



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 979

Bogotá, D. C., jueves, 3 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2019 CÁMARA

por la cual se promueve la integridad en el deporte y se crea el tipo penal amaño o fraude o manipulación de las competiciones deportivas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese a la Ley 599 de 2000 (Código Penal) el artículo 312A el cual quedará así:

Artículo 312A. *Amaño o fraude o manipulación de las competiciones deportivas.* El que amaño, altere, constriña o haga un acuerdo o acción u omisión de carácter intencional cuya finalidad sea alterar ilegalmente el resultado o el curso de una competición deportiva a fin de eliminar total o parcialmente el carácter imprevisible de dicha competición con objeto de obtener una ventaja indebida para beneficio propio o de terceros, incurrirá en pena de prisión de doce (12) meses a sesenta (60) meses y multa de cien (100) a cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará en una tercera parte cuando la conducta fuere cometida por el deportista, empleado, entrenador, árbitro, dirigente deportivo, agente o representante, personal médico, deportivo, integrante, accionista de un club, liga, comité o federación deportiva o cuando el evento o competición deportiva se encuentre dentro del listado de las opciones posibles de los operadores de apuestas.

Artículo 2º *vigencia:* La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y

publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PROYECTO DE LEY

por la cual se crea el tipo penal de amaño o fraude o manipulación de competiciones deportivas

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

COLJUEGOS es la entidad administradora del monopolio de juegos de suerte y azar en Colombia del orden nacional, adscrita al Ministerio de Hacienda, bajo el sustento del artículo 93 de la Ley 1753 de 2015 expidió el Acuerdo 04 de 2016 competente

para otorgar la concesión a operadores privados de los juegos Online. En julio de 2017 inicia la primera operación de juegos Online y por el año 2018 recaudó por derechos de explotación de los juegos por internet \$37.912 millones y en el primer trimestre de 2019 completa \$11.813 millones. Al momento Colombia cuenta con 17 páginas autorizadas de apuestas online y ya se alcanzaron un total (a abril 2019) de 2.505.934 cuentas de jugadores inscritos y han entregado premios por \$2.7 billones.

En virtud al gran mercado de apuestas deportivas en el país, resulta necesario involucrar a los interesados en el desarrollo de los eventos deportivos y a las federaciones que agrupan a los operadores autorizados para explotar este tipo de apuestas para que, mediante acciones conjuntas se procure garantizar la integridad de las competiciones deportivas, para lo cual es necesario la creación de canales de comunicación, transferencia de información, educación con el objeto de prevenir conductas que alteren o afecten el resultado de los eventos deportivos, especialmente del Fútbol Profesional Colombiano.

El Congreso no puede ser ajeno al desarrollo de las apuestas que se generan por las justas deportivas, tampoco a la posibilidad de amaño de partidos, fraudes que inciden en los deportes y que generan por parte de personas inescrupulosas un lucro indebido a través del acceso a los portales de apuestas autorizadas por Coljuegos en Colombia.

Elevar a tipo penal el amaño o fraude de las disciplinas deportivas significa avanzar en el descubrimiento y sanción penal de aquellos que intercambian información sobre acciones que conllevan a la manipulación nacional e internacional de las competiciones deportivas y, en general, todas aquellas acciones que afecten de manera deliberada el resultado de los eventos deportivos; así como también, presentar las denuncias ante autoridades competentes para que se adelanten las acciones penales correspondientes, en un ámbito previo de calificación y determinación del delito.

La lucha contra la manipulación de las competiciones deportivas viene desarrollándose con eficacia en España, país que posee dentro del Código Penal el delito para estos eventos para frenar todas las actuaciones fraudulentas que atentan contra la integridad deportiva.

En Colombia se requiere la categorización de delito de la manipulación de competiciones deportivas, pues estos acuerdos, acciones u omisiones de carácter intencional o no, cuya finalidad sea alterar ilegalmente el resultado o el curso de una competición deportiva a fin de eliminar, total o parcialmente, el carácter imprevisible de dicha competición con objeto de obtener una ventaja

indebida para sí o para otros, no puede ocurrir en nuestro país.

Las apuestas online o por internet al estar reguladas en Colombia poseen una seguridad jurídica al apostador, al operador y a la comunicad en general, quienes jamás podrían aceptar la entrega por parte de un jugador, empleado o dirigente de un valor monetario sujeta a la expectativa de obtener un premio de valor pecuniario en caso de que se produzca un hecho futuro e incierto relacionado con una competición deportiva.

Tenemos la siguiente subclasificación a fin de distinguir apuestas irregulares:

- a. Apuesta deportiva ilegal. Es toda apuesta deportiva cuya naturaleza u operador no estén autorizados por COLJUEGOS.
- b. Apuesta deportiva irregular. Es cualquier apuesta deportiva que no se ajuste a las apuestas habituales o previsibles del mercado de que se trate o que guarde relación con una competición deportiva que se desarrolle conforme a pautas no habituales.
- c. Apuesta deportiva sospechosa. Es cualquier apuesta deportiva que, atendiendo a pruebas fiables y no contradictorias, parezca estar vinculada a una manipulación de la competición respecto de la cual se realiza dicha apuesta.

Finalmente la ley debe propender por la búsqueda del valor fundamental ético en el movimiento deportivo, caracterizado por la credibilidad, transparencia y equidad, así como por la imprevisibilidad de los resultados de las competiciones deportivas denominado **Integridad del Deporte**.



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 248
DE 2019 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como propósito procurar el acceso progresivo de las personas a las Instituciones de Educación Superior, mediante la adopción de estrategias que faciliten su permanencia durante la actividad académica, eliminando barreras injustificadas que garanticen la eficacia del derecho a la educación.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 122. Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:

- a) Derechos de Inscripción.
- b) Derechos de Matrícula.
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.
- e) Derechos de Grado.
- f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

Parágrafo 1°. Las instituciones de Educación Superior de carácter Público legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, teniendo en cuenta una evaluación socioeconómica previa, el cual deberá informarse al Ministerio de Educación para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la Ley 1740 de 2014.

Además, podrán exigir derechos denominados derechos complementarios los cuales no podrán exceder el índice de inflación del año inmediatamente anterior.

Parágrafo 2°. Las instituciones de Educación Superior de carácter Privado legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, el cual deberá informarse al Ministerio de Educación para efectos de inspección, vigilancia y control.

Parágrafo 3°. Las instituciones de Educación Superior de carácter Privado, no podrán incrementar el valor de los derechos pecuniarios contenidos en los literales a), b), c), d) y f) enunciados en el inciso primero del presente artículo, sino hasta el diez (10%) por ciento del valor de la matrícula. Para tal efecto, se entenderá que el incremento se aplicará sobre la totalidad de los derechos pecuniarios.

Además, las Instituciones de Educación Superior Privadas podrán exigir derechos denominados derechos complementarios los cuales no podrán exceder el índice de inflación del año inmediatamente anterior.

El valor de los derechos de grado, por ser un derecho inherente al logro académico alcanzado por la culminación de un programa de formación universitaria conforme a la ley, no podrá superar el costo real de elaboración del respectivo diploma con las medidas de seguridad y protección debidas. Si se incluye costo de ceremonia este deberá ser justificado en términos proporcionales a cada uno de los titulares del derecho, decisión administrativa que se dará a conocer mediante circular interna, publicada en la página web de la institución, así como en lugares visibles de su planta física.

Parágrafo 4°. El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo por las instituciones de Educación Superior de carácter Privado dará lugar a las acciones administrativas y a la imposición de las sanciones a que se refiere la Ley 1740 de 2014.

Artículo 3°. Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas fijarán el plazo mínimo para efectuar el pago de la matrícula ordinaria, el cual no podrá ser inferior a veinte (20) días calendario, a partir de la entrega del respectivo recibo.

Las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas, igualmente, podrán generar un recargo o incremento sobre el valor de la matrícula cuando esta se realice en forma extraordinaria o extemporánea, el cual no podrá exceder el diez (10%) por ciento.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el **Diario Oficial**.

MARtha VILLALBA HODWALKER
Representante a la Cámara

MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO
Representante a la Cámara

CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
Representante a la Cámara

7 de octubre de 2019

* * *

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El objeto del presente proyecto de ley puede definirse como una medida para combatir la deserción estudiantil a nivel universitario y garantizar la permanencia de los estudiantes en la actividad académica creando medidas que alivien el ámbito socioeconómico, eliminando obstáculos de acceso a la educación superior a través de varios instrumentos.

Por tal razón, el proyecto de la referencia pretende en su parte sustantiva establecer límites al

cobro de derechos pecuniarios, complementarios y matrículas extraordinarias.

II. JUSTIFICACIÓN

En primer lugar, resulta necesario traer a colación el marco legal supranacional que establece el derecho a la educación como un derecho de carácter fundamental, tal y como se observa, en las citas que a continuación se realizan:

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948

“Artículo 26

1. *Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*
 2. *La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.*
- (...)”.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

“Artículo 13

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.*
2. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:*

- a) *La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;*
 - b) *La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
 - c) *La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
- (...)”.

Dicho convenio, fue ratificado por el Congreso de la República de Colombia, mediante la Ley 74 de 1968 Por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos”, así como el “Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas” en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS SUSCRITA EN LA CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

(Pacto de San José)

“**Artículo 26. Desarrollo Progresivo.** *Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.*

Igualmente, la mencionada convención fue ratificada por el Congreso de la República de Colombia, mediante la Ley 16 de 1972 “Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969”

En segundo lugar, resulta necesario traer a colación el marco constitucional nacional que establece el derecho a la educación como un derecho de carácter fundamental, tal y como se observa, en las citas que a continuación se realizan:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991

“Artículo 67. *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

“Artículo 68. *Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.*

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Las <sic> integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.

“Artículo 69. *Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

Así las cosas, el presente proyecto de ley se erige como medida para combatir un flagelo que viene afectando directamente a los estudiantes de las universidades públicas y privadas, el cual es la deserción estudiantil.

Tal como lo ha establecido en abundante jurisprudencia la Corte Constitucional¹, en tratándose de la educación, la base de todo proyecto de ley viene dada por un derecho, mismo que fuera ampliamente decantado por el honorable tribunal constitucional, en los siguientes términos:

“El derecho a la educación superior es fundamental. *En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano.*

El derecho a la educación es progresivo. *Su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de este se opona al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido”.*

De manera que, a la luz de lo anterior, el presente proyecto de ley es una exigencia hacia el Estado colombiano, en el sentido de adoptar medidas que eviten la deserción de estudiantes del sistema de educación superior, esto es posible luego de identificar la problemática y establecer sus causas.

En ese orden de ideas, el proyecto de ley pretende viabilizar la obligación que le corresponde al Estado, en el sentido de adoptar las medidas necesarias para que se tutele el goce efectivo al derecho fundamental a la educación superior y así, se evite la deserción de los estudiantes. Ahora bien, sobre la deserción escolar el Ministerio de Educación lo define como aquella **“(...) situación a la que se enfrenta un estudiante cuando aspira y no logra concluir su proyecto educativo, considerándose como desertor a aquel individuo que siendo estudiante de una institución de educación superior no presenta actividad académica durante**

¹ Sentencia T-068/2012.

dos semestres académicos consecutivos, lo cual equivale a un año de inactividad académica. En algunas investigaciones este comportamiento se denomina como “primera deserción” (*first drop-out*) ya que no se puede establecer si pasado este periodo el individuo retomará o no sus estudios o si decidirá iniciar otro programa académico (...)².

Así mismo, el Ministerio de Educación se ha enfocado en combatir la deserción universitaria, y ha catalogado principalmente cinco (5) causas de deserción, a saber: **a) Problemas personales:** el estudiante experimenta cambios familiares o personales que lo obligan a abandonar el programa en curso; **b) Socioeconómicos:** el estudiante presenta problemas financieros para continuar con el pago de la matrícula o la manutención; **c) Académico:** el nivel académico no le permite al estudiante pasar con éxito las asignaturas del plan de estudios de la carrera en curso; **d) Orientación vocacional:** el estudiante no conoce sus aptitudes vocacionales y **e) Institucional:** el estudiante no se identifica con la institución de educación superior (instalaciones, espacios de bienestar universitario, normatividad académica).

Así las cosas, ante la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Instituciones de Educación Superior -públicas y privadas- mediante la adopción de estrategias que faciliten los mecanismos financieros que hagan posible el goce de la educación, el presente Proyecto de ley pretende implementar medidas que alivien el ámbito **socioeconómico** como causal de deserción al estudiantado universitario, específicamente, atacando las adversidades socioeconómicas.

En sentido lato, las causas socioeconómicas que repercuten directamente en la decisión de abandonar los estudios superiores por parte del estudiante deben entenderse como la principal causa de abandono del sistema de educación superior en nuestro país -equivalentes al 42.5% de la deserción total- y se discriminan de la siguiente manera: (i) Bajos ingresos familiares, 54.9%; (ii) Desempleo cabeza de familia, 25.5%; (iii) Incompatibilidad entre trabajo y estudio, 14.9% y (iv) Falta de apoyo familiar, 5.9 %³.

Igualmente, dentro de los factores socioeconómicos se concibe una nueva categoría, relacionada con la situación económica precaria del estudiante, constituido por los bajos ingresos, el desempleo y la incompatibilidad entre trabajo y estudio, como las causas primordiales del abandono estudiantil en las Universidades Colombianas. La situación económica precaria del estudiante desertor se ratifica por el estrato social del que procede, en efecto: 48.3% son de estrato 2, 36.7% se les ubicó en el estrato 3; el 10.8% son de estrato 1, y solo el 4.2% corresponden al estrato 4.

