características similares, como por ejemplo la fotografía, la música, el diseño gráfico, entre otros.

Además, no entendemos por qué razón existe una mayor flexibilidad de jornada de actividad actuarial para la industria del cine, en tanto la producción de audiovisuales para cine y para televisión son muy similares.

Finalmente, consideramos que la mejor forma de regular lo relacionado con condiciones laborales es a través de un acuerdo privado entre las empresas que produzcan contenidos audiovisuales y las asociaciones de actores. Para efectos de lo anterior, los canales de televisión y los actores vienen adelantando exitosamente negociaciones tendientes a lograr un consenso relacionado con las jornadas de grabaciones y trabajos en días festivos.

#### **4. Pagos por ventas**

La nueva redacción del proyecto de ley mantiene la retribución a los actores por cada venta que se haga de la producción en la cual participó (artículo 18). Al respecto, insistimos que no entendemos el origen de esta pretensión, cuando precisamente para que los actores participen de las retribuciones por la emisión de una producción audiovisual, así como de las ventas y repeticiones, la Ley Fanny Mikey reconoció a favor de aquellos el derecho de comunicación pública. Por este concepto, los canales privados pagan a ACTORES - SOCIEDAD DE GESTIÓN, una suma cercana a los \$6.000.000.000 de pesos anuales, solo por la emisión en Colombia. Esta ley igualmente habilita a los actores para que, a través de dicha sociedad de gestión, recauden los derechos de comunicación pública que se generen en (i) teatros; (ii) televisión por cable; y (iii) en el exterior en todos los anteriores medios, por cada vez que se emita una producción audiovisual nacional. En consecuencia, podría decirse que

el proyecto de ley genera un doble pago a favor de los actores por un concepto idéntico.

Consideramos que cualquier pago adicional al establecido en la Ley Fanny Mikey, debe ser resultado de un acuerdo privado entre las partes, con fundamento en el principio de la autonomía de la voluntad y la libertad contractual como herramienta indispensable de la libertad de empresa. No obstante, les informamos que este es uno de los puntos propuestos por los actores para tratar dentro de las negociaciones con los canales de televisión”.

#### **5. Cuotas de dramatizados en la televisión nacional**

De igual forma, la redacción propuesta del Proyecto de Ley conserva la obligación solo para los canales nacionales privados, de garantizar al menos un 20% de dramatizados que requieran de actores (artículo 19). Consideramos que esta propuesta de artículo tiene los siguientes inconvenientes:

a) Viola la libertad de programación que tienen los canales de televisión abierta, los cuales, por disposición de la Ley de Televisión, solo deben cumplir con porcentajes de programación nacional y extranjera.

b) Viola los Tratados de Libre Comercio suscritos por Colombia con Estados Unidos, Canadá, Chile, El Salvador, Guatemala y Honduras, ya que, en los acuerdos multilaterales suscritos por Colombia, la exigencia de este tipo de requisitos restringe el acceso al mercado de productos extranjeros que tendrían que acreditar este tipo de contingentes numéricos y agrega barreras contrarias a los compromisos que además no existían al momento de la firma de los tratados comerciales.

c) No tiene en cuenta las preferencias de los televidentes, pues impone la producción y emisión de un tipo específico de producto y en una cantidad específica, sin saber si el mercado respalda la decisión.

d) Genera una desventaja competitiva a los canales nacionales privados frente a los demás canales que no tienen dicha obligación, con quienes compite por el mercado de pauta. Hoy en día los canales de televisión cumplen con gran cantidad de obligaciones incluyendo la relacionada con las cuotas de programación nacional. Si se quiere incentivar la producción de dramatizados, debe obligarse a aquellas compañías que hoy en día no tienen este tipo de obligaciones como por ejemplo a las compañías de televisión por suscripción.

