



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - No. 20

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 6 de agosto de 1992

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SILVERIO SALCEDO MOSQUERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 10 CÁMARA DE 1992

por la cual se reglamenta el artículo 42 de la
Constitución Nacional, inciso 6º.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

Principios generales

Artículo 1º Las expresiones utilizadas en la presente Ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas, salvo las definiciones contenidas en ella, a las cuales se les dará el significado expresamente establecido en sus disposiciones o en las que regulen la materia, incluidos los pactos, convenios y tratados internacionales.

Definiciones

Artículo 2º Para efectos de la presente Ley se adoptarán las siguientes definiciones:

a) Abuso sexual: Es todo comportamiento dirigido a controlar, subyugar, manipular y utilizar a otro ser humano, mediante el temor, la seducción o el engaño, aprovechándose del afecto, la confianza, la credibilidad y la autoridad, con el propósito de obtener placer sexual para sí o para otro, en perjuicio de la víctima;

b) Acceso sexual violento: Es la penetración por cualquiera de los orificios naturales del cuerpo humano, sin importar el instrumento empleado para tal fin, contrariando la voluntad de la persona o abusando de sus condiciones de inferioridad o indefensión o colocándola en tales circunstancias;

c) Acoso sexual: Perseguir, insinuar, asejorar, insistir, apremiar, molestar o perturbar a una persona en contra de su voluntad, con el propósito de obtener una satisfacción sexual para sí o para otro;

d) Acto sexual violento: Es la realización de comportamientos con propósitos de satis-

facción sexual unipersonal, realizados en el cuerpo de otra persona y contra su voluntad;

e) Lesión física: Es aquella que se ocasiona en el cuerpo o la salud de la persona, interno o externamente, con manifestaciones a corto o a largo plazo y puede conllevar una lesión psicológica;

f) Lesión psicológica: Es toda vulneración de la vida mental en su conjunto, que comprende: el pensar, el sentir, el desear, el aspirar, el conseguir y el ser social de las personas. Esta definición cuestiona toda representación cultural que sustente, genere o cohoneste el ejercicio de la violencia intrafamiliar.

Las consecuencias de la lesión psicológica no desaparecen, pero pueden ser atenuadas dentro de un proceso de elaboración y manejo que las disminuya, siempre que en él se comprenda una responsabilidad social, de las organizaciones sociales, de los organismos gubernamentales y de los particulares y acciones terapéuticas, que combatan este problema;

g) Libertad sexual: Es el derecho que tiene toda persona a decidir libremente el ejercicio de su sexualidad en forma placentera;

h) Organización familiar: Son todas aquellas formas en que las personas se agrupan por existir vínculos de afecto o parentesco, independientemente de su origen o pertenencia cultural, étnica, religiosa, jurídica o social, que existan o que lleguen a existir en el país;

i) Relación intrafamiliar: Aquella que se establece entre los miembros de la organización familiar;

j) Sexualidad: Es la expresión psicosexual que se construye a través de la interacción del sujeto con la cultura en el proceso de toda su existencia. Tiene que ver con la identidad, con las relaciones interpersonales, con la obtención del placer, con todas las esferas de la vida, y no solamente con la reproducción;

k) Trabajo: Actividad física o intelectual en el espacio intrafamiliar o fuera de él, encaminada a la producción de bienes y servicios;

l) Violación: Comprende el acto, el acceso sexual violento y el abuso sexual;

m) Violencia: Todo comportamiento de acción o de omisión contrario a los derechos de las personas, que las coloque en condiciones de discriminación, subordinación, subyugación, o que ponga en peligro, dañe o afecte negativamente su integridad física, psicológica o sexual, o afecte sus múltiples relaciones con el entorno social, familiar, laboral, educativo y otra que haya establecido o establecido;

n) Violencia sexual: Es todo comportamiento de acción o de omisión que amenace o vulnere efectivamente el desarrollo psicosexual y el derecho que tienen las personas a decidir libremente el ejercicio de su sexualidad. Las modalidades y los medios empleados van desde el engaño, el acoso, la violación, pasando por las mal llamadas "caricias", el aprovechamiento de las condiciones de indefensión, pasando por el constreñimiento hasta el suministro de sustancias que disminuyen o anulen la voluntad de la víctima.

La violencia sexual atenta contra el contenido erótico de la sexualidad y por lo tanto sus consecuencias, que afectan las esferas emocional y afectiva, entre otras, no pueden ser simplemente limitadas al aspecto físico o genital, pues el bien jurídico que se protege no es la virginidad, ni la integridad física, es un derecho fundamental: La libertad.

CAPITULO II

Campañas de Prevención y Programas Educativos

Artículo 3º El Consejo Nacional para la Atención de la Violencia Intrafamiliar, que se creará mediante esta Ley, diseñará las políticas y programas de prevención y educación en todos los niveles, consultando las especificidades locales y regionales en relación con este fenómeno.

Artículo transitorio. Hasta tanto se conforme el Consejo Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar, en todos los Ministerios, Departamentos Administrativos, Consejerías y entidades como la Procuradu-

ría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, se crearán unas oficinas o se fortalecerán las existentes para que sus funcionarios realicen investigaciones sobre el tema que sirvan para orientar tales programas.

Artículo 4º El Ministerio de Educación Nacional incorporará como tema dentro de la asignatura de "Democracia y Paz" o en las que se creen de naturaleza similar, en todos los niveles, el estudio de la violencia intrafamiliar, sus causas, sus manifestaciones y consecuencias, tanto en los individuos como en la sociedad, así como las propuestas de soluciones no violentas de los conflictos. En los programas de "Escuela para Padres" se estudiará el tema.

Parágrafo. El estudio de esta problemática será obligatorio en primaria, secundaria, educación superior universitaria o tecnológica.

Artículo 5º El Ministerio de Salud, conformará un equipo especializado para la elaboración de materiales que muestren las consecuencias de la violencia intrafamiliar, tanto en la salud física como psicológica.

Estos materiales serán incluidos dentro de los programas del Ministerio de Educación.

Parágrafo. Los Comités Locales de Salud comprenderán en sus respectivos municipios campañas de educación y prevención.

Medios de comunicación

Artículo 6º A partir de la vigencia de la presente Ley, la prensa escrita, las estaciones de radiodifusión y las programadoras de televisión que operen en el país, deberán adelantar campañas destinadas a prevenir la violencia intrafamiliar con la duración y periodicidad que determine el Consejo Nacional o la entidad encargada, de común acuerdo con el Ministerio de Comunicaciones, los cuales reglamentarán y vigilarán el cumplimiento de esta disposición.

Parágrafo. Los canales nacionales y los regionales concederán los espacios necesarios en tiempos comerciales.

Artículo 7º Centros de recepción de denuncias, Comisarías y Unidades Judiciales suministrarán la información sobre los Centros de Apoyo a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, lugares de acogida gubernamentales y no gubernamentales.

Parágrafo. Los materiales elaborados y diseñados para las campañas de educación y prevención serán exhibidos y repartidos entre las personas que acudan a los Centros de Recepción de Denuncias.

CAPITULO III

De los Delitos

Delitos contra la integridad física y psicológica

Artículo 8º La persona que mediante la violación ponga en peligro la integridad física de otra, deberá:

a) Si es la primera vez: Participar en los programas de educación y prevención en las Comisarías de Familia y prestar caución;

b) Si es reincidente: Incurrirá en privación de su libertad de tres (3) a seis (6) meses y pago de multa de uno a cien salarios mínimos mensuales.

Artículo 9º La persona que ocasione una lesión física a otra incurrirá en las sanciones previstas en los artículos siguientes.

Artículo 10. Si la lesión física produjere una incapacidad para trabajar que no pase de treinta (30) días, estará obligada a participar en los programas de educación y prevención, realizar trabajos en obras de interés comunitario y prestar caución.

En caso de reincidencia se le privará de libertad de seis (6) meses a dos (2) años y multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos mensuales.

Si la incapacidad pasare de treinta (30) días sin exceder de noventa (90), la privación de libertad será de uno (1) a tres (3) años y multa de quince (15) a cien (100) salarios mínimos mensuales.

Si la incapacidad pasare de noventa (90) días la privación de libertad será de dos (2) a cinco (5) años y multa de treinta (30) a cien (100) salarios mínimos mensuales.

Artículo 11. Si la lesión física ocasiona una deformidad, la pérdida de un órgano o miembro, o una alteración funcional, la privación de la libertad será de treinta (30) meses a seis (6) años y multa de cuarenta (40) a cien (100) salarios mínimos.

Artículo 12. La persona que mediante la violencia ocasione una lesión psicológica a otra, deberá:

a) Si la lesión es primera vez y de naturaleza leve: Deberá participar en los programas de educación y prevención, prestar caución y trabajar en obras de interés comunitario;

b) Si es reincidente: Incurrirá en privación de libertad de tres (3) a seis (6) meses y pago de multa de uno (1) a cien (100) salarios mínimos;

c) Si la lesión es grave: Incurrirá en privación de libertad de treinta y ocho (38) meses a siete (7) años, y pago de multa de cuarenta y cinco (45) a cien (100) salarios mínimos.

Artículo 13. Graduación de medidas. Para la graduación del tiempo de privación de libertad y la cuantía de las multas se tendrán en cuenta las circunstancias establecidas en los artículos 64 y 66 del Código Penal y las específicas de los artículos 324 y 330 del mismo.

Delitos contra la libertad sexual

Artículo 14. Acceso sexual violento. El miembro de la organización familiar que realice acceso sexual con otro integrante de la organización familiar, mediante violencia, estará sujeto a la pena de prisión de tres (3) a diez (10) años.

Artículo 15. Acto sexual violento. El miembro de la organización familiar que realice acto sexual con otro integrante de la organización familiar, mediante violencia, estará sujeto a la pena de prisión de dos (2) a diez (10) años.

Artículo 16. Acoso sexual. El miembro de la organización familiar que acose sexualmente a otro integrante de la organización familiar, estará sujeto a la pena de prisión de dos (2) a diez (10) años.

Artículo 17. Acceso sexual abusivo con menor de 14 años. El miembro de la organización familiar que acceda sexualmente a otro integrante de la organización familiar, menor de 14 años, estará sujeto a la pena de prisión de tres (3) a diez (10) años.

Artículo 18. Acceso sexual abusivo con persona en imposibilidad de resistir. El miembro de la organización familiar que acceda sexualmente a otro integrante de la organización familiar que se encuentre en estado de inconciencia, que sea discapacitado física o mentalmente, que esté en imposibilidad de resistir o que se coloque en tales circunstancias, estará sujeto a la pena de prisión de cuatro (4) a doce (12) años.

Artículo 19. Inducción o constreñimiento de menos de 14 años a prácticas sexuales. El miembro de la organización familiar que induzca o constriña a otro integrante de la organización familiar menor de 14 años a

prácticas sexuales diversas del acceso o del acto sexual, estará sujeto a la pena de prisión de 18 meses a 4 años.

Si se tratare de la realización de prácticas sexuales delante del menor, se incurrirá en la misma pena.

Artículo 20. Circunstancia de agravación punitiva. Las penas se aumentarán hasta en la mitad, cuando concurrieren las siguientes circunstancias:

1. Si la víctima es menor de diez (10) años.

2. Si la víctima quedare embarazada.

3. Si la víctima se contaminare de enfermedad de transmisión sexual o Sida.

4. Si se cometiera el delito con el concurso de otra u otras personas.

CAPITULO IV

Procedimiento

Artículo 22. El conocimiento de los delitos descritos en la presente Ley es atribuido en primera instancia a los Fiscales de la Unidad de Familia y a los Jueces de Circuito. Para su investigación se utilizará, de preferencia, personal femenino especializado del Cuerpo Técnico de Policía Judicial y de la Policía Nacional, adscrito a la Unidad de Familia o a la Veeduría de la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 23. Medidas de protección inmediata. Una vez formulada la denuncia correspondiente, según el caso, el fiscal deberá:

1. Emitir una orden de salida a la persona sindicada del espacio intrafamiliar, se buscará el apoyo de la Policía o el C.T.P.J., para su cumplimiento.

2. Decomiso del arma que se haya utilizado para amenazar u ocasionar la lesión.

3. Orden judicial al patrono para embargar los salarios y prestaciones para garantizar el pago de cuotas alimentarias, perjuicios y multas.

La orden se extenderá a los bancos, corporaciones y demás entidades en las cuales la persona acusada tenga dineros, para que se embarguen en cuantía suficiente.

4. Disponer la custodia de los menores en cabeza de quien no ofrezca peligro para su integridad física y psicológica.

5. Advertir a la persona agresora que en caso de ocasionar molestias o nuevas agresiones, incurrirá en otro delito.

6. Tomar las medidas de protección inmediatas que sean aconsejables, según las circunstancias.

Parágrafo. A todas las personas sindicadas se les tomará una fotografía y se les reseñará. Con las fotografías se elaborará un álbum para los correspondientes reconocimientos.