Otro elemento a tener en cuenta es que el sostenimiento económico de los desertores depende ostensiblemente de su familia (86.7%), y como los estratos 1 y 2 dependen más de una economía informal o empleo disfrazado, sus ingresos además de ser exclusivamente para subsistir, no son constantes, de modo que siempre están expuestos a la incertidumbre de no generar los ingresos suficientes.

Cuando las economías familiares son frágiles es difícil pretender un apoyo económico sostenible a lo largo de toda la carrera para el mantenimiento del estudiante, pues las necesidades de la familia priorizan el trabajo al estudio. De ahí que la falta de apoyo familiar (5.9%) tenga que ver directamente con la situación de precariedad antes analizada.

III. MEDIDAS QUE SE PUEDEN IMPLEMENTAR PARA RESOLVER ESTA PROBLEMÁTICA

Entre las políticas que pretenden resolver algunas de estas problemáticas se incluyen:

- i) Diseñar mejores sistemas de financiamiento que incentiven la obtención de buenos resultados por parte de instituciones y estudiantes.
- ii) Eliminar obstáculos financieros al acceso a la educación superior a través de instrumentos como becas y préstamos estudiantiles.
- iii) Generar y divulgar información sobre el desempeño de instituciones y programas para que los alumnos puedan tomar decisiones fundamentadas.
- iv) Ayudar a los alumnos a insertarse en el mercado laboral.
- v) Mejorar la supervisión y normativa para asegurarse que las instituciones rindan cuenta de sus servicios.

El estudio de la deserción ha permitido establecer que lo loable e imperativo es acabar las distintas barreras que se erigen para impedir el avance del estudiante en la carrera por obtener su título universitario, y se identifica como la medida que se implanta a nivel de institución educativa superior como lo es la figura de las matrículas extraordinarias, como medio coercitivo hacia el estudiante para el pago de su matrícula, las cuales si sobrepasan un límite temporal aumentan ostensiblemente su valor, convirtiéndose con el discurrir de los días en un infranqueable límite que deriva tristemente en la deserción y en volver quimera las aspiraciones de aquel estudiante.

II.II. LÍMITES A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

En ese sentido lo advirtió la honorable Corte Constitucional al definir en su jurisprudencia que los cobros de elevados valores en las matrículas, efectivamente resulta ser un limitante al ingreso a la educación superior, sin embargo, este factor hace parte “*prima facie*” de la autonomía universitaria; al

² Tomado de https://www.mineducacion.gov.co/sistemas-deinformacion/1735/articles-254702_libro_desercion.pdf. (Negrillas y subrayados fuera del texto original).

³ Tomado de http://www.alfaguia.org/alfaguia/files/1319757570_14.pdf.

respecto la Corte Constitucional⁴ plantea lo anterior en los siguientes términos:

“Dentro de las garantías constitucionales relacionadas con la educación se consagra una adicional del artículo 69 de la Constitución relacionada con la autonomía universitaria: la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo. Este precepto ha sido entendido por la jurisprudencia de esta Corporación como la capacidad de autodeterminación otorgada a las instituciones de educación superior para cumplir con la misión y objetivos que les son propios, es decir, como una garantía que permite a los entes de educación superior darse su propia normatividad, estructura y concepción ideológica, con el fin de lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político. En esta definición se destacan las dos vertientes que integran la figura en estudio, de un lado, la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para ello, la universidad cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación. Y, de otro lado, la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes”.

Así concebida, se ha reconocido que del derecho a la autonomía universitaria derivan ciertas posibilidades concretas de actuación en cabeza de los establecimientos educativos. Sin embargo, tal autonomía otorgada por la Constitución y la ley no resulta siendo absoluta; al respecto la Corte Constitucional también ha reconocido en diferentes sentencias que tal autonomía no resulta ser ilimitada, tal es el caso de la Sentencia T-310 de 1999 en la que se determina lo siguiente:

“La autonomía universitaria no es soberanía educativa, pues si bien otorga un margen amplio de discrecionalidad a la institución superior le impide la arbitrariedad, como quiera que únicamente las actuaciones legítimas de los centros de educación superior se encuentran amparadas por la protección constitucional”.

En tal sentido, la autonomía universitaria encuentra límites claramente definidos por la jurisprudencia emitida por la Honorable Corte Constitucional⁵, a saber:

“a) La discrecionalidad universitaria, propia de su autonomía, no es absoluta, como quiera

que se encuentra limitada por el orden público, el interés general y el bien común.

- b) La autonomía universitaria también se limita por la inspección y vigilancia de la educación que ejerce el Estado.
- c) El ejercicio de la autonomía universitaria y el respeto por el pluralismo ideológico, demuestran que los centros superiores tienen libertad para determinar sus normas internas, a través de los estatutos, **las cuales no podrán ser contrarias a la ley ni a la Constitución.**
- d) Los estatutos se acogen voluntariamente por quienes desean estudiar en el centro educativo superior, pero una vez aceptados son obligatorios para toda la comunidad educativa. El reglamento concreta la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior
- e) **El Legislador está constitucionalmente autorizado para limitar la autonomía universitaria,** siempre y cuando no invada ni anule su núcleo esencial. Por lo tanto, existe control estricto sobre la ley que limita la autonomía universitaria.
- f) La autonomía universitaria es un derecho limitado y complejo. Limitado porque es una garantía para el funcionamiento adecuado de la institución. Es complejo, como quiera que involucra otros derechos de las personas.
- g) Los criterios para selección de los estudiantes pertenecen a la órbita de la autonomía universitaria, siempre y cuando aquellos sean razonables, proporcionales y no vulneren derechos fundamentales y en especial el derecho a la igualdad. Por ende, la admisión debe corresponder a criterios objetivos de mérito académico individual.
- h) Los criterios para determinar las calificaciones mínimas deben regularse por reglamento, esto es corresponden a la autonomía universitaria..
- i) Las sanciones académicas hacen parte de la autonomía universitaria. Sin embargo, son de naturaleza reglada, como quiera que las conductas que originan la sanción deben estar previamente determinadas en el reglamento. Así mismo, la imposición de sanciones está sometida a la aplicación del debido proceso y del derecho de defensa”. (Negritas y subrayados fuera del texto original).

Como se examina en la sentencia, a pesar de la autonomía de la que disponen las instituciones universitarias, esta no excluye ni limita la función legislativa del Congreso de la República, el legislador mantiene su facultad de regulación que le permite ejercer justicia social a fin de propiciar los escenarios necesarios que permitan, entre otras cosas, el acceso y permanencia a la educación universitaria.

⁴ Sentencia T-515/1995.

⁵ Sentencia T-277/16.

En ese orden de ideas, el derecho de las instituciones universitarias a adoptar su reglamento y fijar los procedimientos a los que se va a someter, no es absoluto, sino que se encuentra limitado fundamentalmente por el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, derivado de la obligación que el artículo 2° de la Constitución Política le impone a las autoridades de la República de Colombia para garantizar y propender por la efectividad de todos los derechos.

Por otro lado, la misma H. Corte Constitucional se ha pronunciado mediante Sentencia T-974 de 1999 de la siguiente forma:

“La Sala debe, adicionalmente, ante esta situación insistir en el hecho de que las prácticas de las autoridades de los centros universitarios, mediante las cuales se consienta la realización de matrículas extemporáneas sin justificaciones objetivas y razonables, además de atentar contra la estabilidad administrativa, presupuestal y financiera de dichos entes, como ya se dijo, desvirtúan en sí mismo el propósito que persigue el proceso de formación educativo y atenta contra el derecho a la educación de los estudiantes. Igualmente, al referirse al derecho a la educación dispone: Esta Sala en anterior providencia, al referirse acerca del derecho a la educación señaló que constituye un derecho fundamental, esencial e inherente a los seres humanos para su desarrollo integral y armónico dentro del respectivo entorno sociocultural, en tanto configura elemento dignificador de la persona y medio de acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura”.

En suma, al ser el derecho a la educación superior un derecho fundamental progresivo, atendiendo a las razones esbozadas, es preciso salvaguardarlo dando las herramientas necesarias para garantizar el acceso y permanencia por parte de esta corporación en su actividad legislativa, consecuentemente, se hace imperativo establecer límites razonables que permitan el desarrollo y cumplimiento de los derechos consagrados en el catálogo axiológico de la Carta Política de 1991 y de las ratio decidendi que el intérprete autorizado consigna en sus beneméritos pronunciamientos.

II.III. CONTENIDOS ESENCIALES QUE DEBEN SER GARANTIZADOS, PROTEGIDOS Y CUMPLIDOS POR EL ESTADO COLOMBIANO COMO NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN.

La jurisprudencia constitucional⁶ ha establecido los contenidos esenciales que deben ser garantizados, protegidos y cumplidos por el Estado colombiano como núcleo esencial del derecho fundamental a la educación, de la siguiente manera:

“La jurisprudencia constitucional ha entendido que las matrículas académicas son una expresión de la dimensión civil del derecho fundamental a la educación. Con base en el artículo 67, inciso 4, de

la Constitución, la Corte ha considerado que el pago de la matrícula es un deber académico del estudiante y, a su vez, implica un derecho de las instituciones educativas a exigir el pago por los servicios que prestan. En ese sentido, “no es cierto que esté prohibido constitucionalmente a las universidades el cobro de derechos académicos, ni que estos deban ser gratuitos, pues la Carta permite que aun en el sector público se pueda exigir el pago, pero solamente a quienes tengan la capacidad económica (...)”.

La jurisprudencia ha condicionado dicho deber a partir de dos escenarios constitucionales. El primero, el incumplimiento del pago de la matrícula o cualquier obligación pecuniaria no conllevan a la suspensión del derecho a la educación. El segundo, el acceso a prerrogativas y la fijación de los costos de matrícula deben respetar el principio de igualdad en la distribución de cargas públicas y en la asignación de beneficios.

Frente al primer escenario, mediante la Sentencia T-019 de 1999, la Corte Constitucional decidió una acción de tutela promovida por un estudiante contra una institución educativa, por considerar que dicha institución vulneró, entre otros, su derecho a la educación, al no autorizarle la presentación de los exámenes finales como consecuencia de no cancelar la matrícula académica[. En virtud de ello, el actor solicitó un crédito a la Universidad, la cual se lo otorgó, pero como finalizó el año sin cancelar lo adeudado, le impidió presentar los exámenes finales. El estudiante solicitó autorización para realizar los exámenes supletorios, los cuales fueron permitidos por la universidad bajo la condición de cancelar previamente las sumas adeudadas.

En dicha oportunidad, la Corte sostuvo que ante un conflicto entre el derecho del plantel a obtener el pago y el derecho que le asiste al educando de recibir una educación adecuada, integral y completa, se impone otorgarle a la educación una condición prevalente, ya que una medida que comporte el sacrificio de los propósitos que el proceso educativo persigue en aras de un interés económico, resulta desproporcionada. La Corte amparó el derecho fundamental a la educación y ordenó que se le diera plena validez a los exámenes y procediera a conceder la habilitación de la materia, si a ello había lugar.

Igualmente, en la Sentencia T-310 de 1999, la Corte revisó una acción de tutela interpuesta por un estudiante quien, para matricularse a la universidad, consignó una parte del valor de la matrícula y firmó un pagaré por la suma restante. En virtud de ello, el estudiante asistió a clase y cumplió con sus obligaciones como estudiante. Sin embargo, por problemas económicos, el estudiante no pudo cancelar el pagaré firmado y, cuando fue a formalizar matrícula, esta no fue autorizada pues era extemporánea.

En revisión, la Sala Séptima reiteró la regla de prevalencia del derecho a la educación frente al derecho de la institución educativa a obtener el pago derivado de la prestación del servicio

⁶ Sentencia T-198/19.

. En dicha sentencia, consideró que el mecanismo idóneo para el cobro de la deuda adquirida a favor de la universidad es un proceso judicial, ajeno y diferente a las sanciones académicas que la universidad impone. Por tal motivo, amparó el derecho fundamental del accionante a la educación y ordenó legalizar la matrícula.

En la Sentencia **T-933 de 2005**, este Tribunal Constitucional resolvió una acción de tutela en donde el accionante alegaba que la universidad no le permitió que se graduara como profesional al no encontrarse a paz y salvo económicamente con la institución educativa. En sede de Revisión, la Corte sostuvo que los planteles educativos pueden exigir requerimientos al educando pero no pueden condicionar el derecho a la educación al cumplimiento de ciertas obligaciones.

Asimismo, la Corte evidenció i) la efectiva imposibilidad del estudiante o de sus padres de cumplir con las obligaciones financieras pendientes con el establecimiento educativo; ii) que tales circunstancias encuentran fundamento en una justa causa y; iii) que el deudor adelantó gestiones dirigidas a lograr un acuerdo de pago o el cumplimiento de la obligación, dentro del ámbito de sus posibilidades y, por tanto, la actuación de la universidad de exigir el paz y salvo como requisito de grado a una persona en situación económica desfavorable vulnera el derecho a la educación. En esa medida, la Corte amparó, entre otros, el derecho fundamental a la educación y ordenó al rector de la institución disponer lo necesario para otorgarle al accionante el título de abogado.