#### **6. Fondo para la Promoción y Fomento de la Producción de Dramatizados Nacionales y cuota para la producción de dramatizados nacionales**

El texto propuesto incluye en sus artículos 20 a 23 la creación de un Fondo para la Promoción y Fomento de la producción de dramatizados nacionales y una cuota para la promoción y fomento de la producción de dramatizados nacionales, como una contribución parafiscal, generando cargas devastadoras para la industria audiovisual, especialmente para los canales de televisión y programadoras.

En primera instancia, no hay claridad sobre cuál es la finalidad del fondo, pues si bien dice que el fondo será para potenciar la creación y producción de serie-

dos y dramatizados, no se entiende cómo va a suceder esto, pues el proyecto lo que pretende es gravar a la misma industria. Si de verdad se quiere potencializar la producción audiovisual en Colombia, se necesitan incentivos positivos para que la industria crezca y no impuestos o cargas dinerarias que solo golpearán a la industria.

En cuanto a la financiación del fondo y la creación de la cuota, se prevé que las productoras, programadoras, canales de televisión y cableoperadoras de televisión aporten un 3% de sus ingresos netos por comercialización de pauta. Al respecto, cabe hacer dos aclaraciones:

1. Las productoras no obtienen ingresos por comercialización de pauta, ya que estas solo se dedican a comercializar las obras audiovisuales. Además, no todos los operadores de televisión por suscripción tienen canales de producción propia, por lo que no necesariamente todas aportarán al fondo. Es decir, la obligación solo sería para los canales de televisión privada y programadoras.

2. La suma es excesiva, Por ejemplo, los canales de televisión privada nacionales pagan un 1.5% sobre sus ingresos brutos como contraprestación por el uso del espectro; pago que se realiza además para financiar la televisión pública. Así las cosas, el fondo para dramatizados exigiría un pago mayor que el establecido para financiar la totalidad de la televisión pública por parte de los canales de televisión privada nacional.

Adicional al anterior pago, el proyecto establece que las productoras, programadoras, canales de televisión y operadoras de cable deberán aportar al fondo un 1% sobre las ventas internacionales de sus productos. Esta nueva carga, lejos de promover la producción de dramatizados en el país, generará una disminución en la misma venta, pues no será atractivo para las productoras vender al exterior o hacer producciones nacionales, que se encuentran en desventaja con las producciones internacionales, por esta obligación.

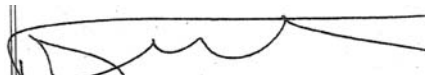
Es importante recordar el gran esfuerzo de la televisión colombiana por consolidarse internacionalmente, lo cual ha permitido posicionar a Colombia en el tercer lugar de exportación de contenidos de televisión en Latinoamérica, razón por la cual resulta evidente que una iniciativa como la propuesta, haría retroceder lo alcanzado hasta el momento en materia de exportaciones.

Compartimos la idea de que se generen incentivos para que la producción de los dramatizados continúe creciendo en Colombia y posicionándose a nivel internacional, sin embargo, consideramos que los mecanismos propuestos en el Proyecto de ley no son los adecuados.

Finalmente, le manifestamos nuestra disposición para asistir a la comisión de concertación, de conformidad con el compromiso establecido en primer debate de este proyecto de ley, por lo cual estaremos atentos a recibir la correspondiente citación.

En caso de requerir mayor información sobre el particular, no duden en así indicárnoslo.

Cordial saludo.



**TULIO ÁNGEL ARBELÁEZ**  
Presidente

**CONTENIDO**

Gaceta número 982 - Jueves, 10 de noviembre de 2016  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**NOTAS ACLARATORIAS** Págs.

Nota aclaratoria al Proyecto de ley número 164 de 2016 Senado, por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos .....	1
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 172 de 2016, por medio de la cual se establecen mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia .....	13
Proyecto de ley número 173 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 668 de 2001 .....	16
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate al proyecto de ley número 20 de 2016 Senado, por la cual se establece el pago de cesantías del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.....	20
<b>COMENTARIOS</b>	
Comentarios de la Asociación Nacional de Medios de Comunicación a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley de actores (Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado) .....	21