En caso de absolución la fotografía será retirada y se hará la anotación correspondiente.

Debe existir una oficina de coordinación entre la Fiscalía y las Comisarías de Familia.

Artículo 24. Medidas alternativas. A los condenados por estos delitos se les impondrá como obligaciones:

1. La participación en los programas de educación y prevención, que comprenderán talleres, charlas y las actividades que sean aconsejables a juicio del equipo interdisciplinario que intervenga en el proceso.

2. Trabajos en obras de interés comunitario hasta por dos (2) meses.

3. La privación de libertad se cumplirá en un pabellón especialmente designado en los centros de reclusión dedicados al desarro-

llo de los programas de educación y prevención, en los cuales se garantizará el aprendizaje de un oficio que pueda ejercer en ese lugar y posteriormente.

Parágrafo. Las autoridades penitenciarias garantizarán que las personas detenidas preventivamente o condenadas por estos delitos trabajen y perciban un ingreso que les permita cumplir con sus obligaciones alimentarias y satisfacer sus necesidades básicas.

Artículo 25. El trámite que se seguirá para la investigación y juzgamiento de estos delitos será el del procedimiento abreviado o uno de naturaleza similar que sea expedido.

Artículo 26. Los exámenes médicos y las evaluaciones psicológicas para determinar las lesiones, su naturaleza y consecuencias, serán realizados por funcionarios capacitados para el tratamiento de esta problemática.

A elección de la víctima, estos exámenes también podrán ser realizados por instituciones de apoyo a mujeres u otras con personal capacitado, reconocidas oficialmente, y su dictamen tendrá el mismo valor legal de la prueba pericial realizada en el Instituto de Medicina Legal, el perito se posesionará de acuerdo con el artículo 266 del C. P. P.

Parágrafo. La lesión psicológica será estudiada desde una perspectiva diferente a la médica y requerirá de una valoración histórica.

Artículo 27. Desde la formulación de la denuncia intervendrá el equipo interdisciplinario conformado por psicólogas(os), sociólogas(os), médicas(os), abogadas(os), trabajadoras(es) sociales y profesionales de otras disciplinas que realizarán un estudio de la organización familiar para establecer las causas endógenas y exógenas que hayan incidido en la comisión del delito.

Los resultados de estos estudios podrán ser utilizados para las investigaciones académicas que contribuyan a la erradicación de la violencia intrafamiliar.

Parágrafo. Todos los funcionarios que intervengan en el desarrollo de la investigación preliminar o sumarial y en el juzgamiento, deben recibir cursos de capacitación especiales sobre esta problemática y de actualización. El incumplimiento de este requisito de acceso y permanencia hará incurrir al nominador en pérdida del empleo.

CAPITULO IV

Consejo Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar

Artículo 28. Adscrito a la Presidencia de la República, funcionará el Consejo Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar, para el cumplimiento de las funciones que aquí se señalan.

Artículo 29. En la integración del Consejo Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar participarán:

- a) El Ministerio de Salud;
- b) El Ministerio de Educación;
- c) El Ministerio de Justicia;
- d) El Ministerio de Comunicaciones;
- e) La Procuraduría General de la Nación;
- f) La Defensoría del Pueblo;
- g) Las Consejerías de la Presidencia para los Derechos Humanos, la Mujer, la Infancia y la Familia;
- h) La Fiscalía General o la Rama Judicial;
- i) Los movimientos y organizaciones de mujeres;
- j) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar;
- k) Comisarías de familia;
- l) Centros de apoyo.

Y otros organismos o personas que sean invitados a participar.

Artículo 30. El Consejo Nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar tendrá un Fondo Rotatorio de Prevención, Tratamiento y Educación que tendrá personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, que será coordinado por quien sea elegido entre los integrantes del Consejo.

Artículo 31. En todos los departamentos y el distrito capital funcionará un Consejo Seccional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en cuya integración participarán:

- a) Las Gobernaciones y la Alcaldía Mayor del Distrito Capital;
- b) La Secretaría de Salud;
- c) La Secretaría de Educación;
- d) La Procuraduría Regional y Provincial;
- e) La Defensoría Pública;
- f) La Dirección Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar;
- g) El Comandante de la Policía Nacional;
- h) La Rama Judicial;
- i) Los movimientos y organizaciones de mujeres.

Artículo 32. Son funciones del Consejo Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar:

a) Formular, para su adopción por el Gobierno Nacional, las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para atender, prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar;

b) Conforme al ordinal anterior, señalar a los distintos organismos oficiales las campañas y acciones específicas que cada uno de ellos deba adelantar;

c) Dictar y proponer la expedición de las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones;

d) Supervisar la actividad a las entidades estatales y privadas que se ocupen de la prevención e investigación científica, y del diseño de programas educativos en este tema.

Artículo 33. Las resoluciones que dicte el Consejo para el ejercicio de las funciones señaladas en el artículo anterior son de obligatorio cumplimiento.

Artículo 34. La Secretaría Ejecutiva del Consejo cumplirá las siguientes funciones:

a) Presentar a consideración del Consejo planes, proyectos y programas que considere necesarios para el cumplimiento de las atribuciones de éste;

b) Realizar los estudios que el Consejo le encomiende y los que los organismos no gubernamentales que hayan realizado investigaciones o trabajos que sobre esta problemática le recomienden;

c) Vigilar el cumplimiento de las decisiones del Consejo y rendirle los informes correspondientes;

d) Evaluar la ejecución de la política, planes y programas que en desarrollo del artículo se adelanten, tomando en cuenta las recomendaciones que al respecto le formulen los organismos no gubernamentales o los movimientos sociales que se hayan ocupado de este problema y sugerir las modificaciones o ajustes que considere necesarios.

Artículo 35. Las funciones de los Consejos Seccionales serán las mismas del Consejo Nacional a nivel regional y local.

Artículo 36. Facúltase al Gobierno Nacional para efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de esta Ley.

Artículo 37. La presente Ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:

Colectivo de Mujeres de Bogotá.
Corporación Casa de la Mujer.

Piedad Córdoba de Castro
Representante a la Cámara.
Departamento de Antioquia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene como apoyo fundamental la historia universal, plena de ejemplos de violencia y discriminación cuyas principales, más no únicas víctimas, han sido: Los niños (los deformes lanzados desde los despeñaderos —Grecia— o asesinados por los faraones egipcios o “educados” bajo la regla “la letra con sangre entra” o famélicos con ocasión de los proyectos económicos y políticos de las grandes potencias en relación con los países en “vías de desarrollo”), los ancianos (discriminados al arribar a la época en que su experiencia y sabiduría no son consideradas productivas, afectiva, laboral y económicamente, condenados a vivir en hogares “geriátricos” —los que tienen parientes o amigos con recursos y algo de sensibilidad— o en asilos o en la calle), las mujeres (nosotras, las inexistentes, incapaces, mudas, brujas, locas o prostitutas de la humanidad), los negros, los indígenas, los judíos, los gitanos, en fin la amplia gama de seres humanos en minoría o considerados débiles y respecto de los cuales su inmanente dignidad ha sido desconocida.

Basta repasar nuestra no muy lejana historia: Mujeres repudiadas por estériles; sacrificadas por adúlteras; quemadas en la hoguera por brujas (Juana de Preto), en fin. Ni emperadoras, ni cónsules, ni pretoras, cinco Primeras Ministras en veinte (20) siglos: Indira Gandhi y Margareth Thatcher, Golda Meir, Benazir Bhuto —derrocada—, Bandaranaike en Sri Lanka.

En la literatura, ejemplos como el de Aurora Dupin, obligada a escribir bajo un seudónimo masculino: George Sand.

En la escultura, el manicomio para la libertad y genialidad de Camille Claudel.

En el derecho, hasta hace poco ni magistradas, ni jueces, ni parlamentarias, tampoco se tuvo noticias de mujeres integrantes de las reales audiencias, no conocemos casos de mujeres en la Cámara de los Comunes o de los Loes).

Desde Aristóteles hasta muy recientes fechas, el destino “natural” de las mujeres ha sido la obediencia al hombre como esposa, compañera, amante, hija, monja, secretaria, azafata —lugares ocupados comúnmente en lo familiar, laboral, cultura o social— o como prostituta en el “espacio público” y al acceso de todos.

Es por esto y por otras razones que las mujeres hemos decidido ejercer nuestros derechos y considerado imprescindible emprender acciones que generen una nueva cultura política, social, económica y afectiva, dentro de la cual, aquellos hombres y mujeres que no han logrado comprender la incidencia de la violencia intrafamiliar en el desarrollo social como causa de violencia política o común, aprendamos, como general y cotidiano —no excepcional, grupal o individual— actitudes de solidaridad, respeto a la libertad, a la opinión, a la vida, a la integridad física, psíquica, sexual, a la diferencia. En fin, todas aquellas posibilidades del actuar humano que conduzcan a unas condiciones de vida dignas para todos.

La historia reciente de nuestro país, estudiada por las ciencias sociales, ha encon-

trado que en aquellos espacios en los cuales la violencia impera en las relaciones de pareja o en las establecidas entre padres-hijos, es un factor definitivo en la actual manera de solucionar los conflictos, sin acudir a las instancias del diálogo, la conciliación, la tramitación judicial o arbitral. Pero, esta manera de actuar, que por ende refleja una ideología, no es novedosa: recordemos las remotas guerras (Las Galias, Troya, Las Cruzadas, o las recientes primera y segunda mundiales, Vietnam, El Salvador, El Golfo Pérsico) todas acaudilladas por líderes políticos o religiosos, cuya arrogancia, prepotencia e irracionalidad son evidentes. Unas guerras en nombre de la paz, otras en nombre de la libertad, contradicciones sobre las cuales no hemos reflexionado lo suficiente.

La violencia enmarca un poder ejercido con abuso y desconocimiento de la dignidad del otro, la necesidad de exterminar al oponente, al adversario, en la imposibilidad de concebir un mundo compartido, no excluyente de quien no opine, piense o actúe como el poderoso-violento.

Tal como la vida no puede ser considerada simplemente la ausencia de enfermedad, la paz no puede ser concebida ingenuamente como la ausencia de guerra. La violencia en el espacio familiar trasciende al mundo social en cada uno de los delitos y en cada una de las acciones u omisiones que desconocen la dignidad y los derechos de los restantes seres humanos. Los violentólogos de nuestro país han afirmado que el fenómeno del sicariato, uno entre tantos, está frecuentemente asociado con un tipo de relaciones en la infancia preñadas de violencia, maltrato, abuso, agresión observada entre sus mayores y padecida por las niñas y niños que aprenden de sus modelos este modo de actuar, que los imposibilita y anula para el diálogo, la comprensión, el respeto: comoquiera que las niñas y niños, desconocidos como sujetas(os) de derechos, son negados en sus condiciones de seres humanos capaces de opinar, de disentir, de resistirse a ser victimizados. No escapa a este análisis el homicidio "común", la violencia sexual y otros comportamientos.

El "Derecho de corrección" que tienen los padres sobre los hijos, en virtud del cual se imponen unos modelos de acuerdo con el sexo y la edad, ha jugado un rol definitivo en la actual situación del país, sin que la normatividad vigente haya sido la solución adecuada. Una niña que se ve obligada a aprender la sumisión y el silencio para poder realizarse como mujer en el matrimonio o la maternidad, un niño que aprende la rudeza, la fuerza y la imposición de sus ideas como la manifestación de su virilidad y hombría serán seres incapaces de repeler las agresiones a sí mismos o hacia los hijos, o de ejercer el afecto tierno y el recurso del diálogo como mecanismo de conocimiento, comprensión y solución de los conflictos.

Afortunadamente, también la historia nos demuestra cómo es posible relacionarse para el afecto, el trabajo y la "educación", de otra manera que permita el afianzamiento de la personalidad de cada quien sin el sometimiento del otro, lo que demuestra la necesidad de diseñar estrategias desechando el "determinismo" como explicación o justificación de las conductas violentas.

A pesar de los esfuerzos por minimizar las causas y estructuras de poder patriarcales (Padres familia, jefes faraones, señores feudales, reyes, emperadores, ministros, legisladores, magistrados) y sus nocivos efectos, la realidad evidenciada por los movimientos de mujeres en los últimos años o por mujeres independientes en una visión del problema (Virginia Wolff, Emma Goldman, María Cano, Ofelia Uribe de Acosta), a nivel mundial han obligado a hablar del tema en voz alta, de ahí la celebración, entre otros, del

"Convenio sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" y las "resoluciones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Violencia Familiar", suscrito el primero por varios países miembros, entre ellos Colombia y, adoptadas las segundas en otros, ante la urgencia de prevenir estos fenómenos como confluyentes en las causas de la violencia.

Al reconocerse la importancia social de la maternidad y las responsabilidades que ella entraña para hombres y mujeres y, a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, ha sido preciso examinar cómo se han establecido, desarrollado y reflejado las relaciones intrafamiliares, para explicar los fenómenos de violencia social y política.