En la Sentencia **T-531 de 2014**, la Corte Constitucional conoció una tutela de un estudiante de odontología que, a causa de su condición socioeconómica, incumplió con el pago completo de las sumas adeudadas por concepto de matrícula y, por tanto, la institución educativa le negó la posibilidad de reintegro hasta tanto estuviera a paz y salvo con la institución educativa.

En Revisión, la Sala Tercera encontró que i) el estudiante y su padre no podían pagar la deuda contraída; ii) eran personas que en ese momento contaban con recursos limitados, incluso para su subsistencia; y iii) le propusieron a la universidad celebrar un acuerdo de pago con base en su capacidad económica el cual no se pudo concretar. Con base en lo anterior, la Corte amparó el derecho a la educación y ordenó su reintegro a la institución educativa; asimismo, ordenó a la institución realizar un acuerdo de pago teniendo en cuenta la capacidad económica del estudiante.

La Corte Constitucional, en la Sentencia **T-102 de 2017**, revisó una acción de tutela de una estudiante de medicina a quien, al no cancelar la matrícula, la institución educativa le recomendó aplazar el semestre y, posteriormente, ante el continuo incumplimiento del pago, ordenó no emitir orden de matrícula.

En sede de revisión, la Sala Quinta de la Corte sostuvo que la autonomía universitaria se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales y legales, especialmente en lo que se refiere a la salvaguarda del derecho a la educación. Por tal

motivo, de acuerdo con la Corte, el reglamento estudiantil no puede interferir con los mandatos del núcleo esencial del derecho a la educación, dentro de los cuales se encuentra incluida la permanencia en el sistema educativo. Por tal motivo, ordenó el reintegro de la accionante y, a su vez, realizar acuerdos de pago con la accionante que se ajusten a su capacidad económica actual.

A partir de las anteriores decisiones, la Corte Constitucional ha fijado que, ante un eventual conflicto entre el derecho del plantel educativo a obtener el pago por el servicio de enseñanza y los derechos fundamentales del educando -principalmente la educación-, es necesario otorgar a estos últimos una condición prevalente, sin que ello implique desconocer la posibilidad de las instituciones educativas de hacer efectivas las deudas a través de los medios jurídicos existentes. En ese sentido, para resolver los conflictos económicos entre el plantel educativo y los educandos, las instituciones educativas no deben utilizar aquellas medidas que tienden a hacer nugatorio el ejercicio de los derechos fundamentales, sino las vías judiciales que han sido estatuidas para el efecto.

Ahora bien, específicamente respecto al principio de igualdad frente a las cargas públicas y la asignación de beneficios, la Corte Constitucional ha sostenido que la relación igualdad y cargas públicas nace a partir de la doble naturaleza del derecho a la educación como derecho y como deber. De acuerdo con la Corte, la continuidad y permanencia en la prestación del servicio no solo depende de la institución educativa, sino también del beneficiario del derecho, el estudiante, quien debe cumplir con unas cargas mínimas para su garantía. Ello implica que, para la exigibilidad del derecho a la educación, es necesario el cumplimiento de las obligaciones necesarias para la prestación del servicio educativo, siempre y cuando ellas sean compatibles con la Constitución.

Con respecto a la igualdad frente a la asignación de beneficios, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia **C-520 de 2016**, al estudiar el requisito de “ser colombiano de nacimiento” como exigencia para acceder a los programas de beca establecidos en la Ley 1678 de 2013, consideró que se vulneraba el principio de igualdad con respecto a los colombianos por adopción que, de acuerdo con la norma, se entienden excluidos de dicho programa.

En dicha oportunidad, la Corte sostuvo que la nacionalidad como criterio de diferencia para el acceso al beneficio de la beca es inconstitucional, pues, de la regulación de los extranjeros por parte del Constituyente, se evidencia que atiende más a su similitud que a sus diferencias, aun cuando ello no sea óbice para que el Legislador cree tratamientos justificados, los cuales únicamente son admisibles constitucionalmente a partir de una justificación reforzada de las diferencias.

En esa decisión, la Corte no solo ahondó en el tratamiento injustificado entre nacionales por nacimiento y por adopción, sino que recabó en su inconstitucionalidad por vulnerar el derecho a la educación en su faceta de accesibilidad y la violación

al principio de progresividad. Por tal motivo, declaró la inexecutable de la expresión “nacimiento” contenida en el numeral 1 del artículo 4° de la Ley 1678 de 2013.

Posteriormente, este Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia T-277 de 2016, se refirió a la vulneración del derecho a la educación, en su faceta de accesibilidad, como consecuencia de la imposibilidad de revisar el valor de la matrícula académica conforme a la situación socioeconómica de los estudiantes.

La Corte estableció que la norma de la universidad accionada que impedía la revisión de la situación socioeconómica de los estudiantes para efectos de reliquidar la matrícula, afectaba la garantía de accesibilidad, entendida como acceso económico a la educación, y de adaptabilidad, que exige que el sistema se adapte a las condiciones de los alumnos a través de su valoración de su contexto social y cultural con el propósito de evitar su deserción. Así, a partir de la teoría de la imprevisibilidad y la interpretación del contrato a través del principio de solidaridad social[135], se extrae la regla sobre la inconstitucionalidad de todas aquellas normas que expidan las universidades, en virtud de su autonomía universitaria, sobre la inmodificabilidad de las matrículas de los estudiantes.

Por lo anterior, del precedente analizado se deriva que la educación como derecho-deber impone obligaciones a los estudiantes, entre las cuales están el pago de las matrículas y otras erogaciones que en virtud del contrato de educación, la institución universitaria les impone. Sin embargo, los deberes asignados deben responder a los principios de proporcionalidad y razonabilidad y, de manera más precisa, se deben garantizar las facetas del derecho a la educación, entre las cuales están la adaptabilidad y la accesibilidad. En ese sentido, se desprende que la imposición de cargas y el otorgamiento de beneficios deben cumplir con el principio de igualdad”.

De ustedes cordialmente,


MARTHA VILLALBA HOODWALKER
Representante a la Cámara


MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara


EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO
Representante a la Cámara


CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
Representante a la Cámara



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de Septiembre del año 2019

Me ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

Nº 248 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por Martha Villalba, Milene Jara, Emeterio Montes y Ciro Rodriguez


SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 249 DE 2019
CÁMARA**

por la cual se crea la estampilla “Instituto de Bellas Artes de Piedecuesta.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase y emítase la Estampilla “Instituto de Bellas Artes de Piedecuesta”. Con un término para su recaudo de veinte (20) años.

Artículo 2°. *Naturaleza jurídica.* La estampilla “instituto de Bellas Artes de Piedecuesta” es una contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las actividades misionales del Instituto de Bellas Artes de Piedecuesta y que será administrada directamente por la entidad en cuyo favor se impone el tributo.

Artículo 3°. *Destinación de los recursos.* Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán prioritariamente a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad; además de la dotación, modernización tecnológica, y apoyo a programas de bienestar estudiantil.

Artículo 4°. *Hecho generador.* Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden municipal en el área metropolitana de Bucaramanga, en cualquier lugar del área metropolitana en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

Parágrafo. Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 5°. *Sujeto pasivo.* El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 6°. *Sujeto activo.* Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 6° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico-tributaria creada por esta ley.

Artículo 7°. *Base gravable y tarifa.* El sujeto pasivo definido en el artículo 5° de la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 1.000 y 6.000 smlmv pagarán el 0.5% y los contratos mayores a 6.001 smlmv pagarán el 1%.

Parágrafo. En cuanto no sea posible determinar el valor del hecho generador, definido en el artículo 5° de la presente ley, al momento de su respectiva

suscripción, la base gravable se determinará como el valor correspondiente al momento del pago, por el término de duración del contrato respectivo.

Artículo 8°. Causación. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido según el artículo 7° de la presente ley.

Artículo 9°. Recaudo. El recaudo de estos recursos se hará a través del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia como una subcuenta de dicha cuenta especial.

Artículo 10. Dirección y Administración del Fondo. La Dirección y administración de la subcuenta se dará en el marco de las funciones consagradas para el Ministerio de Educación en el artículo 9° de la Ley 1697 de 2013.

Artículo 11. Control. El Ministerio de Educación Nacional, a través del Fondo Nacional de las Universidades Estatales, deberá trasladar los recursos de la estampilla a las cuentas del Instituto de Bellas Artes de Piedecuesta. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 249 DE 2019 CÁMARA

“por la cual se crea la Estampilla “Instituto de Bellas Artes de Piedecuesta”.

La cultura constituye sin duda alguna, uno de los escenarios cruciales para la interacción del Estado y la ciudadanía, en ella se expresan y modelan distintas relaciones que buscan construir un sentido de pertenencia según las vivencias cotidianas y las experiencias cómo se habitan los espacios, las relaciones con el estado aparecen profundamente mediadas por los canales de los que se dispone para expresarlo, entre ellos las formas artísticas.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce el papel fundamental que desempeña la cultura en muchos de los ODS, incluidos aquellos relacionados con el crecimiento económico, las modalidades de consumo y producción sostenibles, y la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas. Además, el hecho de que el Objetivo 11, que consiste en “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y

sostenibles” esté expresamente dedicado a la cultura, supone un logro importante.

Esto se concibe de esta manera en tanto se asume que a través de otras expresiones como las artísticas culturales, consiguen efectos, de inclusión, resiliencia, seguridad en los espacios públicos, y al fomento de prácticas amigables con el ambiente y sostenibles, actualmente atravesamos una situación mundial caracterizada por: *“la existencia de un gran número de zonas metropolitanas, se encuentran la preservación de la calidad de la vida urbana, la protección de las identidades urbanas, la valoración de las culturas locales, la promoción de las expresiones y las industrias creativas, así como las artes y el patrimonio, como pilares del desarrollo social y económico sostenible.”*¹

En un documento reciente la Unesco, agencia de las naciones unidas para la educación la ciencia y la cultura, plantea la relación entre ciudades y cultura en los siguientes términos:

La cultura hace que las ciudades sean atractivas, creativas y sostenibles. La historia nos muestra que la cultura es clave para el desarrollo urbano, como ponen de manifiesto los monumentos, el patrimonio y las tradiciones culturales. Sin la cultura no existirían las ciudades como espacios de vida dinámicos; serían tan solo construcciones de hormigón y acero, proclives a la fractura y la degradación social. Es la cultura la que marca la diferencia, pero ¿cómo puede incorporarse la cultura para asegurar la eficacia de las políticas de planificación urbana sostenible?

A esta pregunta, podemos responder bajo el esquema de apoyo estatal y fomento público a los actores naturales culturales de nuestros territorios, en este sentido proponemos al Congreso de la República reconocer los aportes culturales realizados por el Instituto de Bellas Artes del departamento de Santander que surgió como una escuela en el año 1977 para transformarse en el año de 1993 en el Instituto de Bellas dedicado a la promoción del arte y la expresión de la cultura del departamento.

RELEVANCIA CULTURAL

El Instituto de Bellas Artes de Piedecuesta, fue reconocido como establecimiento de educación no formal por acuerdo número 023 de 1997, sin embargo, su funcionamiento data de 1993 ofreciendo a la comunidad actividades culturales, desde artes per formativas a artes plásticas centradas en la niñez.

El trabajo de más de 20 años por la comunidad de Piedecuesta ha hecho del Instituto de Bellas Artes una plataforma de lo cultural a nivel metropolitano, donde el teatro y la danza fueron ejes fundamentales que gestaron la conformación de agrupaciones que hoy hacen parte de la escena nacional e internacional.

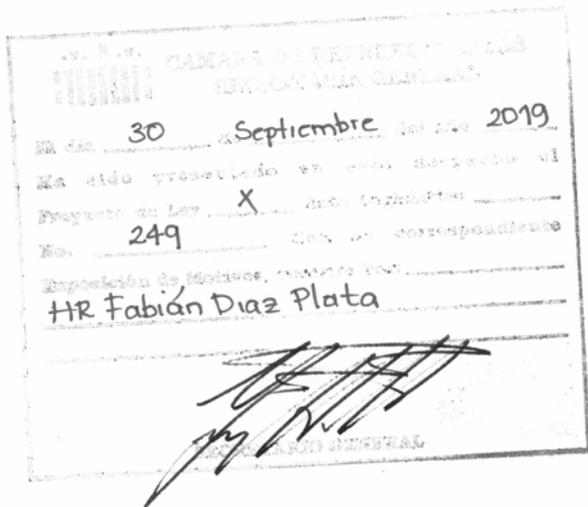
¹ Cultura: futuro urbano: Informe mundial sobre la cultura para el desarrollo urbano sostenible, resumen, UNESCO,

Dentro de las organizaciones destacadas se cuenta con: alas de Xuhe, El Nit, Gestus, Incubaxion teatro, Triciclos negros, entre otras colectividades, que han representado al país en el ámbito nacional e internacional, habiendo hecho presencia en más de 12 países.

Esta iniciativa busca mejorar las condiciones de infraestructura y acceso para la población en general, así como darle la oportunidad de invertir en equipamiento que le permita la realización de una mayor diversidad de expresiones culturales. Con esta finalidad proponemos entonces al Congreso de la República el presente proyecto de ley.



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander



PROYECTO DE LEY 250 DE 2019 CÁMARA

“por medio de la cual se modifica la Ley 1829 de 2017”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* inclúyase dentro de los municipios reconocidos por la Ley 1829 de 2017, el municipio de Pinchote.