Como es obvio todo proceso requiere de tiempo para ser aceptado y para rendir sus frutos, por ello es preciso iniciarlo y develar las fallas, carencias y errores que deben ser removidos como obstáculos del cambio y la transformación de los sujetos, de su entorno y de su manera de emprender sus relaciones con el mundo y de continuarlas dentro de la inercia social, temerosa del cambio que cuestiona el poder y sus modelos de ejercicio, las posiciones privilegiadas de un género y de un sector económico en las sociedades, los anacrónicos e ineficaces modelos jurídicos y los tradicionales roles asignados a los hombres y a las mujeres.

Es en este sentido que consideramos necesario establecer un lenguaje que refleje la problemática y unos mecanismos que permitan corregir a sus protagonistas, reconociéndolos como seres humanos pertenecientes a una sociedad en que la violencia intrafamiliar es una más dentro del amplio catálogo de violencias cotidianas: la económica, la social, la política, la laboral y la sexual, cuyos correctivos, también, deben ser una tarea de todos.

La violencia intrafamiliar asume múltiples caras, dentro del contexto de este núcleo social que se supone contiene el mundo considerado privado, el mundo de la intimidad, de lo cotidiano, de las relaciones mediatizadas por el afecto.

Esta compleja red de relaciones construye lo más profundo de las personalidades de sus integrantes, sustentándose en buena medida sobre un modelo idealizado que oculta sus verdaderas realidades:

"... conformada por su cabeza y jefe el padre, marido, visto aún como el principal proveedor pero en gran parte ausente de las tareas de la crianza de los niños(as), la madre-esposa, dependiente, afectiva y económicamente, responsable de las tareas domésticas y el cuidado de los hijos(as), tradicionalmente educado para la postergación de sí misma en pro de los demás; los(as) hijos(as) dependientes del padre y la madre, educados sobre todo para la obediencia, el orden y la productividad". 1

Según datos aportados por el estudio exploratorio realizado durante más de cinco años en la Casa de la Mujer, de una muestra de 63 mujeres que compartieron su historia de violencia, se encuentra que aunque el principal agresor es el esposo o compañero (62.1%), están involucrados también como agresores el padre, la madre, hermanos(as), hijos(as), suegros(as) y cuñados(as).

La violencia y el maltrato en la familia trasciende las diferencias de género, los grados de parentesco, la edad. Desde luego, y no sobra anotarlo, estas violencias no son patrimonio exclusivo de los sectores sociales más desfavorables o de personas con escaso nivel educativo. En la muestra anteriormente men-

cionado, un buen número de agresores son empleados (14.2%) y profesionales en ejercicio de su profesión (12.7%).

El golpe, el puño, la bofetada, los intentos de estrangulamiento, los golpes con todo tipo de objetos, son las formas más frecuentes que asume la violencia física; también está presente la violencia psicológica ejercida a través de insultos, palabras soeces, amenazas de todo tipo, humillaciones y desvalorizaciones permanentes.

La violencia sexual es otra más de las modalidades que asume la violencia intrafamiliar, con la violación en todas sus manifestaciones de abuso, acoso y acceso violentos hacia las(os) integrantes más vulnerables del núcleo familiar: las niñas, los niños y las mujeres.

El mundo de conflicto y la hostilidad se juegan en la familia con modalidades de crianza que alimentan la disociación de personajes valorizados y personajes denigrados de acuerdo, básicamente, con su edad y su género.

Según el estudio realizado por Medicina Legal entre junio y noviembre de 1982, presentado en el I Foro sobre Violencia Intrafamiliar realizado por la Casa de la Mujer en 1987, el 74% de parejas que viven episodios de violencia conyugal y tienen hijos, "riñen y se atacan violentamente en su presencia", por lo tanto éstos sufren las consecuencias de este ambiente familiar violento. En el 49% de los casos, el episodio violento se asociaba con lesiones a los hijos e hijas. Además de esto, se encuentra un alto porcentaje de reincidencia: 95% registraba maltrato en ocasiones anteriores.

Las formas de relación autoritaria en la familia tienen como una de las expresiones más dolorosas, la violencia sexual.

Esta es aún más callada y más invisible que las otras formas de expresión de la violencia, por cuanto toca con la instrumentalización de lo sexual en el ejercicio del poder de los(las) adultos(as) sobre los(as) niñas(os) y de los hombres sobre las mujeres.

Por su magnitud y consecuencias la violencia sexual se convierte en un grave problema violatorio de los derechos humanos que, sin embargo, permanece silenciado, políticamente desconsiderado y realmente impune.

Este no es un hecho que suceda por casualidad y de vez en cuando. Es un acto de poder ejercido en forma violenta contra personas que se encuentran en relaciones subordinadas como con las mujeres y niños en la familia, estimulado por la cultura basada en nociones sexistas.

La violencia sexual se da en el marco de las desigualdades, no siendo un hecho sexual, sino una forma de expresión en el ámbito de la violencia que prima en las relaciones entre los considerados fuertes y débiles, en un mundo en donde se impone la fuerza y donde la debilidad es una carencia, una exposición al peligro.

La sexualidad deja de ser el encuentro amoroso y placentero consigo mismo y con el otro o la otra, convirtiéndose en un instrumento para sojuzgar, humillar y reducir al otro(a), de su posición de Ser a objeto de uso.

En la violencia sexual no se expresan deseos de fusión sino de destrucción. Quienes la sufren son negados(as) como sujetos, se les niega la propia autodeterminación. Es un acto en el que más que frente al placer sexual, nos hallamos ante un placer que se deriva del acto de dominio y sometimiento.

La violencia sexual también se da al interior de la familia, allí donde es más invisible. El abuso sexual marital, el abuso sexual con los niños y niñas, las múltiples violaciones

1 Casa de la Mujer, "La violencia: lo impensable lo impensado". Bogotá, 1990.

que se dan en la familia, ocurren en el marco de unas relaciones violentas. En nuestra sociedad poseemos un esquema de familia patriarcal, que da poder a los hombres sobre la sexualidad de mujeres y niños y niñas.

La familia, definida en el espacio privado, está organizada de acuerdo con intereses de poder y a pesar de ser considerada el núcleo básico de la organización social y de reproducción de los valores y principios que definen la sociedad; se halla muy alejada de los conceptos de democracia que la sustentan.

Parecería que el "desarrollo del Derecho llega hasta la puerta de los hogares. Los conceptos de democracia y sus derechos tienen un quiebre al entrar en la familia, su efectividad varía con la justificante de referirse a esta área".²

La libertad sexual definida como el derecho que tiene toda persona a decidir libremente el ejercicio de su sexualidad en forma placentera, es un principio básico para hombres, mujeres, niños, niñas, ancianos, ancianas. Este, sin embargo, parecería válido únicamente para el espacio público, pero al interior del hogar la vida sexual de la mujer se halla supeditada a las necesidades y deseos masculinos, pues su cuerpo es considerado culturalmente, posesión del compañero o marido, sustentándose en una concepción equivocada del llamado débito conyugal. La violencia es utilizada muy frecuentemente como un medio para acceder al cuerpo de la mujer, así como la amenaza de escándalos o la negación a cumplir con las obligaciones económicas, entre otros.

El 73.6% de las mujeres que reportan violencia sexual en la Casa de la Mujer en Bogotá, manifiestan que sus compañeros las obligan a tener relaciones sexuales bajo golpes o amenaza de ellos. Estos hechos pese a estar descritos en el Código Penal como delitos, no son denunciados o los funcionarios judiciales no los consideran como tales, a pesar de lesionar la identidad y la autonomía de la persona afectada.

Es criminal imponer la voluntad y usar los propios genitales como un arma.

El abuso sexual con los niños y niñas ha sido comúnmente ocultado, por el dolor que implica la ruptura de un principio básico de convivencia. Tradicionalmente se le ha tratado bajo la denominación de incesto, categoría psicológica y social, que esconde la dimensión de violencia y abuso de poder del adulto sobre el niño o la niña. Lejos de hallarnos frente a una relación erótico-afectiva, nos encontramos frente a un claro empleo de la autoridad ejercida bajo engaño o amenazas que lesionan el desarrollo psíquico infantil. La sexualidad en la infancia y adolescencia posee sus propios fines y objetos dirigidos, fundamentalmente al reconocimiento de sí mismos en el proceso de construcción de su subjetividad, muy diferente a las necesidades y fines que presenta la sexualidad adulta.

El abuso sexual de los adultos y las adultas hacia niños y niñas genera severas rupturas en su proceso de maduración psicosexual. Por ejemplo, numerosos estudios han encontrado que una de las primeras causas de la prostitución infantil y de adolescentes se encuentra en el abuso sexual causado por un familiar.

Nohora Segura Escobar, Univ. del Valle, 1992.

Los escasos estudios al respecto en Colombia reflejan lo silenciado y negado que se encuentra este problema, dejando en la soledad a miles de niños, niñas y adolescentes con su

² Soto Tatiana, Los mecanismos legales desprotectores de la víctima de agresión sexual. Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, Costa Rica.

carga de culpa, rabia e impotencia. Estos sentimientos que generalmente no son expresados directamente, con frecuencia se tornan en manifestaciones violentas, aumentando y dando lugar a nuevas formas de relaciones destructoras de la convivencia humana.

No obstante, algunos estudios como el trabajo realizado por Profamilia, muestran cómo el 70% de los casos de abuso en niñas y niños se da por personas de la misma familia. De acuerdo con Medicina Legal (1991) en la mayoría de casos recae sobre las niñas, aunque ha aumentado el número de niños que sufre esta situación.

El abuso sexual con niñas, niños y adolescentes adopta mecanismos manipuladores del afecto y del miedo como elementos coercitivos. La sexualidad de las niñas, para muchos padres, es una posesión más, como lo manifiestan algunos: "si va a ser de otros, que sea primero mía". El abuso, cuando es detectado, debe visualizarse como un largo proceso y no como un simple incidente producto de la falta de control. Es frecuente que se hayan dado acercamientos paulatinos del adulto hacia la niña o el niño, que los menores no saben cómo interpretar por la ligazón afectiva. Padres, padrastros, tíos, abuelos y hermanos mayores confunden a las niñas y niños son manifestaciones encubiertas de falso afecto y, la mayoría de las veces, con amenazas y chantajes.

La niña o el niño, sin posibilidades de defensa, vive en soledad la confusión que estos hechos le ocasionan, teme al castigo o la represalia si lo hace saber y a la vez se siente culpable de lo ocurrido al no poder interpretarlo. Todo ello producto de la negación, la ignorancia y silencio que generalmente rodean la sexualidad en la familia.

Se requiere que la sociedad y en especial los niños y niñas, sepan que esto es un abuso y un delito. Que en estos hechos no hay ninguna mediación del afecto, que son actos agresivos para los cuales se ha usado la sexualidad como un elemento de poder y que los niños, niñas y mujeres tienen todo el derecho a exigir no ser maltratados(as) y a ser protegidos(as).

"Familia y hogar llenan muchas de las necesidades aprendidas en esta cultura, como son la seguridad, la protección, la pertenencia y la valía personal, instancias de significancia emocional a través de la vida, por la cual todo lo que ocurra en ellas reviste connotaciones más dramáticas y profundas en la vida humana".

María Ladi Londoño, La violencia sexual en la familia. Ponencia I Foro Violencia Intrafamiliar, Casa de la Mujer.

La estructura de nuestro proyecto de ley comprende:

I. Una serie de definiciones a las cuales deberán acudir los y las encargadas de tramitar las denuncias formuladas por cualquier miembro de la organización familiar.

II. La descripción de aquellos comportamientos que han de entenderse como vulneradores de la armonía, el respeto, la solidaridad, la libertad, el afecto y la ternura que deben presidir las relaciones intrafamiliares y que se verán reflejados en las relaciones sociales. Su prevención aliviará las tensiones generales que han conducido a patologías colectivas en las cuales las manifestaciones violentas son frecuentes e indiscriminadas.

III. El diseño de campañas de prevención y programas educativos a cargo de un Consejo Nacional creado para tal fin. Hasta tanto no se integre este Consejo, en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Consejerías de la Presidencia y otros organismos gubernamentales, tales como la Pro-

curaduría General, la Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se crearán o fortalecerán las oficinas existentes para la atención de esta gravísima modalidad de violación de los Derechos Humanos.

IV. Una orientación y enunciación de medidas de protección de ejecución inmediata tendientes a la protección integral de las víctimas de la violencia intrafamiliar.

V. Una escala de soluciones alternativas que comprometan a los miembros de la organización familiar en el reconocimiento del problema, de sus causas, manifestaciones y consecuencias. Soluciones que irán desde la obligación de asistir a sesiones de talleres y charlas, dentro de los programas de prevención y educación, con la posibilidad de realizar terapias individuales, de pareja o de grupo hasta la imposición de la pérdida efectiva de la libertad (sin derecho a excarcelación) en casos de reincidencia y una vez los equipos interdisciplinarios encargados de apoyar estos procesos hayan agotado los recursos necesarios para generar un cambio de actitud.