Artículo 2°. Iníciase el proceso tendiente a la declaración de bienes de interés cultural de la nación sobre la casa natal de Antonia Santos.

Artículo 3°. En atención a la conmemoración del bicentenario del fallecimiento de los próceres de la independencia, autorícese al gobierno nacional, para contribuir a la financiación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Pinchote:

1. Restauración de las calles empedradas del área urbana del municipio de Pinchote.
2. Mantenimiento y dotación de la biblioteca pública municipal José Antonio Villamil.
3. Labores de preservación y mantenimiento de la casa natal de Antonia Santos.

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



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1829 de 2017.

1. OBJETIVO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Que, de conformidad con el articulado y la exposición de motivos del proyecto de ley, este tendrá como objeto, incluir dentro de los municipios reconocidos por la Ley 1829 de 2017, a partir de la precisión histórica relacionada con el lugar de nacimiento de Antonia Santos.

2. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO

Conforme a lo establecido en el artículo 140, numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, tratándose de una iniciativa del Congreso de la República, presentada en mi calidad de Representante a la Cámara y cumpliendo, además, con los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política de Colombia, en referencia a la ley en cuanto a su origen, formalidades de publicidad y unidad de materia; continuando en el artículo 150 de la Carta, el cual manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer leyes.

3. ANTECEDENTES

El 24 de enero de 2017 fue sancionada la Ley 1829 de 2017, dicha ley partía de la exaltación a municipios donde se desarrollaron importantes episodios de la gesta libertadora y a los próceres nacidos allí, desde 1816 hasta 1819.

En el marco de esta conmemoración se incurrió en una imprecisión al dejar por fuera el municipio de Pinchote.

Dentro de los archivos parroquiales de Pinchote, libro 1 de bautismos. Se encuentra la partida de bautismo de Antonia Santos.

En el año 1930 el pedagogo e historiador santandereano Pascual Moreno Guevara, miembro de la academia de historia de Santander, presentó el hallazgo de la partida de bautismo de Antonia Santos en los archivos parroquiales de Pinchote a través de un artículo contenido en la revista Estudio de la Academia de Historia de Santander.

En la conmemoración de los héroes fusilados durante el régimen de terror implantado por España, donde fue fusilada el 28 de julio de 1819 Antonia Santos, se dejó como lugar de nacimiento de la heroína el municipio del Socorro del departamento de Santander.

En tales circunstancias el día 24 de enero de 2017 se aprobó la Ley 1829, mediante la cual se apoyan obras de interés público en los municipios de Guaduas en Cundinamarca, socorro en Santander y Popayán en Cauca y Obras en el propio departamento de cauca. Habiendo quedado por fuera el municipio de Pinchote en el departamento de Santander como cuna de Antonia Santos.



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

C.A. N.º. 1		CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL			
El día	30	de	Septiembre
		del año	2019
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de Ley	X	Acto Legislativo	
No.	250	Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:			
HR Fabián Díaz Plata			
 SECRETARIO GENERAL			

PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 300 de 1992, y se dictan disposiciones en materia de turismo comunitario.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto garantizar la vinculación de pobladores locales en los proyectos y complejos turísticos en todo el territorio nacional, como estrategia de inclusión social y desarrollo local a través del turismo.

Artículo 2°. El artículo 29 de la Ley 300 de 1992 quedará así:

Artículo 29. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 300 de 1996 quedará así:

Artículo 29. *Promoción del ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo, turismo comunitario y turismo metropolitano.* El Estado promoverá el desarrollo del ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo, turismo comunitario y turismo metropolitano, para lo cual el Plan Sectorial de Turismo deberá contener directrices y programas de apoyo específicos para estas modalidades, incluidos programas de divulgación de la oferta.

Parágrafo. En los proyectos turísticos que se adelanten a partir de la vigencia de la presente ley

se deberá garantizar la oferta de cargos dirigido al menos en un 50% de forma exclusiva a los pobladores de la menor unidad administrativa donde se encuentra radicado el proyecto o la instalación turística, en caso de no poder ser suplidos con la oferta local se ampliara gradualmente hasta el orden departamental, después se procederá a la vinculación libre, tras informar la situación de forma sustentada al ministerio de comercio, industria y turismo.

Artículo 3°. En caso de incumplimiento de las disposiciones aquí previstas serán aplicables las sanciones contempladas en el artículo 33, parágrafo 4° de la Ley 1558 de 2012 de conformidad con el procedimiento previsto en la misma ley.

Artículo 4°. En los proyectos turísticos y complejos existentes se destinarán espacios físicos a título gratuito destinados a la promoción de la agricultura campesina, familiar y comunitaria de la región y servicios turísticos locales asociados. En aquellos proyectos y desarrollos donde se cuente con aportes de recursos del estado se deberán prever espacios físicos, no inferiores al 50% del área comercial disponible, destinados para el uso a título gratuito, por todo concepto, para los pequeños agricultores, artesanos y comerciantes de la región que permitan la exhibición y venta de productos locales a los visitantes de forma permanente.

Artículo 5°. La elección de quienes ocuparan estos espacios se hará a través de convocatoria pública abierta de acuerdo a los parámetros que para este fin fije el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un término no superior a un año contado a partir de la vigencia de la presente ley. La convocatoria deberá contemplar como mínimo los siguientes criterios:

1. Las asociaciones deben estar conformadas en su totalidad por campesinos de la región.
2. En el caso de las Pymes estas deberán estar registradas en la jurisdicción del proyecto.
3. Pymes y Asociaciones campesinas deberán contar al menos con un año de existencia.
4. Los productos a comercializar deberán ser de su propia elaboración o cultivo.
5. Cuando la asociación o las Pymes estén integradas en su totalidad por un número plural de mujeres tendrán prelación sobre los demás candidatos.

Artículo 6°. *Vigencias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 300 de 1996, y se dictan disposiciones en materia de turismo comunitario.

En el año 2012 se expidió por parte del gobierno nacional los lineamientos de política pública para el turismo comunitario, no obstante, esta gran iniciativa y el potencial que la misma entraña no hubo mayor desarrollo normativo de la misma.

Respecto a esta modalidad de turismo en el mismo sentido que lo ha sustentado el gobierno nacional

“se fundamenta en la existencia de muchas iniciativas nacionales, que encuentra una oportunidad de desarrollo en la organización de su comunidad o grupo social para la prestación de servicios y productos turísticos. Sin embargo, existen diversas problemáticas, en materia de creación de una empresa turística y sus implicaciones, que indican que la necesidad de fortalecer y dotar de herramientas a los destinos y a los emprendimientos, para que logren ser gestores de su propio desarrollo, obteniendo los conocimientos necesarios.”

El turismo comunitario en Colombia, se desarrolla en zonas rurales y en ocasiones urbanas, posibilita la interacción de las comunidades, por lo general grupos étnicos¹ y familias campesinas, con sus visitantes, permitiéndoles ejercer un papel protagónico en su planificación y gestión, al igual que participan de la distribución de sus beneficios y/o utilidades. Esta tendencia del desarrollo turístico se caracteriza por la preservación de los recursos naturales y valorización del patrimonio, los derechos económicos, sociales y culturales de sus habitantes.

Resulta indiscutible la necesidad de inclusión social en nuestro país, como una fórmula de construcción de sociedades más armónicas posibilitando la manifestación de la conflictividad social a través de expresiones no violentas.

En este propósito el rol del trabajo es fundamental. La socialización a través del trabajo es uno de los fenómenos mejor estudiados en el mundo de lo laboral, desafortunadamente las escasas oportunidades de vinculación, se encuentran con peligrosas sinergias producto de las inequidades en el desarrollo regional, la asimetría en la asignación de los ingresos, la ausencia de oportunidades reales y el modelo de inclusión a través de la capacidad de consumo se convierten en determinadores en la elección de actividades ilícitas.

Desde el punto de vista económico esta tendencia del desarrollo turístico genera procesos de producción de servicios turísticos que permiten una distribución más equitativa de los recursos monetarios, dado que implica una integración responsable de la comunidad local. Asimismo, se vincula a un “sistema de producción de servicios turísticos en el que existe una distribución equitativa del valor añadido generado por la actividad. Es decir:

1. Los agentes y productores locales intervienen activamente en la cadena de producción.
2. Existe una distribución equitativa y transparente del valor añadido basada en las contribuciones reales que cada uno realiza al proceso, y no exclusivamente en otros aspectos como poder de negociación relativa o disponibilidad de capital.
3. Debe existir un respeto básico a los derechos humanos y laborales e incorpora prácticas sostenibles con el medio cultural, social y medioambiental.
4. Fomenta espacios para la participación democrática de la población local y para el aprendizaje mutuo con los visitantes”²

En este escenario el turismo se presenta como una de las actividades capaces de mitigar las asimetrías en el desarrollo regional, con el avance en los sistemas de interconexión vial del país en los últimos veinte años se ha conseguido una mayor integración, sin que la misma se haya traducido en un mayor desarrollo regional. No obstante, ha construido una ventana de oportunidad para conectarse con las potencialidades naturales, paisajísticas y culturales de nuestro país.

La Organización Mundial del Turismo (OMT) (2015) considera que el turismo se ha convertido en un sector clave para el desarrollo, la prosperidad y el bienestar, debido a su gran potencial para el progreso socioeconómico, representado por la creación de puestos de trabajo y empresas, la construcción de infraestructura y la generación de ingresos.

En Colombia, el sector turismo se ha convertido en uno de los más importantes sectores para el desarrollo del país, de tal suerte que este se ha posicionado como tercer generador de divisas, justo detrás del petróleo y del carbón (Lacouture, 2016). Según un informe presentado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) en febrero de 2016, Colombia recibió en el 2015 un total de 5.251 millones de dólares en divisas por concepto de turismo, consecuentemente con la creciente llegada de turistas al país, que contabilizó, para ese año, un total de 4.447.004 viajeros extranjeros³.

¹ La Constitución Política Nacional de 1991, reconoce y protege la condición multiétnica y pluricultural de la Nación colombiana, teniendo en cuenta la existencia de cinco grupos étnicos, como son los pueblos indígenas, comunidades negras o afrocolombianas, Palenqueros, Raizales y Rom.

² PALOMO PÉREZ, Salvador. “Calidad, comercio justo y financiación externa en el turismo rural comunitario. Aproximación al caso de Perú”.

³ Villamizar Barahona, Pedro Alejandro Turismo y paz: una apuesta para el desarrollo en la región de Urabá-Darién Revista Opera, núm. 20, 2017 Universidad Externado de Colombia, Colombia

Esta idea de la construcción de modelos de inclusión por vía de la actividad turística es recogida en el texto de Pedro Alejandro Villamizar donde se destaca que:

“el turismo es una actividad en la que deben confluir diferentes tipos de prestadores de servicios y proveedores de bienes, tales como establecimientos de alojamiento y hospedaje, de gastronomía y bares, guías turísticos, agencias de viajes, entre otros. Gracias a lo anterior, el desarrollo de esta actividad se puede convertir en una oportunidad para afianzar la cohesión social en las comunidades receptoras, de manera que el turismo pueda servir de herramienta constructora de paz, consolidando escenarios de paz en territorios con historial de violencia.”

Esta aproximación es la razón central para promover el presente proyecto de ley, animado por la idea de la necesaria concertación entre las iniciativas económicas y las comunidades que habitan los territorios de forma tal que no transgredan las construcciones autóctonas, alcancen legitimidad los proyectos y encaucen de forma activa las relaciones profundas que se tejen entre los paisajes, las comunidades y su cosmogonía.

ANTECEDENTES

En el 2001 se firma “Declaración de Otavalo sobre turismo comunitario sostenible, competitivo y con identidad” en la que se insta a los gobiernos nacionales y locales, empresas privadas, ONG y organismos de cooperación internacional a promover, apoyar y garantizar el ejercicio del turismo comunitario”.

En el año 2002, se firma la declaración de Quebec sobre el Ecoturismo, en la cual se insta a las comunidades a “que definan y pongan en práctica, como parte de la visión de desarrollo de una comunidad, que puede incluir el ecoturismo, una estrategia para mejorar los beneficios colectivos de la comunidad derivados del desarrollo del ecoturismo y entre los que se cuentan el desarrollo del capital humano, físico, económico y social y el mejor acceso a la información técnica; y a que fortalezcan, alimenten y promuevan la capacidad de la comunidad para mantener y utilizar las técnicas tradicionales, especialmente la artesanía de fabricación casera, la producción agrícola, la construcción tradicional y la configuración del paisaje, en las que los recursos naturales se utilizan de forma sostenible”.

En el año 2003 se firma la Declaración de San José, en la cual se establecen diez mandatos para el desarrollo del turismo comunitario, por parte de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Perú.

FUNDAMENTOS LEGALES:

- El fundamento legal del presente proyecto de ley retoma los planteados por la política pública de turismo comunitario expedida por el Gobierno Nacional en el año 2012, en este sentido se relaciona la normatividad pertinente:

- Constitución Política de Colombia:

Artículo 52, que reconoce el derecho a la recreación, el deporte y al aprovechamiento del tiempo libre para toda la sociedad colombiana;

- Artículo 64, que obliga al Estado a promover este derecho para los trabajadores agrarios;
- Artículo 67, que establece que la educación en Colombia debe formar al colombiano en la práctica de la recreación;
- Artículo 300 que establece que corresponde a las Asambleas Departamentales expedir las disposiciones en materia de turismo;
- Artículo 333, que destaca la función social de la empresa como base del desarrollo,
- Artículos 350 y 366, donde se contempla la prioridad del gasto público social para que el Estado garantice el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, como parte de su función social, donde el derecho a la recreación y el tiempo libre son parte fundamental de la misma.
- Ley 21 de 1991, Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989.
- Ley 300 de 1996, Ley General de Turismo,
- Artículo 1º, que resalta la función social que cumple el turismo en la sociedad colombiana;
- Artículo 2º, que establece el principio de desarrollo social que tiene el turismo, reconociéndola como una industria que permite la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, en concordancia con el artículo 52 de la Constitución Política;
- Artículo 16, que establece que el Plan Sectorial de Turismo, debe contener elementos para que esta actividad encuentre condiciones para su desarrollo en el ámbito social;

Artículos 32, 33, 34, 35 y 36, que definen el turismo de interés social, los mecanismos de promoción, así como las poblaciones objetivo prioritarias, enfocadas a las personas mayores, discapacitados y jóvenes:

- Ley 590 de 2000 y su reforma a través de la Ley 205 de 2004, que dictan disposiciones para la promoción y el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se establece su clasificación según sus activos y número de trabajadores.
- Ley 1101 de 2006, por la cual se modifica la Ley General de Turismo, en especial sus artículos 4º, 5º y 6º, que establecen el impuesto con destino al turismo como inversión social, su recaudo y destinación a la promoción y competitividad del sector, de manera que se fomente la recreación y el

adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política.

- Ley 1558 de 2012, “por la cual se modifica la Ley 300 de 1996-ley general de turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones”. Artículo 17. Impuesto de timbre para inversión social. El Gobierno Nacional podrá destinar anualmente el recaudo del impuesto de timbre creado por el numeral 2 literal d) último inciso del artículo 14 de la Ley 2ª de 1976; para que a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollen programas de inversión social a través de proyectos de competitividad turística, para las comunidades en condición de vulnerabilidad, los cuales incluyen infraestructura turística, debiendo hacer para el efecto las apropiaciones presupuestales correspondientes.
- Documento CONPES 3397 de 2005, que reconoce que turismo se ha convertido en un indicador del nivel de vida de la sociedad colombiana y es una importante fuente de ingresos de las economías. El documento propone lineamientos para el desarrollo del sector especialmente en materia de recuperación y sostenibilidad del patrimonio cultural y ambiental para la actividad.
- Política para el Desarrollo del Ecoturismo 2005, la cual establece que el desarrollo del ecoturismo promoverá el fortalecimiento de las culturas locales y de los mecanismos y espacios de participación social de todos los actores involucrados.
- Lineamientos para el Ecoturismo Comunitario en Colombia 2008, formulados por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Su objeto principal fue “definir un marco de referencia que establezca los lineamientos que orienten a las diferentes autoridades nacionales, departamentales, regionales, municipales y locales en los establecimientos de iniciativas ecoturísticas con activa participación comunitaria”.
- Política de Nacional de Emprendimiento 2009 de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyos objetivos estratégicos se fundamentan en: 1) facilitar la iniciación formal de la actividad empresarial, 2) promover el acceso a financiación para emprendedores y empresas de reciente creación y 3) promover la articulación interinstitucional para el fomento del emprendimiento en Colombia.

Con estos fundamentos y bajo la convicción de que la inclusión construye un mejor país se presenta al Honorable congreso de la republica el presente proyecto de ley.

Atentamente,



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL	
El día	30 de Septiembre del año 2019
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley	X Ato Legislativo
Nº.	251 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrita Por:	
HF Fabián Díaz Plata	
 SECRETARIO GENERAL	

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 252 DE 2019

por medio de la cual se modifica el artículo 380 del Código Penal (Ley 599 de 2000)

“El Congreso de Colombia,
DECRETA”:

Artículo 1°. El artículo 380 del Código Penal (Ley 599 de 2000) quedará así: “*Suministro o formulación ilegal a deportistas. El que, en incumplimiento de la normatividad antidopaje, formule, suministre, aplique o administre a un deportista profesional o aficionado alguna sustancia o método prohibido en el deporte, o lo induzca al consumo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a setenta y dos (72) meses y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

La pena se aumentará hasta en la mitad, cuando:

1. *La conducta recaiga sobre un menor de edad.*
2. *La conducta se realice mediante engaño o coacción.*
3. *El responsable tuviere cualquier carácter, posición o cargo que le dé particular autoridad o poder sobre la víctima.*

A las sanciones previstas en el artículo 379 quedará sujeto el profesional o practicante de medicina, odontología, enfermería, farmacia o de

alguna de las respectivas profesiones auxiliares que, en ejercicio de ellas, realizare las conductas previstas en este artículo”.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.

Señor Secretario,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 252 DE 2019

por medio de la cual se modifica el artículo 380 del Código Penal (Ley 599 de 2000)

Introducción

El deporte y el derecho tienen, sin lugar a dudas, una relación que se estrecha cada vez más de acuerdo con la evolución y desarrollo competitivo de los deportes y de los deportistas, adicional a la influencia y trascendencia social que hoy tienen algunas competencias deportivas y deportistas reconocidos que las practican. Así entonces, la naturaleza del deporte exige el cumplimiento de normas de orden público y privado, y uno de los aspectos que ha demandado mayores esfuerzos en su regulación ha sido el fenómeno del dopaje, al punto de impulsar la creación de instituciones que lo combatan (lideradas por la Agencia Mundial Antidopaje (AMA-WADA)) la adopción de instrumentos jurídicos internacionales, y el incremento paulatino de disposiciones al interior de los distintos países que tipifiquen las conductas antidopaje, de las cuales, algunas se encuentran entre la delgada línea de la infracción a disciplina deportiva y la comisión de una conducta punible.

El dopaje entonces, como un flagelo del deporte, claramente afecta la salud de los deportistas y, hoy en día, dada la notoriedad y popularidad de estos y de las actividades que practican, los temas de sustancias prohibidas terminan siendo un tema también de salud pública, lo que ha llevado a los gobiernos y a las organizaciones deportivas a nivel mundial, a actuar de manera conjunta en aras de crear todos los instrumentos necesarios para combatirlo, a través de las distintas instancias que brinda el ordenamiento jurídico.

De esta manera, la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (París 19 de octubre de 2005) y ratificada por el Congreso de la República de Colombia mediante Ley 1207 de 2008, tiene por finalidad combatir la utilización de sustancias

dopantes y sus consecuencias para la salud de los deportistas, hacer prevalecer el respeto por los principios de la ética deportiva y la equidad, eliminar los fraudes en el deporte y amparar a los atletas que juegan limpio.

En el análisis de Constitucionalidad, efectuado por la Corte frente a la Convención (Ley 1207 de 2008) se exalta su finalidad y contenido en los siguientes términos:

“La Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte es un esfuerzo importante en la lucha contra esa práctica prohibida, que contribuye a consolidar los valores y finalidades que la Constitución de 1991 le ha trazado al Estado colombiano, ya que en el plano individual, promueve el respeto de la dignidad humana de los deportistas y pretende asegurar su adecuada participación en la vida cultural de la nación, vela por la salud de los competidores y por la preservación de una actitud leal y todo en pro de la igualdad de oportunidades que, precisamente, garantiza que haya un mismo punto de partida para los competidores; en tanto que en el plano social y dado que mediante el deporte se aprende a ganar y a perder con lealtad y solidaridad, la Convención busca asegurar la ética en el deporte y evitar la perversión de los valores educativos implicados en la actividad deportiva que, además, suele comprometer la imagen de las organizaciones deportivas y la del correspondiente país”. (Sentencia C-376 de 2009).

Contenido de la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte

Para la iniciativa que se presenta a consideración del Congreso de la República, es pertinente resaltar los aspectos más relevantes que se regulan en la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte. Además de un preámbulo, una serie de consideraciones y la fijación del alcance, el instrumento presenta un conjunto de definiciones que permiten interpretar la norma que hoy se propone, dando claridad en aquellos aspectos eminentemente técnicos, dentro de los cuales, se hace necesario resaltar los siguientes:

Así, considerando la transformación y el crecimiento deliberado del fenómeno, la Convención Internacional amplía la concepción de dopaje al definir las infracciones a las normas antidopaje, de la siguiente manera:

“Artículo 2° - Definiciones

3. La expresión “infracción de las normas antidopaje” en el deporte se refiere a una o varias de las infracciones siguientes:
 - a) La presencia de una sustancia prohibida o de sus metabolitos o marcadores en las muestras físicas de un deportista;
 - b) El uso o tentativa de uso de una sustancia prohibida o de un método prohibido;
 - c) Negarse o no someterse, sin justificación válida, a una recogida de muestras tras una notificación hecha conforme a las normas

antidopaje aplicables, o evitar de cualquier otra forma la recogida de muestras;

- d) *La vulneración de los requisitos en lo que respecta a la disponibilidad del deportista para la realización de controles fuera de la competición, incluido el no proporcionar información sobre su paradero, así como no presentarse para someterse a controles que se consideren regidos por normas razonables;*
- e) *La falsificación o tentativa de falsificación de cualquier elemento del proceso de control antidopaje;*
- f) *La posesión de sustancias o métodos prohibidos;*
- g) *El tráfico de cualquier sustancia prohibida o método prohibido;*
- h) *La administración o tentativa de administración de una sustancia prohibida o método prohibido a algún deportista, o la asistencia, incitación, contribución, instigación, encubrimiento o cualquier otro tipo de complicidad en relación con una infracción de la norma antidopaje o cualquier otra tentativa de infracción”.*

Al respecto, la Corte Constitucional ha puesto de presente que “Como quiera que la lucha contra el dopaje tiene el evidente propósito de desestimular conductas ilícitas incluso mediante la imposición de sanciones de índole deportiva, es importante la fijación de las conductas que constituyen infracción, pues así se permite el previo conocimiento por los interesados y se fijan pautas acordadas con el principio de legalidad lo cual, obviamente, no excluye la acción que en desarrollo de la Convención, despliegue el Estado para dictar regulaciones precisas que hagan posible la lucha contra el dopaje” (Sentencia C-376 de 2009).

Buena parte de estas infracciones se integran a los mandatos de la disciplina deportiva, de tal manera que, al momento de una transgresión, es la Organización Nacional Antidopaje de Colombia, representada en Coldeportes, la llamada a investigar; y, las comisiones disciplinarias de las federaciones deportivas nacionales, las competentes para impulsar un debido proceso y juzgar al presunto infractor.

Es de anotar, que es necesario que las conductas descritas se apliquen tanto sobre deportistas integrantes del Sistema Nacional del Deporte, bien sea a nivel profesional o aficionado. La Ley 181 de 1995, define el deporte aficionado como aquel que no admite pago o indemnización alguna a favor de los jugadores competidores, distinto del monto de los gastos efectivos ocasionados durante el ejercicio de la actividad deportiva correspondiente. Ahora, el deporte profesional es definido en la misma ley como aquel que admite tanto a competidores como a personas naturales bajo remuneración,

de conformidad con las normas de la respectiva federación internacional.

Personal de apoyo a los deportistas

Por considerar que el deportista no resulta en todos los casos siendo el único infractor de la norma antidopaje, o no es el directo infractor, la Convención ha hecho extensivo el reproche a aquellos individuos que integran el grupo de apoyo de un atleta, tan es así que presenta el concepto de “*personal de apoyo a los deportistas*” definiéndolo como “*cualquier entrenador, instructor, director deportivo, agente, personal del equipo, funcionario, personal médico o paramédico que trabaje con deportistas o trate a deportistas que participen en competiciones deportivas o se preparen para ellas*”.

Ejemplos de personal de apoyo involucrado en violación de las normas antidopaje se han presentado en muchas ocasiones, dentro de los cuales vale la pena resaltar el operativo contra el equipo US Postal liderado por la Organización Antidopaje de los Estados Unidos de América USADA, que en su momento lo calificó como «*el sistema de doping más sofisticado y exitoso jamás visto en el deporte*», y en el cual, además de corredores, resultaron implicados en una trama de dopaje los directores deportivos, entrenadores y médicos.

Otro caso es el de la llamada Operación Puerto, donde fue descubierto el trabajo metódico de exdeportistas, médicos, hematólogos y un manager, quienes montaron una red para suministrar sustancias (EPO, testosterona, anabolizantes) y métodos prohibidos (transfusiones sanguíneas) en ciclistas, futbolistas, tenistas y atletas pertenecientes a la elite de los mejores equipos del mundo. Pero, para la época, el delito de dopaje no existía en la normatividad penal española, y, en consecuencia, buena parte de la operación se declaró fallida.

Por otro lado, está también el operativo dispuesto contra los Laboratorios Balco, dirigidos por Víctor Conte, en los que se evidenció el suministro de anabolizantes a varios deportistas, entre ellos, la atleta olímpica Marión Jones, Tim Montgomery y Dwain Chambers, lo que originó uno de los mayores escándalos de dopaje en los Estados Unidos. Víctor Conte reconoció la distribución de esteroides y lavado de dinero.