En alguna de nuestras afirmaciones señalábamos la ineficacia de la normatividad existente ante estas situaciones de violencia intrafamiliar. En efecto:

a) Ni la descripción legal ni los procedimientos establecidos, ni las amenazas o la imposición efectiva de la sanción han resultado eficaces para evitar la aparición y la repetición de este fenómeno. Como demostración de lo anterior basta revisar los archivos de las comisarías y sus libros de "cauciones" para encontrar cómo se han burlado las órdenes impartidas para no ocasionarse más molestias o agredirse de palabra u obra y la desconfianza absoluta de quienes han acudido a solicitar protección y apoyo a estos despachos en los mecanismos legales. Quienes han maltratado se saben poseedores del mejor de los recursos para evitar que sus víctimas utilicen estos medios: La violencia y el miedo que ella genera. Pueden entonces romper las boletas de citación, atemorizar al Comisario o al Agente de la Policía, insinuar el soborno y practicarlo efectivamente; la locura, la senilidad o la mentira infantil son esgrimidos para eludir su responsabilidad y negar el comportamiento violento y, si a esto agregamos la ideología imperante, la víctima de la violencia intrafamiliar es víctima también de las instancias formales de solución;

b) La sanción penal no ha cumplido con sus funciones, salvo la retributiva, ¿o acaso el fenómeno de la reincidencia es excepcional? Ni la prevención general, ni la especial a individual, como objetivo han sido alcanzadas, entre otras cosas porque el aislamiento del individuo de la dinámica social a la cual regresará algún día, jamás será solución en centros carcelarios como los existentes, el hacinamiento, la humillación y la violación de todos los derechos de los prisioneros y prisioneras, esto no contribuirá a su cambio de actitud frente a la sociedad o la familia, máxime si una de las consecuencias es el desempleo por registrar antecedentes.

La no ejecución de la sanción penal, en razón a la pena establecida para delitos contra la integridad física (lesiones personales), la libertad sexual, la autonomía personal (confinamiento ilegal, tortura), el patrimonio moral (injuria y calumnia) o la inasistencia alimentaria que prevén la libertad provisional, durante el proceso, y, en el caso de una condena, la suspensión para el cumplimiento de la misma, han generado desconfianza en las instancias judiciales y a la agudización de la violencia, por quien ha sido denunciado y no ha sido efectivamente sancionado;

c) Los procedimientos establecidos, a más de demorados, no dispensan un tratamiento

especial ni a quiénes se procesa, ni a las víctimas de este tipo de violencia, con lo cual, ausente todo aspecto educativo y preventivo, la conducta se repetirá.

VI. Aplicación de normas constitucionales: Aceptando además que en la violencia intrafamiliar inciden otros fenómenos, y que es obligación constitucional de todo ciudadano (funcionario, patrono, industrial, comerciante) "obrar conforme a principios de solidaridad social, respondiendo con actitudes humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (numeral 2, artículo 95 C. N.), en la puesta en práctica de las medidas alternativas, para cada caso en particular, deberán colaborar quienes tengan en sus manos otorgar los permisos necesarios para que el empleado o empleada pueda acudir a los centros de apoyo, al igual que todas aquellas personas que puedan facilitar el proceso de atención, prevención y educación.

VII. Centros de Apoyo: Se crearán o fortalecerán los existentes, en los cuales habrá un equipo interdisciplinario para la atención de esa organización familiar: psicólogas(os), sociólogas(os), médicas(os), trabajadoras(es) sociales, a quienes se exigirá, para el desempeño de su cargo y de las funciones asignadas haber participado en los talleres de formación y capacitación para la atención de este fenómeno. Nada lograríamos si las funcionarias o funcionarios encargadas(os) carecen de elementos para comprender y atender a las personas que buscan su apoyo, comprensión, respeto y mediación en su problemática y la solución de la misma.

Nuestra realidad, nuestra responsabilidad en la transformación de estas relaciones, nuestro conocimiento sobre sus causas, manifestaciones y efectos en los miembros de la organización familiar nos imponen proponer, además de sanciones, medidas alternativas que a esos seres humanos que integran la organización familiar les brinden la oportunidad de aceptarse como seres violentos, de reflexionar sobre este fenómeno, en todos sus aspectos, nocivos para todos sus miembros y en su repercusión social; que facilite un cambio de actitud sin temor a la pérdida de su condición masculina o femenina en todas las etapas del ciclo vital: la niñez, la adolescencia y la adultez, que les permitan desaprender el autoritarismo y que propicie el diálogo y la ternura como factores estructurales de sus relaciones en todos los niveles.

Una vez la persona haya recibido el apoyo requerido en las condiciones que sean necesarias para su transformación como victimario y como víctima de la violencia intrafamiliar, si la persona reincide en sus manifestaciones violentas, será limitada en su libertad, para internarse en un pabellón especialmente asignado en los centros de reclusión o en las penitenciarías para el tratamiento de esta problemática. Se trata de evitar que la persona repita sus actitudes violentas en esa misma organización familiar, en la sociedad o en otras nuevas relaciones que establezca. No concebimos circunscribir el problema a la "pareja", a la "familia", o a los seres como individuos que integran esta organización. Nuestras alternativas cobijan a las personas como seres sociales multirelacionados.

Tampoco hemos querido desconocer que en cada región, grupo étnico y religioso, hay una manera diferente de organización familiar y de ahí la utilización de este término; ahora bien, en las áreas urbanas es menos difícil crear instituciones, centros, entidades, organismos o reorganizar los existentes para que se dediquen exclusivamente al tratamiento, atención y propuestas de solución de esta problemática, pero, las áreas rurales, que no escapan al fenómeno, deben ser objeto de atención. Por lo tanto en cada provincia deberá existir un centro al cual se pueda acudir o

solicitar el desplazamiento de su personal (equipo interdisciplinario) al municipio, caserío o vereda en que sea necesaria su presencia.

VIII. Cobertura de otros espacios.

a) Debido a las manifestaciones de violencia que trascienden el espacio físico y que atentan contra los derechos de las víctimas, hemos extendido el campo de aplicación de la ley a las relaciones que sean afectadas negativamente; así, cuando se irrumpe en el espacio laboral (la fábrica, la oficina, el cultivo) o el educativo (la escuela, el colegio, la universidad) o el de las amistades o el de los parientes, todo ello en razón a que esta violencia repercutirá y retornará a la organización familiar;

b) La experiencia nos ha demostrado que aun cuando los miembros de la organización familiar estén fuera de ella (separación, emancipación y otras circunstancias), es frecuente que irruman en ella, con diversos propósitos, entre ellos de control, de agresión, proferimiento de amenaza, sustracción de los bienes o simple causación de molestias.

IX. Lugares de acogida para víctimas: Al incluir como una obligación el pago de multas, tales dineros y los de las cauciones que se hagan efectivas se destinarán a la financiación de los lugares de acogida para las víctimas de la violencia intrafamiliar, sin que con ello se propicie la continuidad en las actitudes de las víctimas. La reglamentación estará sujeta a las recomendaciones de los equipos interdisciplinarios que realicen las investigaciones con base en las cuales se formularán nuevas campañas de educación y prevención.

De los honorables congresistas, atentamente,

Piedad Córdoba de Castro
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de julio de 1992 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 10 de 1992, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante Piedad Córdoba de Castro; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Silverio Salcedo Mosquera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 11 CAMARA DE 1992

por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos y de la oposición; se dictan normas sobre su financiación y el de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones.

TITULO I

Disposiciones generales.

Artículo 1º **Derecho a constituir partidos y movimientos.** Todos los colombianos tienen derecho a constituir partidos y movimientos políticos, a organizarlos y desarrollarlos, afiliarse y retirarse de ellos libremente y a difundir sus ideas y programas.

Artículo 2º **Definición.** Los partidos políticos son asociaciones que expresan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas.

Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para

influir temporalmente en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.

Los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica otorgada por el Consejo Nacional Electoral.

TITULO II

Personería jurídica, denominación, símbolos y colores de los partidos y movimientos.

Artículo 3º **Reconocimiento de personería jurídica.** El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos y movimientos políticos previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud presentada por sus directivas.
2. Copia de los estatutos.

3. Probar la afiliación de por lo menos 50.000 ciudadanos, o haber obtenido en la última elección para Congreso de la República por lo menos la misma cifra de votos o representación en dicha Corporación.

Para efectos de este artículo no podrán sumarse los votos obtenidos en circunscripción nacional con los obtenidos en circunscripciones territoriales o especiales, ni los de éstas con los de aquéllas.

Para estos mismos efectos, los partidos y movimientos que inscriban candidatos en coalición deberán obtener no menos de 50.000 votos por cada partido o movimiento que inscriba la lista.

Artículo 4º **Pérdida de la personería jurídica.** Los partidos y movimientos políticos perderán su personería jurídica cuando se encuentren incurso en una de las siguientes causas:

1. Cuando no obtengan por lo menos 50.000 votos en una elección para Congreso de la República o no alcancen representación en esa Corporación.
2. Cuando, de acuerdo con sus estatutos, proceda su disolución.

Artículo 5º **Denominación, símbolos y colores.** Los partidos y los movimientos políticos son propietarios de su nombre, color y del símbolo que hayan registrado en el Consejo Nacional Electoral. Estos no podrán ser usados por ningún otro partido u organización política reconocida o no. La denominación de un partido o movimiento deberá distinguirse claramente de la de cualquier otro ya existente.

El nombre del partido o movimiento no podrá incluir denominaciones de personas, ser expresivo de antagonismos hacia naciones extranjeras, ni en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la Patria o con emblemas estatales.

En las campañas electorales y en las demás actividades del partido o movimiento sólo se podrá usar la denominación estatutaria o su abreviatura o sigla, las denominaciones suplementarias deberán ser autorizadas por el órgano del mismo que señalen los estatutos.

Los organismos que se escindan del partido o movimiento perderán el derecho a utilizar total o parcialmente la denominación y el símbolo registrados.

El color o colores que distinguen a un partido o movimiento no podrán ser usados por otro en tal forma que se pueda llevar a los ciudadanos a confundir uno con el otro.

Artículo 6º **Principios de organización y funcionamiento.** Los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente. Sin embargo, en el desarrollo de su actividad están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, o defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz, en los términos del artículo 95 de la Constitución Política.

Artículo 7º Obligatividad de los estatutos. La organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos. Cualquier afiliado podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, o las decisiones de las directivas de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo los propios estatutos.

Artículo 8º Sanciones. Cuando las actividades de un partido o de un movimiento sean manifiestamente contrarias a los principios de organización y funcionamiento señalados en el artículo 6º de la presente ley, el Consejo Nacional Electoral podrá ordenar que se le prive de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado.

TITULO III

De los candidatos y las directivas.

Artículo 9º Designación y postulación de candidatos. Los partidos y movimientos políticos podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.

Las asociaciones gremiales, comunitarias, sindicales, campesinas, estudiantiles, de indígenas y minorías étnicas y un grupo de ciudadanos equivalente al uno por ciento del potencial electoral correspondiente al cargo del que se trate, podrán postular candidatos. Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley.

Artículo 10. Consultas internas. La organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos y movimientos, cuando éstos permitan la participación directa de sus afiliados en la designación de sus candidatos a cargos de elección popular.

Tal colaboración se prestará mediante el suministro de tarjetas electorales y cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, la recolección de los votos y la realización del escrutinio. La organización electoral suministrará igualmente a los votantes, instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos.

La realización de la consulta, a juicio del Consejo Nacional Electoral, podrá o no coincidir con una elección.

En el primer caso se utilizará una urna separada y los jurados de votación sólo suministrarán la tarjeta electoral a quienes la soliciten.

Los gastos que generen las actividades aquí previstas serán de cargo de la organización electoral.

Los partidos y movimientos podrán pedir que en la consulta sólo participen ciudadanos afiliados al partido. En este caso suministrarán a la organización electoral las listas correspondientes y darán a los electores un documento especial para su identificación.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos.

Artículo 11. Escogencia democrática de las directivas. La organización electoral colaborará, igualmente, en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con

la participación directa de sus afiliados. La colaboración se prestará en los términos previstos en el artículo anterior.

TITULO IV

De la financiación estatal y privada.

Artículo 12. Financiación de los partidos. El Estado financiará el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos mediante la creación de un fondo que se constituirá anualmente con un aporte de cien pesos (\$ 100) por cada persona inscrita en el censo electoral nacional.