En los Estados Unidos de América, en 2016, se realizó una denuncia en el programa de televisión 60 minutos y en el diario The New York Times por parte del exdirector del laboratorio antidopaje de los Juegos Olímpicos de Invierno de Sochi 2014, en la cual acusó al Estado Ruso, específicamente a su Ministerio de Deportes (y al Servicio de Seguridad), de establecer un sistema para falsificar los controles antidopaje y encubrir eventuales casos positivos.

Por último, cabe mencionar la operación galgo, en la cual resultaron involucrados atletas de alto

nivel, exdeportistas, médicos y entrenadores que suministraba, asistían y encubrían actos de dopaje y traficaban sustancias y métodos prohibidos en el deporte.

Lista de prohibiciones

La Lista de Prohibiciones forma parte del catálogo de definiciones de la Convención y se constituye en uno de los principales estándares internacionales que elabora la Agencia Mundial Antidopaje, puesto que es allí donde se señalan las sustancias y métodos que se encuentran prohibidos en el deporte, dentro y fuera de competencia. Esta Lista es elaborada por una Comisión de Científicos elegidos por la Agencia Mundial Antidopaje (AMA- WADA) por su trayectoria internacional.

Los principales criterios para que una sustancia o un método integren la lista, son los siguientes:

La sustancia o el método que tiene el potencial de aumentar o aumenta el rendimiento deportivo.

El uso de la sustancia o el método que supone un riesgo real o potencial para la salud del deportista. El uso de la sustancia o del método que va en contra del espíritu del deporte.

Así las cosas, la lista establece como sustancias prohibidas a los agentes anabolizantes, las hormonas peptídicas, factores de crecimiento, sustancias afines y miméticas, moduladores hormonales y metabólicos, diuréticos y agentes enmascarantes, estimulantes, narcóticos, cannabinoides, glucocorticoides, y algunas sustancias de prohibición exclusiva para ciertos deportes (Ej. Beta - bloqueadores en Automovilismo, Deportes Subacuáticos, Esquí).

Respecto a los métodos, la lista de prohibiciones señala además: la manipulación de sangre y componentes sanguíneos (Ej.: administración o reintroducción de cualquier cantidad de sangre autóloga, homóloga o heteróloga), o de productos de hemáties de cualquier origen en el sistema circulatorio, la manipulación química o física, y el dopaje genético.

Las sustancias y métodos que se prohíben, en su mayoría, se han desarrollado para el tratamiento de pacientes con afecciones bien definidas, por consiguiente, no están destinadas al uso de personas sanas; sin embargo, en muchos casos, son utilizadas por los deportistas y personas inescrupulosas que las suministran o las trafican. En otros eventos, se está en presencia de sustancias que se venden a deportistas para mejorar su rendimiento, las cuales, a menudo, contienen impurezas o aditivos que pueden causar problemas de salud graves o, incluso, la muerte. A manera de ejemplo, ponemos de presente algunos de los efectos secundarios que causan en el individuo el uso de sustancias o métodos prohibidos:

Esteroides Anabolizantes Androgénicos: Estas sustancias imitan a las hormonas que se producen en forma natural, así que pueden interferir con la función hormonal y causar efectos secundarios perjudiciales, entre ellos, mayor riesgo de enfermedades hepáticas, cardiovasculares, y mayor riesgo de contraer

enfermedades infecciosas como la hepatitis y el VIH, tensión arterial alta y dependencia psicológica. También se pueden presentar otras afecciones como atrofia testicular, impotencia, esterilidad, posibilidad de disfunción renal o hepática, desarrollo de rasgos masculinos (en mujeres) y ciclos menstruales anormales, entre otros.

Dopaje sanguíneo: Ictericia, sobrecarga circulatoria, hepatitis, VIH, coágulos sanguíneos, derrame cerebral o insuficiencia cardíaca, choque metabólico, septicemia, reacciones alérgicas (desde erupciones cutáneas o fiebre a lesiones renales).

Eritropoyetina (EPO). Aumento de la viscosidad de la sangre, mayor riesgo de coágulos sanguíneos, derrame cerebral e infarto cardíaco, entre otros.

Corticoides: Atrofia del tejido conectivo, nivel alto de azúcar en la sangre, disminución de resistencia a las infecciones, debilitamiento de una zona lesionada en músculos, huesos, tendones o ligamentos, osteoporosis, cataratas y retención de agua.

Hormonas de crecimiento y factores de crecimiento de tipo insulínico: empeoramiento de enfermedades cardiovasculares, mayor desarrollo de tumores, cardiomegalia, artrosis, acromegalia en adultos (crecimiento deforme de órganos internos, huesos, rasgos faciales), dolor muscular, articular, óseo, hipertensión, gigantismo en jóvenes.

Estimulantes: Aumento de la temperatura corporal, aumento e irregularidad de la frecuencia cardíaca, sequedad de la boca, mayor riesgo de derrame cerebral, arritmia cardíaca, infartos cardíacos, desórdenes visuales, problemas de coordinación y equilibrio, insomnio, pérdida de peso, temblores y convulsiones.

Autorizaciones de uso terapéutico

La Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte, contempla en sus definiciones las normas para la concesión de autorizaciones para uso con fines terapéuticos. El fundamento radica en el hecho de que algunas veces se presentan casos de condiciones médicas documentadas, en las cuales los deportistas deben utilizar una sustancia o método prohibido en la Lista de Prohibiciones, momento en el cual deberán solicitar a la Organización Antidopaje una solicitud de autorización para su uso. Esta solicitud es estudiada, junto con la historia clínica del atleta, por un grupo de médicos que definirán si es posible este uso o no.

Medidas encaminadas a alcanzar los objetivos de la convención

La Convención prevé que *“Todo Estado Parte adoptará las medidas apropiadas para cumplir con las obligaciones que dimanar de los artículos de la presente Convención”*. Dichas medidas, podrán comprender iniciativas legislativas, reglamentos, políticas o disposiciones administrativas.

El dopaje en la ley penal

Actualmente encontramos en ordenamientos jurídicos, principalmente europeos (España,

Francia, Dinamarca, Austria, Italia), la consagración de tipos penales que incluyen el dopaje dentro de los delitos que atentan contra la salud pública como bien jurídico tutelado. Esta tendencia, por supuesto, se vincula a la expansión del concepto de dopaje que establece la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte (Unesco, 2005) y a la que hicimos referencia atrás.

Antecedentes para la penalización

En los últimos años, el deporte, y los deportistas, han alcanzado una notoriedad social muy importante. Torneos como los juegos olímpicos, el Tour de Francia o los mundiales de muchas disciplinas, han dejado de percibirse como una afición personal y estos eventos han traspasado la esfera privada de los participantes y obtenido una dimensión pública de tal manera que el deporte ha alcanzado un estatus especial en las sociedades de todo el mundo. Los atletas de varias disciplinas son apreciados como los nuevos héroes nacionales, con este reconocimiento dentro de la comunidad, han llamado la atención de firmas comerciales dispuestas a invertir cuantiosos capitales para que sus marcas o productos se relacionen con el éxito del deportista; incluso los propios Gobiernos de los Estados acuden a los deportistas para campañas pedagógicas o de índole nacional en distintos frentes.

Las perspectivas de negocios son tantas, que los deportistas se ven presionados por exigencias del público espectador y de empresas comerciales, circunstancias que en ocasiones impiden la justa competencia y mantener el “*fairplay*” del torneo. La razón de ser del deporte competitivo es la incertidumbre del resultado, lo que hace que se valore el esfuerzo del deportista. Cuando esta situación de “*juego limpio*” se ve quebrada, se genera la necesidad de reclamar justicia.

Legislación internacional

España

El artículo 362 del Código Penal español tipifica el hecho de prescribir, proporcionar, dispensar, suministrar, administrar, ofrecer o facilitar a deportistas federados no competitivos, deportistas no federados que practiquen el deporte por correo, o deportistas que participen en competiciones organizadas en España, por entidades deportivas, sustancias o grupos farmacológicos prohibidos, así como métodos no reglamentarios destinados a aumentar sus capacidades físicas o a modificar los resultados de las competiciones, que por su contenido, reiteración de la ingesta u otras circunstancias concurrentes, pongan en peligro la vida o la salud de los mismos. Estas conductas, serán castigadas con penas de prisión de seis (6) meses a dos (2) años, multa de seis (6) a dieciocho (18) meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio, de dos a cinco años.

El apartado 2 del artículo 362, prevé que se impondrán penas en su mitad superior cuando el delito se perpetre concurriendo alguna de las circunstancias siguientes:

1. Que la víctima sea menor de edad.
2. Que se haya empleado engaño o intimidación.
3. Que el responsable se haya prevalido de una relación de superioridad laboral o profesional.

Uruguay

En Uruguay, el 9 de abril de 1980, se expidió la Ley 14996 que reglamentó la actividad deportiva y se tipificaron delitos contra el deporte. Por ejemplo, el artículo 7°, además de penalizar el uso de fármacos depresores o estimulantes, extendió la tipicidad a quien suministrara o administrara a un deportista, con su consentimiento o sin él, este tipo de sustancias, con el propósito de disminuir o aumentar anormalmente su rendimiento. Frente a esta conducta se contempló una sanción –cuando el hecho no constituya delito más grave–, de tres (3) meses de prisión a tres (3) años de penitenciaría, e inhabilitación especial de dos (2) a cuatro (4) años, la cual también se aplica al deportista que se administre dichos fármacos o consintiere en que se los aplicara un tercero, con el propósito indicado en la norma.

La pena será reducida de la tercera parte a la mitad, cuando el fármaco utilizado resultare, por su naturaleza o por la entidad de la dosis aplicada, inocuo para la salud del deportista.

Argentina

En 1997, Argentina expidió la Ley 24.819, con el objeto de garantizar la lealtad y el juego limpio en el deporte, tomando en consideración la preservación de la salud.

Atendiendo a este objeto, la norma en primer lugar definió el dopping como la conducta en que incurre quien utilice en su entrenamiento, antes, durante o después de una competencia deportiva, sustancias y/o medios prohibidos incluidos en el anexo I de la norma en cita. En segundo lugar, tipificó la conducta de quienes faciliten, suministren y/o inciten la práctica del dopping y/u obstaculizaren su control.

Por último, en los artículos 11 y 12, se tipificó la conducta del personal de apoyo al deportista –preparador físico y/o psíquico, entrenador, director deportivo, dirigente, médico y paramédicos y, en general, a todo aquel que de alguna manera estuviera vinculado su preparación y/o a su participación– que por cualquier medio facilitare, suministrare y/o incitare a practicar doping, castigándolos con prisión de un (1) mes a tres (3) años, si no resultare un delito más severamente penado. Igualmente, la ley contempló que, si las sustancias suministradas eran estupefacientes, la pena sería de cuatro (4) a quince (15) años y, además, si eran aplicadas a animales que intervenían en competencias deportivas, la pena sería de un (1) mes a tres (3) años de prisión.

Francia

El Código del Deporte Francés, de 19 de enero de 2007, sancionó el dopaje no solo de deportistas (Título III, L 232-25 a L 232-31) sino también de

animales (Título IV, L 241-1 a L 241-10), definiendo penas de carácter administrativo y penal.

Sanciones administrativas

La regulación disciplinaria de dopaje está a cargo de las federaciones deportivas, las cuales, de acuerdo a lo definido en el artículo R232-86 del Código del Deporte, tienen la obligación de adoptar medidas de lucha contra el dopaje y adoptar las sanciones disciplinarias correspondientes. La escala de las sanciones puede ir desde la advertencia, hasta la suspensión temporal o definitiva para participar en eventos deportivos nacionales, con o sin el retiro temporal y/o la cancelación de la licencia. Esta escala está establecida en el Código Mundial Antidopaje, la cual debe ser prevista en la reglamentación que expidan las federaciones deportivas. La sanción es impuesta por la Agencia Francesa Antidopaje.

Sanciones penales

En virtud de los artículos L 232-10 y L 232-26, se sancionan las siguientes conductas respecto de una sustancia dopante prohibida o un método prohibido:

“i. Poseer tales sustancias, sin prescripción médica justificada, con pena de un año de prisión y multa de 3.750 euros.

ii. En los siguientes casos la pena de prisión será de cinco años y 75.000 euros de multa:

Prescribir, administrar, aplicar, recetar u ofrecer a atletas, sin motivo médico debidamente justificado, una o más sustancias o métodos prohibidos, o facilitar o alentar su uso.

Producir, fabricar, importar, exportar, transportar, mantener o adquirir, para su uso por parte de un atleta, sin una razón médica debidamente justificada, cualquiera de estas mismas sustancias o métodos.

Oponerse, de cualquier manera, a las medidas de control antidopaje.

Falsificar, destruir o degradar cualquier elemento relacionado con el control, la muestra o el análisis.

Intentar violar las prohibiciones previstas en este artículo.

Las penas anteriores se incrementarán a siete años de prisión y una multa de 150.000 euros, cuando los actos se cometan por parte de una banda organizada, o cuando se cometan contra un menor de edad o por una persona que tenga autoridad sobre uno o más atletas”.

El Código se refiere únicamente a la posesión de sustancias y métodos prohibidos por parte de los deportistas, y no al uso de los mismos. Al sancionarse la mera tenencia de sustancias dopantes (así como el dopaje con animales), la legislación penal francesa protegería la salud pública y también la transparencia de la competición deportiva.