El Consejo Nacional Electoral distribuirá los dineros de dicho fondo de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Una suma básica fija equivalente al 15% del fondo distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica;

b) El 40% entre los partidos y movimientos en proporción al número de votos obtenidos en la última elección para Congreso de la República;

c) El 15%, en proporción al número de afiliados activos, debidamente acreditados. El número de afiliados activos podrá acreditarse con el número de votantes que hubieren sufragado en la última consulta interna nacional que haya realizado el partido o movimiento, o en la forma que determine el Consejo Nacional Electoral;

d) El 30% restante para contribuir a las siguientes actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos, así:

1. Por prever en sus estatutos y mantener en funcionamiento estructuras regionales y locales que le garanticen presencia en por lo menos el 50% de los departamentos.

2. Para reponer gastos por la publicación de revistas o periódicos que se tengan como órgano oficial del partido o del movimiento.

3. Para reponer gastos por la realización de foros, seminarios, congresos programáticos o similares, que tengan por objeto difundir las ideas de los partidos o movimientos o propiciar la discusión sobre temas de interés nacional.

4. Para reponer gastos en que pueda incurrir el partido o el movimiento para atender invitaciones o hacerse representar ante partidos internacionales o asociaciones de partidos a las cuales esté afiliado.

5. Para reponer gastos en que puedan incurrir para la mejor utilización de los espacios a que, de acuerdo con la presente ley, tienen derecho en los medios de comunicación social del Estado.

6. Para reponer gastos en que incurran para dar apoyo legislativo a sus representantes en el Congreso de la República, siempre que dicho apoyo se exprese en iniciativas legislativas presentadas y suscritas por la mayoría de los miembros del partido o del movimiento en el Congreso.

7. Para reponer gastos en que incurran por la realización de cursos de formación política para sus afiliados.

Parágrafo 1º Las sumas previstas en los literales a), b) y c) serán de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos y movimientos políticos.

Parágrafo 2º El Consejo Nacional Electoral reglamentará anualmente la forma de distribución del porcentaje señalado en el literal d) de este artículo, de manera que consulte el número de votos obtenidos en la elección anterior para Congreso de la República e indicará la forma como los partidos y los movimientos deben acreditar el cumplimiento de las actividades allí previstas y del número de afiliados activos.

Artículo 13. Financiación de las campañas. El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica de conformidad con las siguientes reglas:

a) En las campañas para Presidente, se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos (\$ 400), por cada voto válido depositado por el candidato o candidatos inscritos por el partido, o por el movimiento correspondiente. No tendrá derecho a la reposición de los gastos el candidato que hubiere obtenido menos del cinco por ciento (5%) de los votos válidos en la elección;

b) En las campañas para Congreso de la República se repondrán los gastos a razón de trescientos cincuenta pesos (\$ 350), por cada voto válido depositado por la lista o listas de candidatos inscritos por el partido por el movimiento correspondiente. No tendrá derecho a la reposición de los gastos la lista que hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos emitidos por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

Los candidatos independientes tendrán derecho a percibir la misma contribución estatal para la financiación de campañas. La reposición de gastos de campaña de candidatos inscritos por un partido o movimiento político sólo podrá hacerse a través de éstos.

Los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus estatutos.

Los partidos y movimientos que concurran a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña.

Artículo 14. Aportes de particulares. Los partidos, movimientos políticos y candidatos podrán recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas.

Ninguna persona podrá donar en dinero o especie, a un partido, movimiento o candidato independientes, o una entidad sin ánimo de lucro que lo apoye en una campaña, más de diez millones de pesos (\$ 10.000.000).

Tampoco le será permitido donar en total durante un debate electoral, valores que sumados superen la suma de treinta millones de pesos (\$ 30.000.000).

Ningún candidato a cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña suma que sobrepase la que fije el Consejo Nacional Electoral, bien sea de su propio peculio, del de su familia o de contribuciones de particulares. El Consejo Nacional Electoral fijará esta suma seis (6) meses antes de la elección. Si no lo hiciera, los consejeros incurrirán en causal de mala conducta.

Las normas a que se refiere este artículo serán fijadas teniendo en cuenta los costos de las campañas, el censo electoral de las circunscripciones y la apropiación que el Estado haga para reponer parcialmente los gastos efectuados durante ellas.

El candidato que infrinja esta disposición no podrá recibir dineros provenientes de fondos estatales, sin perjuicio de las multas a que hubiere lugar de acuerdo con el literal a) del artículo 37 de la presente ley.

Artículo 15. Entrega de las contribuciones. Las contribuciones a un candidato determinado deberán ser entregadas al partido o movimiento político al cual pertenezca. Tratándose de candidatos independientes, la donación le será entregada a la persona jurídica que lo esté apoyando, con expresa indicación del nombre del candidato beneficiario.

Artículo 16. Donaciones de las personas jurídicas. Toda donación que una persona jurídica realice a favor de una campaña electoral deberá contar con autorización expresa de las dos terceras partes de sus juntas directivas.

vas o asambleas de accionistas. De ello se dejará constancia en el acta respectiva.

Artículo 17. Líneas especiales de crédito. La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a los bancos abrir líneas especiales de crédito, cuando menos tres (3) meses antes de las elecciones, para Presidente y Congreso de la República, con el fin de otorgar créditos a los partidos y movimientos políticos que participen en la campaña, garantizados preferencialmente con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley.

TITULO V

Publicidad y rendición de cuentas.

Artículo 18. Informes públicos. Los partidos y movimientos y las personas jurídicas que apoyen unos y otros deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre:

a) Los ingresos y egresos anuales del partido o del movimiento antes del 31 de enero de cada año;

b) La destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados;

c) Los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas. Este balance deberá ser presentado a más tardar un (1) mes después del correspondiente debate electoral.

Parágrafo. Todos estos informes serán publicados en un diario de amplia circulación nacional, después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 19. Candidatos independientes. Los candidatos independientes deberán presentar el balance en la oportunidad señalada en el literal c) del artículo anterior.

Artículo 20. Rendición de cuentas. En las rendiciones de cuentas se consignarán por lo menos las siguientes categorías de ingresos:

a) Contribución de los miembros;

b) Donaciones;

c) Rendimientos de las inversiones;

d) Rendimientos netos de actos públicos, de la distribución de folletos, insignias, publicaciones y cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento;

e) Créditos;

f) Ayudas en especie, y

g) Dineros públicos.

Parágrafo. A los informes se anexará una lista de donaciones y créditos, en la cual deberá relacionarse, con indicación del importe en cada caso y del nombre de la persona, las donaciones y los créditos que superen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.

Los partidos y movimientos deberán llevar una lista de donaciones y créditos con la dirección y el teléfono de las personas correspondientes, la cual sólo podrá ser revisada por el Consejo Nacional Electoral para verificar el cumplimiento de las normas establecidas en la presente ley.

Artículo 21. Clases de gastos. En las rendiciones de cuentas se consignarán por lo menos las siguientes clases de gastos:

a) Gastos de administración;

b) Gastos de oficina y adquisiciones;

c) Inversiones en material para el trabajo público del partido o del movimiento, incluyendo publicaciones;

d) Actos públicos;

e) Servicio de transporte;

f) Ayudas a los miembros o candidatos;

g) Gastos de capacitación e investigación política;

h) Gastos judiciales y de rendición de cuentas;

i) Gastos de propaganda política;

j) Cancelación de créditos, y

k) Aquellos otros gastos que sobrepasen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.

TITULO VI

De la publicidad, la propaganda y las encuestas políticas.

Artículo 22. Utilización de los medios de comunicación. Los partidos, movimientos y candidatos a cargos de elección popular podrán hacer divulgación política y propaganda electoral por los medios de comunicación, en los términos de la presente ley.

Artículo 23. Divulgación política. Entiéndese por divulgación política la que con carácter institucional realicen los partidos, movimientos y candidatos, con el fin de difundir y promover los principios, programas y realizaciones de los partidos y movimientos, así como sus políticas frente a los diversos asuntos de interés nacional. Mediante este tipo de publicidad no se podrá buscar apoyo electoral para los partidos o movimientos, ni para los candidatos, ni utilizar imágenes, símbolos o sonidos propios de las campañas que adelanten aspirantes a cargos de elección popular. La divulgación política así definida podrá realizarse en cualquier tiempo.

Artículo 24. Propaganda electoral. Entiéndese por propaganda electoral la que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las personas jurídicas que los apoyen, con el fin de obtener apoyo electoral.

Dicha propaganda no podrá contener mensajes alusivos a otros candidatos o que inviten a abstenerse de votar por otro partido o movimiento político.

Esta clase de propaganda electoral únicamente podrá realizarse durante los tres (3) meses anteriores a la fecha de las elecciones.

Artículo 25. Acceso a los medios de comunicación social del Estado. Los partidos y movimientos políticos tendrán derecho a acceder a los medios de comunicación social del Estado de la siguiente manera:

1. En forma permanente, para programas institucionales de divulgación política.

2. Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial para que sus candidatos expongan sus tesis y programas.

Si resultare necesaria la segunda vuelta, de acuerdo con el artículo 190 C.P., se les otorgará espacios a los candidatos con la misma finalidad. Por petición conjunta de los candidatos tendrán derecho a realizar dos debates de 60 minutos cada uno con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición.

3. Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección de Congreso de la República, para realizar propaganda electoral en favor de sus candidatos.

El Consejo Nacional Electoral, previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, establecerá el número y duración de los espacios indicados atrás y reglamentará la utilización de los mismos, en forma que se garantice el respeto a las instituciones y a la honra de las personas.

Para la distribución de los espacios a que se refiere el numeral 1 de este artículo se tendrá en cuenta la representación que tengan los partidos o movimientos en el Congreso de la República.

El pago por la utilización de los espacios se hará con cargo al Presupuesto General de la Nación, para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias, las cuales formarán parte del Fondo de que trata el artículo 12 de esta ley.

Parágrafo. Los candidatos independientes tendrán derecho a los espacios de que trata el numeral 2 de este artículo.

Artículo 26. Propaganda electoral contratada. Los concesionarios de los espacios de televisión podrán contratar propaganda electoral dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial, con los partidos, movimientos o candidatos independientes.

El Consejo Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces determinará el tiempo y los espacios en los cuales los concesionarios pueden emitir dicha propaganda.

Artículo 27. Garantías en la información. Las consecuencias de los noticieros y los espacios de opinión en televisión, durante la campaña electoral, deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad.

Los concesionarios de espacios distintos a los mencionados no podrán, en ningún caso, presentar a candidatos a cargos de elección popular durante la época de la campaña.

Artículo 28. Uso del servicio de la radio privada y los periódicos. Los concesionarios para la prestación de servicio de radiodifusión sonora y los periódicos que acepten publicidad política pagada, lo harán en condiciones de igualdad a todos los partidos, movimientos y candidatos que lo soliciten.

Artículo 29. Propaganda en espacios públicos. Corresponde a los concejos regular la forma, característica, lugares y condiciones para la fijación de carteles, pasacalles, afiches y vallas destinadas a difundir propaganda electoral, a fin de garantizar el acceso equitativo de los partidos y movimientos, agrupaciones y candidatos a la utilización de estos medios, en armonía con el derecho de la comunidad a disfrutar del uso del espacio público y a la preservación de la estética.

Los alcaldes señalarán los sitios públicos autorizados para fijar esta clase de propaganda, previa consulta con un comité integrado por representantes de los diferentes partidos, movimientos o grupos políticos que participen en la elección a fin de asegurar una equitativa distribución.

Los partidos, movimientos o grupos políticos, no podrán utilizar bienes privados para desplegar este tipo de propaganda sin autorización del dueño.

El alcalde como primera autoridad de policía podrá exigir a los representantes de los partidos, movimientos y candidatos que hubieren realizado propaganda en espacios públicos no autorizados, que los restablezcan al estado en que se encontraban antes del uso indebido, sin perjuicio de la sanción que imponga el Consejo Nacional Electoral. Igualmente, podrá exigir que se garantice plenamente el cumplimiento de esta obligación antes de conceder las respectivas autorizaciones.

Transcurrido el debate electoral, los partidos, movimientos y candidatos deberán retirar las vallas, afiches, carteles y pasacalles y restablecer los sitios utilizados dejándolos en el estado en que se encontraban.

El incumplimiento de esta norma, acarreará la pérdida total o parcial del derecho de reembolso de los gastos electorales de que trata esta ley, sanción que impondrá el Consejo Nacional Electoral de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 37 de la presente ley para lo cual se garantizará en todo caso el derecho de defensa.

Artículo 30. De la propaganda y de las encuestas. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, el área y la fecha o periodo de

tiempo en que se realizó y el margen de error calculado.

Durante los treinta (30) días anteriores a una elección, ningún medio de comunicación social podrá difundir encuestas de opinión que muestren el grado de apoyo ciudadano a los candidatos o prevean el resultado de la elección.

El día de las elecciones, los medios de comunicación no podrán divulgar proyecciones con fundamento en los datos recibidos, ni difundir resultados de encuestas sobre la forma como las personas decidieron su voto o con base en las declaraciones tomadas a los electores sobre la forma como piensan votar o han votado el día de las elecciones.

El Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen profesionalmente esta actividad, cuando se trate exclusivamente de encuestas sobre partidos, movimientos, candidatos o grado de apoyo a los mismos, para que las preguntas al público no sean formuladas de tal forma que induzcan una respuesta determinada.

TITULO VII

De la oposición.

Artículo 31. Definición. La oposición es un derecho de todo los ciudadanos y en especial de los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno, para ejercer libremente la función crítica frente a éste y planear y desarrollar alternativas políticas.

Artículo 32. Acceso a la información y documentación oficiales. Salvo asuntos sometidos a reserva legal o constitucional, los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno tendrán derecho a que se les facilite, en forma preferencial y con celeridad, la información y documentación oficiales.

El funcionario oficial que omita el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 33. Acceso a los medios de comunicación del Estado. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno, tendrán derecho al uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida para Congreso inmediatamente anteriores y de conformidad con lo establecido en la presente ley.

Artículo 34. Réplica. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno tendrán derecho de réplica en los medios de comunicación del Estado, frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por los altos funcionarios del Gobierno Nacional cuando utilicen el derecho de acceso a los canales de televisión a que se refiere el artículo 79 de la Ley 14 de 1991.

En tales casos, el partido o movimiento interesado en ejercer este derecho, podrá responder en forma oportuna, y con tiempo y espacio iguales al que suscitó su ejercicio, según lo ordene el Consejo Nacional Electoral a las autoridades correspondientes.

Artículo 35. Participación en los organismos electorales. Dos puestos en el Consejo Nacional Electoral serán reservados para los partidos o movimientos políticos que no participen en el Gobierno y cuyas votaciones sean las mayores pero que no alcancen para obtener posición por derecho propio en este organismo. Los partidos y movimientos que así obtuvieren puesto en el Consejo Nacional Electoral, lo mantendrán en tanto no tengan representación en el Gobierno. De lo contrario, el puesto será ocupado por el partido o movimiento que les siga en votos y que carezca de participación en el Gobierno.

TITULO VIII

De la vigilancia, control y administración.

Artículo 36. Informe de labores. El Consejo Nacional Electoral presentará anualmente al Congreso de la República un informe de labores.

Artículo 37. Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales. Créase el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, sin personería jurídica, como sistema especial de cuentas adscrito al Consejo Nacional Electoral.

El patrimonio del Fondo estará integrado con los recursos que asigne el Estado para la financiación de los partidos de los movimientos o de las campañas electorales, y por las demás sumas previstas en la presente ley.

La administración del Fondo será competencia del Consejo Nacional Electoral y la ordenación del gasto corresponderá al Registrador Nacional del Estado Civil.

Artículo 38. Funciones del Consejo Nacional Electoral. El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes funciones, además de las que le confiere el Código Electoral y la legislación vigente:

a) Adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas cuyo valor no será inferior a dos millones de pesos (\$ 2.000.000), ni superior a veinte millones de pesos (\$ 20.000.000), según la gravedad de la falta cometida. Las violaciones atribuibles a otras personas serán sancionadas con multas aplicables dentro de los límites aquí establecidos. Para la imposición de estas sanciones, el Consejo formulará cargos y el inculpaado dispondrá de un plazo de quince (15) días para responderlos.

En ejercicio de la función de vigilancia atribuida por esta ley, el Consejo Nacional Electoral podrá constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras;

b) Citar personas para que rindan testimonio y presenten informes relacionados con el cumplimiento o ejecución de las leyes mencionadas;

c) Emitir conceptos interpretando las disposiciones legales mencionadas; y

d) Fijar las cuantías a que se refiere esta ley.

Artículo 39. Reajustes. Los valores señalados en pesos en la presente ley se reajustarán anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

Artículo 40. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Proyecto de ley presentado por el señor Ministro de Gobierno,

Humberto de la Calle Lombana.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Gobierno Nacional considera de fundamental importancia la expedición de un nuevo Estatuto Básico de partidos y movimientos políticos y de la oposición, porque estima que son actores esenciales del proceso de reforma institucional que se adelanta en nuestro país.

Muchas de las disposiciones de la Ley 58 de 1985 han sido sobrepasadas por las normas constitucionales que se refieren a los partidos y movimientos políticos, y se hace necesario

regular otras instituciones que quedaron insinuadas en la Constitución pero que no se encuentran desarrolladas en la legislación permanente.

El marco constitucional de los partidos y movimientos políticos en Colombia.

Por un prurito derivado de la concepción de la soberanía nacional, que suponía que no había intereses distintos de los de la Nación y que la división de la sociedad en facciones políticas con ideologías distintas podrían atentar contra la unidad de los nacientes Estados nacionales, las constituciones de los estados liberales clásicos no establecían regulaciones de los partidos políticos.

Colombia no fue la excepción a esa regla, como que la Carta vigente hasta el 4 de julio de 1991 no se refería sino tangencialmente a los partidos, a pesar del reconocimiento que el preámbulo aprobado en el plebiscito de 1957 hacía de su significado para la organización del Estado colombiano.

La Constitución de 1991 en cambio, como varias de las Constituciones modernas, institucionaliza los partidos y consagra como derecho político el de constituir partidos y afiliarse o retirarse libremente de los mismos.

El artículo 108 C.P. les otorga personalidad jurídica a los partidos y movimientos políticos siempre que cumplan determinados requisitos de votación, de adherentes o de representación en el Congreso de la República.

Así mismo, perentoriamente señala que "en ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar afiliación a ellos para participar en las elecciones". El Gobierno ha señalado en diversas oportunidades que esta disposición se convierte en un gran obstáculo para la institucionalización de los partidos y para su democratización, dos de los grandes objetivos que se señalaron reiteradamente en las propuestas que se hicieron previamente a la reunión de la Asamblea Constituyente.

El artículo 109 C.P. ordena al Estado contribuir a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Esta norma —en cambio— es un avance fundamental ya que supera la idea de la financiación exclusivamente para las coyunturas electorales, consagrándola también para el partido en forma permanente.

Otorga, igualmente, la Constitución derecho, a los partidos y movimientos políticos, a utilizar los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con lo que prescriba la ley.

Finalmente, en la Carta se establecen algunas disposiciones tendientes a impedir prácticas que han resultado muy dañosas para el sistema democrático colombiano, como la intromisión excesiva del dinero en las campañas políticas y el clientelismo.

La importancia de fortalecer los partidos políticos en Colombia.

Por regla general los partidos políticos han nacido y se han desarrollado al margen de las disposiciones legales. Es más, se ha presentado una resistencia continuada a reconocerlos constitucional y legalmente. En nuestro país, a pesar de que los partidos se han constituido en protagonistas de la vida política nacional; que concurren a la estructuración o transformación del gobierno; que intervienen en el proceso electoral y en el ejercicio del sufragio; que participan en la integración de los organismos electorales e influyen en la opinión pública y en quienes ejercen el poder, hasta hace muy poco carecían de normas que regularan sus derechos

y obligaciones, facilitaran a los afiliados y a la opinión pública elementales controles sobre su actividad y, los liberaran de indebidas e inconvenientes presiones económicas.

En Colombia, durante un siglo, todas las constituciones han consagrado formas de gobierno representativo, electivo y alternativo, y han dictado abundantes normas reguladoras de las elecciones de los gobernantes.

Al amparo de esas disposiciones los colombianos se dividieron en dos partidos, que fueron poco a poco afianzando su presencia en el escenario nacional, sin ningún tipo de reglamentación. Esto llevó a que la función esencial de los partidos como es la de armonizar las diversas opiniones individuales alrededor de programas de gobierno y de estrategias políticas, formando una verdadera conciencia en las masas, se hiciese cada vez más difícil.

Como resultado, hoy en día, los partidos no son responsables de la buena o mala selección de los candidatos, ni brindan al pueblo que en ellos deposita su confianza, garantía alguna de que sus aspiraciones sean respetadas a través de un procedimiento interno democrático. En lugar de fortalecer su papel como verdaderos organismos de opinión, se perciben más como círculos autónomos de dirigentes que solicitan periódicamente el apoyo sin compromiso ni obligación alguna de su parte. Los partidos colombianos no están cumpliendo a plenitud las funciones que los justifican en un Estado moderno, a saber:

1. La educación política del pueblo o la visión de la formación cívica o ciudadana;
2. La construcción de los fundamentos para la edificación del Estado Nacional que permita superar los regionalismos desintegradores, y
3. La actividad mediadora entre los ciudadanos y el Gobierno, que haga de los partidos verdaderos canales de comunicación e instrumentos de democracia real.

De la misma manera, otra de sus funciones esenciales, como lo ha sido la institucionalización del conflicto y de los inconformismos latentes en la sociedad, se ha visto entorpecida. Perdiendo, de esta manera la sociedad, uno de sus instrumentos más eficaces para la preservación de la paz.

Esta situación explica en parte, el por qué grandes sectores de opinión han llegado a percibir a los partidos con escepticismo y desconfianza, situación que se refleja en el constante abstencionismo y en la manifiesta desafección e incredulidad hacia unas organizaciones que han ido dejando de lado la defensa de las aspiraciones colectivas.

Simultáneamente, ante la incapacidad de los partidos para constituirse en verdaderos canales de representación, en los últimos años han surgido un gran número de movimientos y asociaciones cívicas que actúan por fuera de su estructura jerárquica, los cuales luchan por participar en el proceso de toma de decisiones de aquellos asuntos que los afectan cotidianamente, como por ejemplo, la prestación de los servicios públicos.

Un primer paso para subsanar este vacío lo constituyó la Ley 58 de 1985, la cual estuvo precedida por una serie de iniciativas del Congreso (1958, 1962, 1977, 1978 y 1982) y del Ejecutivo (1974, 1983 y 1983), que no prosperaron por diferentes motivos.

La Ley 58 de 1985 es la regulación más completa que hasta el momento se ha hecho de los partidos políticos; estableció el otorgamiento de personería jurídica y la inscripción ante el Consejo Electoral, previo cumplimiento de ciertos requisitos; reglamentó la publicidad de sus actos, la financiación de los partidos y campañas electorales y el acceso a los medios de comunicación social.

Con la institucionalización, se busca fortalecer la presencia nacional de los partidos para que en lo posible la política se realice en el interior de organizaciones actuantes y transparentes, que se consoliden como protagonistas de las grandes decisiones del país. Con la democratización, se espera una participación amplia e igualitaria de las fuerzas políticas, estimulando simultáneamente a los afiliados a los distintos partidos a intervenir en la organización, el control y la toma de decisiones. Finalmente, con la modernización, se pretende que los partidos superen su tradicional estructura de cuadros y se transformen en amplios canalizadores de la opinión nacional.

Los objetivos del proyecto.

El articulado propuesta busca las siguientes finalidades concretas:

1. Reconocer la función que cumplen y deben cumplir los partidos y movimientos políticos en nuestra democracia, como instrumentos de expresión de la voluntad popular. Es por ello, que en el artículo propuesto se les señalan funciones tales como expresar el pluralismo político, promover y encauzar la participación de los ciudadanos; y contribuir a la formación y manifestación del querer popular.

En el Estado moderno los partidos canalizan los reclamos, necesidades y propósitos comunitarios, recogen los intereses y necesidades colectivas y, les infunden dinámica y contenido al Estado. Esta multiplicidad de funciones ha hecho necesaria su reglamentación no sólo para asegurar el orden democrático dentro de ellos, sino también para formalizar su papel en el proceso político.

2. Como consecuencia de su papel protagónico consagrar su libre creación, organización y funcionamiento, dentro del marco de la Constitución y la ley.

El ejercicio de la libertad de asociación origina la formación de partidos y movimientos políticos, cuya existencia y funcionamiento se constituye en una de las características fundamentales de la forma democrática de gobierno.

3. Propender por la democratización de los partidos, estimulando la participación ciudadana tanto en su estructuración como en la toma de decisiones que los afectan.

Para ello se ofrece apoyo estatal a actividades de los partidos dirigidas a cumplir este propósito, tales como las consultas internas para la selección de candidatos, la elección abierta de directivas nacionales y las tareas de educación política.

Los afiliados deben dejar de ser unos simples espectadores de lo que ocurre en el seno de sus partidos, para constituirse en forjadores de su destino. Sin desconocer el principio constitucional ya mencionado atrás que impide a la ley fijar normas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos, por la vía de los estímulos se busca cumplir el objetivo señalado.

El proyecto reitera, a cargo de los partidos y movimientos, deberes de todos los colombianos, para que en su actividad respeten la Constitución y las leyes, los derechos humanos y propendan por el logro y mantenimiento de la paz.

4. Propiciar el fortalecimiento de los partidos y generar igualdad de condiciones y de trato, mediante la obligación atribuida al Estado de financiar tanto a los partidos y movimientos políticos como a las campañas electorales y de acceso a los medios de comunicación social del Estado. De este modo podrán contar con unas garantías mínimas para su subsistencia. Igual derecho se consagra para las personas que aspiren a cargos de elección popular por fuera de los par-

tidos, como reconocimiento del derecho a ser elegido consagrado en nuestra Constitución.

Igualmente, se busca ejercer control sobre los ingresos y gastos de los partidos, movimientos y candidatos independientes, reglamentando el origen de los recursos; limitando el valor de las contribuciones privadas y los gastos de las campañas políticas y asegurando la publicidad de sus libros contables.

La financiación estatal de los partidos y de las campañas políticas constituye uno de los elementos democratizadores del proceso político, en la medida en que facilita las condiciones necesarias para una competencia equilibrada, en donde se intenta delimitar la influencia política de los sectores económicos predominantes. Al mismo tiempo, el elevado costo que han alcanzado las campañas electorales ha impedido la participación de todas las fuerzas sociales en igualdad de condiciones en las contiendas políticas. De ahí la necesidad de disminuir sus costos y de conceder financiación estatal.

La inspección que se prevé sobre la financiación de los partidos y las campañas electorales es de incuestionable interés para el Estado, quien debe ejercer vigilancia para evitar que dineros de procedencia ilícita puedan ingresar a los caudales de los partidos, con el peligro de comprometer sus fines y postulados doctrinarios.

5. Consagrar la postulación de candidaturas a cargos de elección popular en cabeza de partidos y movimientos políticos, sin excluir la posibilidad de que grupos importantes de ciudadanos que no estén reunidos en partidos o movimientos puedan competir en la lucha por el poder.

Estructura y contenido del proyecto.

El proyecto está compuesto por ocho títulos así:

- Disposiciones generales.
- Personería jurídica, denominación, símbolos y colores de partidos y movimientos.
- De los candidatos y las directivas.
- De la financiación estatal y privada.
- Publicidad y rendición de cuentas.
- De la publicidad, la propaganda y las encuestas políticas.
- De la oposición.
- De la vigilancia, control y administración.

El proyecto propone diferenciar entre partidos y movimientos, definiendo los últimos como agrupaciones temporales, ya que responden a coyunturas electorales o a coaliciones transitorias sobrapartidistas, que en caso de conformar una estructura permanente se convierten en partidos.

En relación con la constitución de éstos, el proyecto precisa los requisitos ya establecidos por la Constitución Política. La referencia al número mínimo de votos se hace a la elección para Congreso de la República. Se garantiza para los partidos el uso exclusivo de denominación, símbolos y colores que registren ante el Consejo Nacional Electoral.

Tal como lo hace la Constitución la postulación de candidatos se refiere inicialmente a los partidos y movimientos políticos y con requisitos especiales se extiende a movimientos sociales y a un grupo de ciudadanos equivalente al uno por ciento (1%) del potencial electoral correspondiente a la circunscripción correspondiente.

En cuanto al tema de la financiación se proponen dos sistemas: uno de carácter permanente para el funcionamiento de los partidos, y uno para las campañas electorales.

Con el primero de los sistemas se busca que los partidos sean activos, que contribuyan al debate público de los problemas na-

cionales, por ello se reserva un porcentaje de la financiación para reponer gastos para las actividades de los partidos.

Para este sistema se constituiría un fondo, que en valores de hoy podría corresponder a un poco más de mil seiscientos millones de pesos (\$ 1.600.000.000) distribuidos de acuerdo con cuatro criterios: una parte (15%) en proporción igual a todos los partidos; un porcentaje (40%) de acuerdo al número de votos obtenidos en la última elección para Congreso; una tercera parte (15%) en proporción al número de afiliados y el 30% restante para las actividades de los partidos.

La financiación de las campañas se haría por el sistema de reposición de gastos tal como se hizo en las elecciones para Asamblea Constituyente y en las celebradas el pasado 27 de octubre.

Se le imponen topes a las donaciones de particulares y se limitan los costos de las campañas de acuerdo con la circunscripción electoral correspondiente y los aportes que haga el Estado.

En relación con la publicidad y el acceso a los medios de comunicación social del Estado, se comenzó por distinguir los conceptos de divulgación política y de propaganda electoral y se propone que por cuenta del erario los partidos y movimientos tengan espacios institucionales para divulgación y propaganda para elecciones de Congreso de la República, así como para los candidatos presidenciales.

El estatuto de la oposición.

En las democracias pluralistas las diversas tendencias o partidos políticos en que se divide la opinión pública y el electorado confluyen al manejo del Estado en forma simultánea. Unos para ejercer el poder y otros para controlarlo. Según esta perspectiva, se han definido los partidos como las organizaciones estructurales colectivas de base masiva electoral, que canalizan la opinión pública y se cohesionan en torno a una doctrina política, y que tienen por finalidad la toma del poder, la concurrencia en su ejercicio, o la participación en su control y fiscalización.

Es de la esencia de las democracias liberales la correlación entre partidos de gobierno y partidos de oposición o control al gobierno del Estado. El pluralismo implica no sólo el reconocimiento, la garantía y la práctica de la oposición, sino su real opción hacia la toma y el ejercicio del poder con posibilidad de desplazar a los derrotados al papel de opositores. En últimas, políticamente, la razón de la oposición estriba en la crítica del ejercicio del poder, para poder ejercerlo. Su alternativa de poder está basada en su autonomía frente al gobierno, sin que ello impida su participación en él.

Colombia tradicionalmente ha carecido de partidos de oposición con posibilidades de constituirse en alternativas de poder, debido al sistema que comenzó a operar a partir del Frente Nacional, el cual obligaba a las fuerzas disidentes de los dos partidos a refugiarse bajo el ala protectora de alguna de las dos colectividades, para poder participar válidamente en las elecciones de los organismos representativos.

Con el fin de renovar constantemente los partidos y el debate político, de recuperar la independencia del Congreso frente al Ejecutivo, de estimular las funciones de fiscalización y control crítico a la gestión del gobernante, se hace necesario reforzar los mecanismos que faciliten el ejercicio del control político.

La modernización de nuestras instituciones políticas, iniciada desde la reforma a nuestra Carta, debe ahora complementarse con una adecuación de los partidos y movimientos políticos a las nuevas realidades de un país que ha emprendido la marcha hacia el fortaleci-

miento de la democracia participativa. Los partidos y movimientos que habrán de servir como canales de comunicación entre la sociedad civil y el Estado, contarán con un estatuto que sirva de apoyo para que su tarea sea más eficaz y constructiva.

Estoy seguro que de la experiencia y el enorme conocimiento de los honorables congresistas, saldrán importantes aportes que enriquecerán este proyecto que presenta el Gobierno, como contribución al propósito de engrandecer los partidos y movimientos políticos colombianos.

Presentado por el señor Ministro de Gobierno,
Humberto de la Calle Lombana.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 28 de julio de 1992, ha sido presentado en este Despacho, el proyecto de ley número 11 de 1992, con su correspondiente exposición de motivos, por el señor Ministro de Gobierno, doctor Humberto de la Calle Lombana, pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Silverio Salcedo Mosquera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 12 DE 1992 por el cual se crean los Fondos de Garantías Municipales.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Objeto. La presente Ley permite reactivar la economía de los pequeños empresarios, comerciantes, microtalleres familiares, agricultores, pescadores, mineros, artesanos, etc., que conformando grupos asociativos productivos (GAP), consignan los créditos para capital de trabajo con las entidades gubernamentales, apoyados en el Fondo de Garantías Municipales.

Artículo 2º Creación. Créanse los Fondos de Garantía Municipal, los que otorgarán subsidios hasta por quince salarios mínimos vigentes no reembolsables y servirán de fiador a los grupos asociativos productivos (GAP) de que trata el artículo anterior, además promoverán la conformación de nuevos grupos asociativos y promoverán la asistencia técnica y financiera a estos grupos asociativos.

Parágrafo. Los grupos asociativos productivos (GAP) para ser postulantes del subsidio, sus activos no deben exceder de trescientos (300) salarios mínimos.

Artículo 3º Constitución. Los Fondos de Garantía Municipal podrán recibir recursos económicos cada año procedentes del 1% (uno por ciento) de las transferencias del Presupuesto Nacional y el 5% (cinco por ciento) del presupuesto total anual de cada municipio, que será distribuido así: El 4% del Presupuesto Municipal será destinado a garantizar los créditos otorgados a los grupos asociativos productivos (GAP) por las entidades públicas o privadas destinadas a conceder créditos, y el 1% del Presupuesto Municipal anual se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, para que brinde asistencia técnica, financiera y microempresarial a los mismos mediante la creación de Bancos de Trabajo.

Artículo 4º Bancos de trabajo. Los Bancos de trabajo creados para cumplimiento de la presente Ley, serán administrados por el SENA y los municipios; cumplirán funciones para la conformación de microtalleres familiares para capacitación en artesanías, latonería, carpintería, ebanistería, arreglo de artefactos eléctricos, mecánica, etc. Conformación y capacitación a grupos asociativos productivos (GAP).

Los Bancos de trabajo, recibirán los recursos económicos del Fondo Municipal de Garantías asignados al SENA y podrán recibir donaciones o recursos de entidades públicas y/o privadas nacionales e internacionales.

El Gobierno Nacional asignará los recursos en el Presupuesto Nacional en cada vigencia fiscal, para la construcción de las sedes de los Bancos de trabajo, con la distribución del 20% de la inversión de parte de los municipios.

Parágrafo. Para administrar los Bancos de trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, con la misma planta de personal existente, conformará una unidad administrativa especial, para trabajar en coordinación con los municipios y las entidades regionales y nacionales que en sus objetivos y funciones brinden capacitación, asistencia técnica y concedan créditos que beneficien a los grupos asociativos productivos (GAP).

Artículo 5º El 1% de las transferencias del Presupuesto Nacional se podrá destinar al Fondo Nacional de Garantías para otorgar los subsidios a los grupos asociativos productivos (GAP) a quienes el Fondo Municipal de Garantías les sirve de fiador de los créditos aprobados.

Artículo 6º Funcionamiento. Los Fondos de Garantías Municipales serán administrados por un Comité Municipal de Garantías, el cual estará conformado por seis (6) miembros, distribuidos así: El Alcalde o su delegado, dos delegados de los grupos asociativos productivos afiliados al Fondo de Garantías Municipal escogidos en asamblea general, un delegado del Gerente Regional del SENA, el Presidente de la Cámara de Comercio Local o su delegado, un delegado del Concejo Municipal.

Parágrafo. Los grupos asociativos productivos (GAP) para afiliarse al Fondo Municipal de Garantías, deben tener personería jurídica en vigencia y sus afiliados deben acreditar ante el Comité Municipal que recibieron un mínimo de 15 horas de capacitación en cooperativismo y/o contabilidad con el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, o en una entidad reconocida por el Gobierno Nacional para dar esa clase de capacitación.

Artículo 7º Reglamentación. Los Comités Municipales de Garantías reglamentarán su funcionamiento en los tres (3) meses siguientes a su instalación y podrán ser fiadores por créditos asociativos hasta por trescientos (300) salarios mínimos vigentes y podrán afiliarse a entidades aseguradoras para salvaguardar las situaciones de no cumplimiento de pago de los créditos otorgados a los grupos asociativos (GAP).

Artículo 8º Las entidades que otorgan créditos deberán aceptar y tramitar las solicitudes de los grupos asociativos productivos (GAP) avalados por el Comité de Garantías Municipal.

Artículo 9º Los recursos económicos de los Fondos de Garantías Municipales, serán supervisados por la Superintendencia Bancaria y el Fondo Nacional de Garantías para dar la asesoría necesaria; los dineros recaudados serán colocados en Bancos Estatales y su gasto se ejecutará de acuerdo al presupuesto anual elaborado por el Comité de Garantías Municipales y aprobado por el mismo en el mes de diciembre, anterior a cada vigencia fiscal anual.

Artículo 10. La presente Ley rige a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Jesús Rosero Ruano
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley pretende encontrar un mecanismo para fomentar la conformación de grupos asociativos productivos y fortalecer los existentes, para que la inteligencia y creatividad de nuestros ciudadanos, con un empuje del Estado pueda aprovecharse racionalmente para mejorar el ingreso familiar, para lo cual es necesario la creación de los Fondos de Garantías Municipales, los cuales servirán de aval a los créditos otorgados a los grupos asociativos en las diferentes actividades productivas.

El desempleo es una de las causas de inestabilidad social, económica y política, en la actualidad las tasas de desempleo en Colombia sobrepasan el 10% y este índice tiende a aumentar en los próximos años con la disminución del número de trabajadores en las empresas públicas y privadas, por la reestructuración administrativa en varias entidades gubernamentales, ya que algunas están en proceso de privatización; la apertura económica que incide en la necesidad de modernización de las Empresas Comerciales e Industriales, los racionamientos de energía eléctrica, el aumento de los impuestos, la recesión económica del sector agropecuario, la inflación. La crisis por el desempleo se acentúa en los mil pequeños y medianos municipios en donde se carece de industrias y donde el Gobierno local es el principal empleador, pero los empleos en las administraciones municipales, por lo general, están sujetos a los vaivenes políticos.