Italia

La Ley 376 de 2000, que regula la protección de la salud en la actividad deportiva y la lucha contra el

dopaje, estableció la responsabilidad penal (además de la sanción deportiva), frente a todos los actores de las distintas fases del dopaje (prescripción, venta, suministro, etc.).

El foco de la regulación italiana se circunscribe a la protección de la salud del atleta, definiendo, para ello, el principio según el cual el deportista puede tomar medicamentos y someterse a prácticas médicas, solo si está enfermo según certificación médica. La ley sanciona tanto el autodopaje como el que se lleva a cabo por terceros y, además, no exige que las sustancias y métodos dopantes sean dañinos para la salud, pero sí que sean idóneos para producir una mejora en las condiciones del atleta. De acuerdo al artículo 9°, se penalizan las siguientes conductas:

“i. Procurar, administrar, consumir o promover el uso de drogas o sustancias biológica o farmacológicamente activas, que no están justificadas por condiciones patológicas y que sean capaces de modificar el estado psicofísico o biológico del organismo, con el fin de alterar el rendimiento competitivo de los atletas o que estén destinados a modificar los resultados de los controles sobre el uso de tales drogas o sustancias.

ii. Adoptar o someterse a prácticas médicas, no justificadas por condiciones patológicas y que sean capaces de modificar el estado psicofísico o biológico del organismo, con el fin de alterar el rendimiento competitivo de los atletas o para modificar los resultados de los controles sobre el uso de este tipo de prácticas”.

En ambos casos se castiga con prisión de tres meses a tres años y multa de 5.000.000 a 100.000.000 de liras (2.582 a 51.645 euros).

Estas penas se aumentarán:

- 1. Si del hecho deriva daño a la salud;*
- 2. Si el hecho se comete contra un menor;*
- 3. Si el hecho es cometido por un miembro o un empleado de Comité Olímpico Nacional Italiano (CONI) o una federación nacional de deportes, una sociedad, una asociación o una organización reconocida por el CONI”.*

Si el acto es cometido por un profesional de la salud, la sentencia resultará en interdicción temporal del ejercicio de la profesión. En el caso del literal “c”, se prohíbe al culpable, de manera permanente, el acceso a las oficinas de tales entidades.

Con la sentencia condenatoria, se ordena la confiscación de las drogas de las sustancias farmacéuticas, y de los demás elementos usados o destinados a cometer el delito.

Por otro lado, toda persona que venda drogas o sustancias farmacológica o biológicamente activas (incluidas en las clases enumeradas en el artículo 2°, párrafo 1), y que no lo haga a través de farmacias abiertas al público, farmacias de hospitales, dispensarios y otras instalaciones públicas en las que se suministre drogas directamente para su

uso en el paciente, será castigada con una pena de prisión de dos (2) a seis (6) años y con una multa de diez (10) millones de liras a ciento cincuenta (150) millones de liras. Por último, es importante aclarar que la mera tenencia de sustancias prohibidas es considerada una conducta atípica.

Alemania

Hasta 2015, la legislación alemana no contemplaba un delito de dopaje ni una ley antidopaje específica, el régimen disciplinario de dicha conducta correspondía al derecho privado a través de contratos con las federaciones. Sin perjuicio de lo anterior, el dopaje era considerado ilegal de acuerdo a la Ley de Medicamentos, con el fin, según la regulación, de proteger la salud del deportista.

Actualmente la Ley Antidoping alemana, en los artículos 2° y 3°, sanciona diversas conductas relacionadas con el dopaje, y prohíbe:

- “i. Fabricar, traficar, vender, dispensar o colocar en el mercado sin traficar, o prescribir, una sustancia dopante que sea o contenga una sustancia enumerada en el Anexo I de la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte de 2005, con el propósito de dopar seres humanos en el deporte.*
 - ii. Administrar o aplicar a otra persona una sustancia dopante que sea o contenga una sustancia incluida en el anexo I de la Convención Internacional contra el Dopaje, o un método de dopaje que figure en el mismo anexo.*
 - iii. Comprar, poseer o transportar al o a través del territorio, cantidades significativas de sustancias dopantes con el fin de realizar dopaje en el deporte.*
 - iv. Autoadministrarse una sustancia dopante que sea o contenga una sustancia incluida en el anexo I de la Convención Internacional contra el Dopaje.*
 - v. Autoaplicarse un método de dopaje listado en el mismo anexo, sin asistencia médica y con la intención de obtener una ventaja en una competencia de deporte organizado.*
 - vi. Participar en una competencia de deporte organizado mientras se usa una sustancia dopante o un método de dopaje, si tal uso no tiene justificación médica y con la intención de obtener una ventaja en la competencia.*
- Todas las conductas anteriores se castigan con pena de hasta tres años de prisión o una multa. Si el perpetrador actúa negligentemente, la pena será por un periodo no superior a un año de prisión o una multa.*
- vii. Comprar o poseer una sustancia dopante con el objetivo de administrarlo, sin justificación médica, y obtener una ventaja en una competencia de deporte organizado.*

Esta conducta se sanciona con pena de hasta dos años de prisión o una multa. Sin embargo, se castigará con pena de uno a diez años de prisión, quien, a través de las conductas i), ii) y iii):

Ponga en peligro la salud de un gran número de personas; exponga a otra persona al riesgo de muerte o de lesiones graves;

Adquiera una ganancia pecuniaria considerable para sí misma u otra persona por su propio beneficio;

Venda o dispense una sustancia dopante a una persona menor de 18 años, o le aplique una sustancia dopante o un método de dopaje; o

Actúe comercialmente o como miembro de una pandilla que se ha unido para la comisión recurrente de tales actos”.

Cuando, las circunstancias señaladas previamente, no adquieran un grado de reproche alto, la pena será de prisión por un período de tres (3) meses a cinco (5) años. También podrán ser confiscados, en estos casos, los objetos relacionados con el delito. Finalmente, no se sancionará a quienes voluntariamente cedan el control de la sustancia dopante antes de administrarla.

Legislación nacional

En Colombia, el 25 de abril de 1964, personas inescrupulosas predeterminaron el resultado de la sexta válida con marcador del Hipódromo de Techo, convirtiéndose en la primera estafa colectiva de que se tenga conocimiento. Los responsables de este millonario fraude, no fueron condenados porque el derecho penal colombiano no tipificaba el fraude colectivo en juego, pese a lo cual, abrió las puertas para que se iniciaran estudios sobre el tema.

Hasta este momento, el legislador colombiano no consideró necesario acudir al derecho penal para la protección del deporte bajo el bien jurídico de la salud pública y aquel se entendía ajeno a la comisión de delitos; era más bien considerado un espacio que escapaba al poder punitivo del Estado, lo que originaba que algunas conductas o comportamientos realizados en el campo deportivo gozaran de impunidad. Con el paso del tiempo, las consecuencias del hecho deportivo han dado lugar a algunos cambios concretos en el Código Penal colombiano, y es así como (Ley 599 de 2000), específicamente, en su artículo 380, donde se tipificó el suministro o formulación ilegal droga o medicamento que produzca dependencia a deportistas, así:

“Artículo 380. Suministro o formulación ilegal a deportistas. El que, sin tener las calidades de que trata el artículo anterior, suministre ilícitamente a un deportista profesional o aficionado, alguna droga o medicamento que produzca dependencia, o lo induzca a su consumo, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años”.

Este es un tipo penal subordinado, que remite expresamente al tipo básico del artículo 379 del Código Penal:

“Artículo 379. Suministro o formulación ilegal. El profesional o practicante de medicina, odontología,

enfermería, farmacia o de alguna de las respectivas profesiones auxiliares que, en ejercicio de ellas, ilegalmente formule, suministre o aplique droga que produzca dependencia, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años, multa de cien (100) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio...”.

Con el cambio conceptual que en materia de dopaje impulsó la introducción del Código Mundial Antidopaje, el tipo penal del artículo 380 ha quedado en desuso y cumple ningún fin político criminal para el cual fue incorporado desde hace 20 años en la normatividad penal, por cuanto las sustancias y métodos utilizados en el dopaje ya no producen, necesariamente, dependencia. Por esta razón, la Lista de Prohibiciones de la WADA-AMA identifica sustancias y métodos dopantes que no producen dependencia, circunstancia que resalta la insuficiente descripción normativa del artículo 380 del Código Penal colombiano.

Ante esa situación, se hace necesario reformar el artículo 380 del Código Penal con el fin de actualizarlo, no solamente en aquello señalado en el párrafo precedente, sino conforme a todas las circunstancias que surgen en el marco del dopaje en el deporte, especialmente, las referidas a los actores involucrados en su suministro. Sobre este particular está probado que el deportista llega a la sustancia o método prohibido a través de terceros, como entrenadores, dirigentes o traficantes de medicamentos dopantes.

Y es que se advierte que en los últimos años ha aumentado la utilización de sustancias y métodos dopantes, y la administración y aplicación de los sofisticados métodos modernos de dopaje (transfusiones de sangre), circunstancias que pueden entrañar un evidente riesgo para la salud y la integridad física y psíquica de los deportistas. Se tiene conocimiento que se han registrado casos de trombosis cerebrales en deportistas, ocasionadas por el consumo de Eritropoyetina (EPO) como consecuencia del aumento de la viscosidad de la sangre que su uso produce. En muchas ocasiones se trata de autodopaje, que es una conducta atípica pues no está castigada penalmente, pero en relación con terceros sí resulta posible castigar las acciones de formular, suministrar, aplicar o administrar a un deportista profesional o aficionado alguna sustancia o método prohibido en el deporte, incumpliendo la normatividad antidopaje.

Estas conductas de terceros que afectan la salud pública y que interfieren en el juego limpio, deben estar expuestas de manera clara en la norma penal en desarrollo del principio rector de tipicidad y, con la descripción con que se cuenta actualmente en el artículo 380 de la Ley 599 de 2000, la protección del

bien jurídico en punto del dopaje resulta insuficiente, de ahí que sea necesario su reforma y ajuste frente a las exigencias que la nueva realidad impone.

Propuesta de reforma

En este orden de ideas, y como resultado de mesas técnicas llevadas a cabo entre Coldeportes y la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia, se pone a consideración del Congreso de la República la siguiente propuesta de reforma:

Artículo 1º. El artículo 380 del Código Penal quedará así: “Suministro o formulación ilegal a deportistas. El que, en incumplimiento de la normatividad antidopaje, formule, suministre, aplique o administre a un deportista profesional o aficionado alguna sustancia o método prohibido en el deporte, o lo induzca al consumo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a setenta y dos (72) meses y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará hasta en la mitad, cuando:

- 1. La conducta recaiga sobre un menor de edad*
- 2. La conducta se realice mediante engaño o coacción*
- 3. El responsable tuviere cualquier carácter, posición o cargo que le dé particular autoridad o poder sobre la víctima.*

A las sanciones previstas en el artículo 379 quedará sujeto el profesional o practicante de medicina, odontología, enfermería, farmacia o de alguna de las respectivas profesiones auxiliares que, en ejercicio de ellas, realizare las conductas previstas en este artículo”.

La propuesta de reforma y la política criminal

Esta iniciativa cumple con los principios que permiten la aplicación eficiente de la política criminal del Estado colombiano, así:

Proporcionalidad

La reforma que aquí se trae es adecuada, necesaria y proporcional para lograr los fines del Estado en cuanto a la protección de la salud pública y, por esta vía, del juego limpio y la honestidad en el deporte por parte de todos los que intervienen en él. La pena que se trae para la nueva descripción típica respeta la prohibición constitucional de exceso, pues se trae una pena en abstracto que no posibilitaría la detención preventiva garantizando así que el presunto autor de este delito afronte su delito en libertad, incluso si la conducta fuera agravada, y la limitación del derecho fundamental a la libertad sólo sería excepcional en caso de una condena en firme y si no se aplican los subrogados penales.

Ahora, esta medida de orden penal claramente respeta el principio de ultima ratio, pues este atentado contra la salud pública que ahora se establece para castigar de manera eficiente en el marco del derecho penal el suministro o formulación ilegal a deportistas

de sustancias o métodos, con incumplimiento de la normatividad antidopaje, prohibidos en el deporte, claramente son la última instancia a la que se acude en el ordenamiento para tratar estos comportamientos, pues antes, existen controles de índole administrativo y preventivo que se realizan por parte de Coldeportes y en los cuales también intervienen, por ejemplo, el Invima y la DIAN.

Coherencia

El Estado colombiano cuenta con una política pública de lucha contra el dopaje en el deporte; es parte de la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (París 19 de octubre de 2005) y ratificada por el Congreso de la República de Colombia mediante Ley 1207 de 2008; cuenta con Coldeportes como un Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, cuyo fin es regular el deporte en Colombia, y recientemente fue aprobado por el Congreso de la República el Ministerio del Deporte. Esta estructura normativa e institucional con que cuenta nuestro país hace que resulte coherente la reforma al artículo 380 del Código Penal que hoy se propone y permite una articulación estructural del Estado.

Previsión

Se tienen previstas las consecuencias que podría acarrear esta reforma, las cuales no impactan de manera negativa el sistema de justicia, pues, por ejemplo, la iniciativa no implica impacto en el sistema penitenciario dado el *quantum* de pena que se trae y, tampoco agrega una nueva conducta al catálogo de delitos, pues sólo actualiza y mejora la protección al bien jurídico de la salud en torno al suministro o formulación ilegal a los deportistas.

Prohibición del derecho penal simbólico y del populismo punitivo

La reforma y actualización del artículo 380 del Código Penal no obedece a manifestaciones de un derecho penal simbólico, no pretende simplemente mandar un mensaje a la sociedad y efectivamente sí buscan castigar a los responsables de conductas que, de un tiempo para atrás van en aumento, tienen repercusiones en la salud pública y deben ser atacadas desde diversos frentes por el Estado colombiano, incluido el ámbito penal.

Evidencia empírica

La propuesta que se trae en torno al artículo 380 del Código Penal se sustenta desde lo fáctico y lo empírico y en el crecimiento aumento de sustancias y métodos dopantes que lesionan y ponen en peligro la salud pública y los cuales se presentan tanto a nivel internacional como nacional y de los cuales dan cuenta los distintos medios de comunicación.

Seguridad jurídica

La iniciativa de cambio y ajuste en el artículo 380 del Código Penal proporciona y garantiza seguridad

jurídica a los destinatarios de la norma, teniendo en cuenta que su redacción respeta el principio rector de tipicidad. Adicionalmente, la reforma no es abrupta o injustificada, pues claramente tiene como fundamento la evolución de la normatividad internacional y de los hechos que, en cuanto al deporte y a la salud pública se vienen presentando en mayor proporción en el último tiempo.

Coordinación

La política criminal es multisectorial, y compete a diversos órganos del Estado su desarrollo. Así, en torno a la conducta de suministro o formulación ilegal a deportistas de sustancias que incumplen la normatividad antidopaje, es claro que distintas autoridades con injerencia en esta política pública ha fijado metas y articulado esfuerzos para lograr los fines constitucionales deseados, prueba de ello es el trabajo conjunto que se ha dado entre Coldeportes y el Ministerio de Justicia.

Respeto a los derechos fundamentales

Si bien la reforma que se propone es en punto de redefinir una conducta punible, esta se establece hacia el respecto de los derechos fundamentales de las personas que de manera directa o indirecta se vean afectadas con ella, pues, por ejemplo, permite la defensa en libertad en el transcurso del proceso penal a partir del mínimo de pena que se trae.

Sin otro particular;



CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio al Proyecto de ley sin radicar en el Congreso de la República, “por medio de la cual se modifica el artículo 380 del Código Penal (Ley 599 de 2000)”

Proyecto de ley	Proyecto de ley sin radicar en el Congreso de la República, “por medio de la cual se modifica el artículo 380 del Código Penal (Ley 599 de 2000)”
Título	Por medio de la cual se modifica el artículo 380 del Código Penal (Ley 599 de 2000)
Autor	Ministerio de Justicia y del Derecho
Fecha de presentación	Sin definir
Estado	A espera de ser radicado en el Congreso de la República
Referencia	Concepto 10.2019

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en sesión del 23 de julio del año

2019, analizó y discutió el proyecto de ley, pendiente por ser radicado en el Congreso de la República, y por medio del cual se modifica el artículo 380 del Código Penal que se refiere al delito de *suministro o formulación ilegal a deportistas*.

I. Objeto del Proyecto de ley

De acuerdo con el texto y la exposición de motivos, el objeto del mencionado proyecto es reformar el artículo 380 del Código Penal con el fin de actualizarlo en lo que tiene que ver con la conducta punible de suministro o formulación ilegal a deportistas, a partir del cambio conceptual que en materia de dopaje impulsó la introducción del Código Mundial Antidopaje y la suscripción por parte de nuestro país de la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (París, 19 de octubre de 2005) y ratificada por el Congreso de la República de Colombia mediante Ley 1207 de 2008.

II. Contenido del Proyecto de ley

El Proyecto de ley está compuesto por dos (2) artículos, así:

- El primero, que trae la reforma a la descripción típica del artículo 380 del Código Penal: *suministro o formulación ilegal a deportistas*.
- El segundo, que señala la vigencia de la ley a partir de su promulgación.

III. Observaciones político-criminales al Proyecto de ley bajo examen

El Consejo Superior de Política Criminal advierte que el Proyecto de ley bajo estudio resulta conveniente y emite concepto favorable para que se conviertan en Ley de la República, así:

A partir del texto que se propone, que busca que el artículo 380 del Código Penal quede de la siguiente manera:

“Suministro o formulación ilegal a deportistas. El que, en incumplimiento de la normatividad antidopaje, formule, suministre, aplique o administre a un deportista profesional o aficionado alguna sustancia o método prohibido en el deporte, o lo induzca al consumo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a setenta y dos (72) meses y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará hasta en la mitad, cuando:

1. *La conducta recaiga sobre un menor de edad*
2. *La conducta se realice mediante engaño o coacción*
3. *El responsable tuviere cualquier carácter, posición o cargo que le dé particular autoridad o poder sobre la víctima.*

A las sanciones previstas en el artículo 379 quedará sujeto el profesional o practicante de medicina, odontología, enfermería, farmacia o de

alguna de las respectivas profesiones auxiliares que, en ejercicio de ellas, realizare las conductas previstas en este artículo”.

El Consejo Superior pone de presente que, conforme la exposición de motivos que respalda la iniciativa, es claro que la norma que actualmente existe en el Código Penal, y que data de hace 20 años (Ley 599 de 2000), ya no es una disposición que cumpla los fines de política criminal para los cuales fuera incorporada, por cuanto la mayoría de sustancias utilizadas para el dopaje ya no producen, necesariamente, dependencia, tal como exige la actual disposición; adicional a que ahora también están presentes métodos que igualmente atentan contra la salud de los deportistas y por ende merecen ser protegidos mediante el bien jurídico de la salud pública; y que, está probado que el deportista llega a las sustancias o métodos prohibidos a través de terceros como entrenadores, dirigentes o traficantes de medicamentos dopantes. Adicional a que se hace necesario establecer unas circunstancias específicas de agravación en aras de castigar con mayor severidad la conducta de suministro o formulación ilegal a deportistas cuando es mayor el desvalor con que se comete, pues la conducta recae sobre un menor de edad; o se realiza mediante engaño o coacción; o quien la comete ostenta algún carácter, posición o cargo que le dé particular autoridad o poder sobre la víctima. Mas allá de que, cuando se trate de un sujeto activo calificado que cometa la conducta en ejercicio de su profesión –profesional o practicante de medicina, odontología, enfermería, farmacia o de alguna de las respectivas profesiones auxiliares–, tendrá una mayor pena, pues es evidente el especial conocimiento y responsabilidad que le asiste a estos sujetos en relación con los deportistas.

En punto del derecho internacional, la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (París, 19 de Octubre de 2005) y ratificada por nuestro Congreso mediante Ley 1207 de 2008, tiene por finalidad combatir la utilización de sustancias dopantes y sus consecuencias para la salud de los deportistas, hacer prevalecer el respeto por los principios de la ética deportiva y la equidad, eliminar los fraudes en el deporte y amparar a los atletas que juegan limpio; este instrumento internacional, punto de partida para justificar la reforma que hoy estudia el Consejo, fue revisada por la Corte Constitucional y, en la Sentencia C-376 de 2009, puso de presente que: *“es un esfuerzo importante en la lucha contra esa práctica prohibida, que contribuye a consolidar los valores y finalidades que la Constitución de 1991 le ha trazado al Estado colombiano, ya que en el plano individual, promueve el respeto de la dignidad humana de los deportistas y pretende asegurar su adecuada participación en la vida cultural de la nación, vela por la salud de los competidores y por la preservación de una actitud leal y todo en pro de la igualdad de oportunidades que, precisamente,*

garantiza que haya un mismo punto de partida para los competidores; en tanto que en el plano social y dado que mediante el deporte se aprende a ganar y a perder con lealtad y solidaridad, la Convención busca asegurar la ética en el deporte y evitar la perversión de los valores educativos implicados en la actividad deportiva que, además, suele comprometer la imagen de las organizaciones deportivas y la del correspondiente país”.

Adicionalmente, en el ámbito comparado, países con un evidente desarrollo en el deporte y que cuentan con destacados deportistas en el marco de las distintas disciplinas, ya tienen en su legislación normas que de manera efectiva combaten, desde el punto de vista del derecho penal, el dopaje. Vale la pena destacar a España, Francia, Italia, Alemania, Uruguay y Argentina.

También quiere poner de presente el Consejo Superior de Política Criminal que la exposición de motivos que sustenta la iniciativa legislativa que es materia de estudio, resulta suficiente y justifica debidamente la reforma que se propone, tanto desde el punto de vista de antecedentes, necesidad, marco internacional y legislación comparada, así como de los lineamientos que en materia de política criminal toda reforma debe respetar; destacándose que se trata de una propuesta que respeta el principio de proporcionalidad con miras a lograr los fines del Estado en cuanto a la protección de la Salud Pública –pues trae una pena que respeta la prohibición constitucional de exceso–, adicional a que garantiza la naturaleza de *ultima ratio* del derecho penal, pues la reforma será la última instancia a la que se acude en el ordenamiento para combatir el suministro o formulación ilegal a deportistas de sustancias o métodos prohibidos en el deporte pues, antes existen controles de índole administrativo y preventivo que se realizan por parte de Coldeportes y en los cuales también intervienen otras instancias gubernamentales como el Invima y la DIAN.

Finalmente, quiere poner de presente el Consejo Superior que las tres nuevas circunstancias de agravación especiales que se traen para la conducta punible de suministro o formulación ilegal a deportistas, y que se justifican en el mayor desvalor que tendría que recorrer la descripción típica bajo alguna de esas tres modalidades, podrían llegar a coincidir con las establecidas en el artículo 384 del Código Penal y que resultan ser comunes a todos los delitos contra la salud pública; caso en el cual, conforme los principios del Derecho Penal, tendría que resolver el intérprete de la ley esta eventual situación con el fin de evitar un doble castigo por los mismos hechos que, de ninguna manera, pretende el proyecto que hoy se pone a consideración.

En este orden de ideas, el proyecto de ley materia de estudio resulta viable desde el punto de vista político-criminal.

IV. Conclusión

Se concluye por parte del Consejo Superior de Política Criminal que resulta conveniente dar

trámite legislativo al Proyecto de ley por medio del cual “se modifica el artículo 380 del Código Penal (Ley 599 de 2000)” referido al delito de suministro o formulación ilegal a deportistas.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

NICOLÁS MURGUEITIO SICARD

Director de Política Criminal y Penitenciaria (e)
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Dirección de Política Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSCP

Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal

El futuro es de todos Presidencia de la República

OFI19-00110272 / IDM 1201000
(CITE ESTE NÚMERO PARA INFORMACIÓN Y/O PARA ENVIAR COMUNICACIÓN)
Bogotá D.C., 23 de septiembre de 2019

Doctora
MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO
Ministra
Ministerio de Justicia y del Derecho
Calle 53 No. 13-27
Bogotá, D.C.

Asunto: EXT19-00093354. Concepto Proyecto de Ley «Por medio del cual se modifica el artículo 380 del Código Penal (Ley 599 de 2000)»

Apreciada ministra de Justicia y del Derecho:

Con el comedimiento que me es usual acuso recibo de su comunicación de 16 de septiembre de 2019, radicada en esta Secretaría Jurídica el 19 de septiembre de 2019, por medio de la cual remite para revisión y estudio el Proyecto de Ley «Por medio del cual se modifica el artículo 380 del Código Penal (Ley 599 de 2000)», relacionado con la conducta punible de suministro o formulación ilegal de deportistas.

La iniciativa tiene por objeto modificar el tipo penal de suministro o formulación ilegal de deportistas consagrado en el artículo 380 del Código Penal con fundamento en lo previsto en el Código Mundial Antidopaje y la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte¹.

Al respecto, me permito informar que esta Secretaría Jurídica emite concepto jurídico favorable al Proyecto de Ley «Por medio del cual se modifica el artículo 380 del Código Penal (Ley 599 de 2000)», por considerar que se no vulnera norma de orden constitucional alguna y adopta las previsiones de la Convención en mención.

De usted, con el debido respecto,

¹ La Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte fue aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, y ratificada por el Congreso de la República mediante la Ley 1207 de 2006.
Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 11711
www.presidencia.gov.co

1 de 2

El futuro es de todos Presidencia de la República

Firmado digitalmente por:
CLARA MARÍA GONZÁLEZ ZABALA
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República
Fecha: 2019.09.23 15:56:40 -05:00

Elaboró: Dra. Nely Carolina Murillo Junco.
Anexo: ninguno.

Clave:3FQsPHochY

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

Fecha: 30 de Septiembre del año 2019

Presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:
Dra. Margarita Cabello Blanco -Min. Justicia
Dr. Ernesto Lozano Barrero -Min. Deporte

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 979 - Jueves, 3 de octubre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES**PROYECTOS DE LEY****Págs.**

Proyecto de ley número 241 de 2019 Cámara, por la cual se promueve la integridad en el deporte y se crea el tipo penal amaño o fraude o manipulación de las competiciones deportivas.	1
Proyecto de ley número 248 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.	3
Proyecto de ley número 249 de 2019 Cámara, por la cual se crea la estampilla “Instituto de Bellas Artes de Piedecuesta.	10
Proyecto de ley número 250 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1829 de 2017.	12
Proyecto de ley número 251 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 300 de 1992, y se dictan disposiciones en materia de turismo comunitario.	13
Proyecto de ley número 252 de 2019, por medio de la cual se modifica el artículo 380 del Código Penal (Ley 599 de 2000).	16