La delicada situación socioeconómica actual conlleva a adoptar un nuevo modelo de desarrollo, buscando el bienestar de los habitantes, pero esta pirámide debe tener como base el mejoramiento del ingreso de las familias de pocos recursos económicos, para lo cual se deben encontrar los mecanismos de fomento a la asociación y se le otorguen facilidades responsables para obtener los créditos necesarios para capital de trabajo, que en la actualidad son de difícil consecución para la gran mayoría del pueblo colombiano por falta de garantías para el otorgamiento de esos créditos, al organizar las familias (célula básica de la sociedad) en los grupos asociativos productivos (GAP), capacitarlos para hacer más útil su inteligencia y creatividad orientándolas a mejorar su ingreso económico y su calidad de vida.

Recordemos que en la década de los años 80, los Estados Unidos de Norteamérica salieron de su depresión socioeconómica con un modelo de desarrollo que permitió otorgar capital de trabajo a profesionales y grupos asociativos que aportaron el 60% en el P. I. B. de la Nación y cumplieron con sus compromisos de crédito y fiscales.

Con la reforma tributaria presentada por el Gobierno Nacional para controlar la inflación y evitar la estancación (inflación más desempleo) el Congreso de Colombia debe encontrar caminos adecuados y oportunos para que los ciudadanos puedan pagar sus impuestos directos e indirectos, estos se lograrán recaudar si los contribuyentes tienen capacidad de pago y esto se logra mejorando la productividad y el ingreso familiar.

Si queremos que Colombia sea un país de propietarios y tengamos paz con justicia social, la aprobación del presente proyecto para convertirse en ley de la República, constituye un paso fundamental en el camino de llegar a cosechar buenos y limpios frutos en la "tierra prometida" que queremos para nuestros hijos y las futuras generaciones.

Agradezco la generosidad de los honorables congresistas.

Jesús Rosero Ruano
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 28 de julio de 1992 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 12 de 1992, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Jesús Rosero Ruano; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Silverio Salcedo Mosquera.

PROPUESTA

1. Creación de Fondos de Garantías Municipales para que el Gobierno local sirva de aval a los créditos solicitados por los grupos asociativos productivos, a las entidades destinadas a este fin. Además se les dará capacitación microempresarial.

2. Creación de los subsidios como base inicial para el capital de trabajo de los grupos asociativos productivos.

3. Se establece un modelo de desarrollo que mejora los ingresos familiares como acción básica para aumentar la calidad de vida de los habitantes y permite disminuir las tasas de desempleo.

TEXTO DEFINITIVO

PROYECTO DE LEY NUMERO 141 DE 1990
por el cual se reglamenta el oficio de Guía de Turismo y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º **De la definición.** Guía Turístico es la persona natural que debidamente autorizada por la Corporación Nacional de Turismo o a través de las entidades en las cuales esta delegue dichas funciones, presta asistencia profesional al turista con el objeto de orientarlo y ofrecerle información sobre los atractivos y servicios turísticos del país en forma responsable y competente.

Artículo 2º **De la clasificación.** Los guías turísticos se clasificarán en tres categorías, así:

a) **Guía local:** Es aquel que posee los conocimientos específicos y detallados de un Departamento o región donde presta de manera exclusiva sus servicios;

b) **Guía especializado:** Es aquel que además de poseer los conocimientos básicos en materia turística tiene los conocimientos para atender Turismo Especializado, como el Científico, de Flora, Fauna, Histórico, de Salud, Arqueológico, Deportivo, de Arte y otros, según las características del mercado turístico;

c) **Guía acompañante:** Es aquel que posee amplios conocimientos de la oferta turística del país, de las rutas, corredores y circuitos establecidos y conduce a los turistas por diversas regiones del territorio nacional y/o de otros países.

Parágrafo. El guía podrá optar a una o varias clasificaciones previo el cumplimiento de todos los requisitos que se exijan para otra a cada una de las clasificaciones.

Artículo 3º De los requisitos.

a) Todo aspirante a obtener de la Corporación Nacional de Turismo, la credencial de Guía Turístico, deberá ser profesional en cualquiera de las modalidades de Educación Superior o acreditar formación de Guía Turístico con certificado de aptitud profesional CAP del Sena, o de cualquier institución de educación que para los efectos esté autorizada por el Icfes y el Ministerio de Educación;

b) Para el caso de los Guías Turísticos Especializados, demostrar idoneidad en los conocimientos según el o las áreas de especialización.

Parágrafo 1º En caso de poseer curso de Hotelería, Turismo o afines en la modalidad no formal se exigirá una experiencia laboral

mínima de dos años en actividades relacionadas con el certificado que acreditan.

Parágrafo 2º. Las personas que actualmente prestan el servicio de Guías Turísticos en cualquiera de sus modalidades, sin reunir otro requisito diferente a su idoneidad, podrá optar por la credencial respectiva, previa aprobación de un examen presentado ante la Corporación Nacional de Turismo o la entidad que haga sus veces por delegación y bajo la supervisión del Ministerio de Educación Nacional.

Este examen se deberá presentar dentro del año siguiente a la reglamentación y divulgación que haga la Corporación Nacional de Turismo o la Entidad que haga sus veces por delegación.

Artículo 4º En la Corporación Nacional de Turismo o la entidad que haga sus veces por delegación, se llevará un registro nacional de Guías Turísticos en el que se asentará el historial de cada uno. Es obligación de dicha entidad mantenerlo actualizado.

Artículo 5º **De las prohibiciones.** Se prohíbe al Guía Turístico:

a) Abandonar sin justa causa el grupo durante la prestación del servicio;

b) Prestar el servicio en estado de embriaguez;

c) Ejecutar durante la prestación del servicio de guía, hechos constitutivos de delito o contravención, declarados así por la autoridad competente;

d) Ejercer actividades comerciales con los turistas;

e) Prestar su credencial a terceras personas;

f) Ejercer funciones propias de las agencias de viajes legalmente autorizadas para la operación turística;

g) Prestar el servicio de Guía sin portar en lugar visible la debida identificación como Guía Turístico.

Artículo 6º **De los requisitos para obtener la credencial.**

a) Acreditar la nacionalidad colombiana;

b) Acreditar ser mayor de edad;

c) Presentar por escrito indicando la clasificación o clasificaciones a la cual se aspira;

d) Presentar certificado de buena conducta expedido por la autoridad competente;

e) Presentar certificado médico en que conste que no padece enfermedad intercurrente contagiosa con fecha de expedición no mayor a 30 días;

f) Anexar a la solicitud una fotografía tamaño cédula;

g) Certificado de idoneidad en idiomas, otorgado por establecimiento autorizado por el Ministerio de Educación Nacional o con reconocimiento en el país, en caso de poseer un idioma extranjero;

h) Certificado expedido por el centro educativo correspondiente, en el que acredite que cumple con las exigencias referentes a la formación o a la capacitación de que habla el artículo anterior;

i) Presentar y aprobar el examen que para los efectos aplique la Corporación Nacional de Turismo o la Entidad que haga sus veces por delegación;

j) En el caso de Guías Especializados demostrar idoneidad en los conocimientos según la especialización turística.

Artículo 7º **De la credencial.** Una vez ejecutoriada la Resolución que ordena la inscripción y asentada dicha diligencia se procederá a la expedición de la credencial que contendrá los siguientes datos:

a) Fotografía de Guía Turístico;

b) Nombres y apellidos completos y número de identificación personal;

- c) Especificación del idioma o idiomas que hable además del español;
- d) Número de la credencial;
- e) Fecha de expedición y vencimiento de la credencial;
- f) Clasificación del Guía Turístico;
- g) Departamento donde se desempeñará en caso de ser Guía Local;
- h) Firma del titular;
- i) Sellos y firmas autorizados de la Corporación Nacional de Turismo o de la Entidad que haga sus veces por delegación.

Artículo 8º. De los servicios.

- a) Conducir, informar y asistir al turista o grupo de turistas durante todo el tiempo que dure la guianza en paquetes o planes turísticos y programas vendidos por las agencias de viajes legalmente autorizadas para ello;
- b) Prestar al turista o grupo de turistas mientras dure la excursión a su cargo la asistencia necesaria en los trámites y diligencias que deba cumplir ante las autoridades o particulares;
- c) Informar con veracidad y oportunamente al turista sobre los aspectos de interés de los sitios que visitan, sin manifestar en ningún momento opiniones personales;
- d) Informar eventualidades y manejar los riesgos que se puedan presentar durante un viaje y que puedan afectar al turista en su persona o bienes.

Artículo 9º. De las sanciones. Ante la ocurrencia de las infracciones contempladas en el artículo 5º, la Corporación Nacional de Turismo o la entidad que haga sus veces por delegación aplicará las sanciones que se describen a continuación:

- a) Amonestación por escrito al Guía que ejecute por primera vez un acto violatorio a una de las mencionadas prohibiciones;
- b) Suspensión por un término mínimo de noventa (90) días y máximo de ciento ochenta (180) días calendario, al Guía que ejecute por segunda vez un acto violatorio a una de las mencionadas prohibiciones;
- c) Cancelación definitiva de la credencial al Guía que ejecute por tercera vez un acto violatorio a una de las mencionadas prohibiciones.

Parágrafo 1º. En el caso de que el Guía ejecute dos o más prohibiciones a un mismo tiempo, se le aplicará las sanciones dispuestas en los literales b) y c).

Parágrafo 2º. La Corporación Nacional de Turismo podrá crear el mecanismo para evaluar las infracciones enunciadas y aplicar las sanciones del caso con participación de las autoridades locales y concepto de las Asociaciones o Agremiaciones de Guías.

Artículo 10. De los Guías extranjeros. Los Guías de Turismo extranjeros podrán desarrollar en Colombia su actividad acompañando al grupo de turistas que ingresen con ellos al país, siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones:

- a) Que su entrada a Colombia obedezca al hecho de atender turistas que provengan de otros países;
- b) Que tales turistas viajen atendidos por agencias de viajes extranjeras y éstas les hayan encomendado su atención.

La presencia y actuación del Guía de turismo extranjero, en ningún caso eximirá de la obligación de utilizar los servicios de los Guías de turismo nacionales en cada uno de los sitios del territorio nacional en que la excursión o viaje tenga lugar.

Artículo 11. De la utilización de los servicios. Las agencias de viajes y turismo, sólo podrán contratar los servicios de Guías Turísticos legalmente reconocidos y debidamente

licenciados por la Corporación Nacional de Turismo o las entidades en las que ésta delegue estas funciones.

De no hacerlo así incurrirán en falta grave la cual será sancionada desde la suspensión provisional de su licencia de funcionamiento y en el caso de reincidencia en la suspensión definitiva de la misma.

Artículo 12. De las disposiciones varias.

a) Quien preste los servicios de Guía Turístico sin la respectiva credencial o exceda la autorización contenida en esta Ley, será denunciado ante las autoridades de policía, para los efectos del artículo 30 del Decreto 522 de 1971;

b) Cuando el Guía Turístico se desplace fuera del lugar habitual de residencia, estará amparado por el seguro integral de viajes del mismo tipo y categoría que los utilizados por el grupo que él acompaña, mientras dura el programa. Estos costos los asumirá quien lo contrate;

c) Los gastos de transportes, alojamiento, alimentación y horarios serán de libre acuerdo con quien lo emplee.

Artículo 13. Esta Ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Ponente,

Félix Eduardo Guerrero Orejuela.

Representante a la Cámara, Circunscripción Electoral de Cundinamarca.

COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL

Santafé de Bogotá, D.C., 24 de junio de 1992.

En los términos anteriores en la sesión de la fecha según consta en el Acta número 013 fue aprobado el Proyecto de Ley número 141 de 1990, "por la cual se reglamenta el oficio de Guía de Turismo y se dictan otras disposiciones".

El Secretario General de la Comisión Sexta de la Cámara,

Luis Eduardo Serje Avila.

ACTAS DE COMISION

COMISION PRIMERA

ACTA NUMERO 07

Sesiones Ordinarias.

En Santafé de Bogotá, D. C., siendo las 11:35 de la mañana del día 15 de enero de 1992, previa citación se reunió en el Salón Mirillo Toro perteneciente a la Comisión Primera Constitucional Permanente, los miembros de la misma, con el fin de sesionar.

La Presidencia indica a la Secretaría proceda a dar lectura al orden del día, el cual una vez leído es aprobado.

Inmediatamente se procedió a llamar a lista contestando los siguientes honorables Representantes:

Borre Hernández Rafael, Cabrera Jorge Eliseo, Carrizosa Franco Jesús Ángel, Chavarriaga Wilkin Jairo, Echeverri Piedrahíta Guido, Espinosa Vera Yolima, Gallardo Archibald Julio, Gutiérrez Morad Marc O Tulio, Jaimes Ochoa Adalberto, Jamioy José Narciso, Jattin Safor Francisco, Martínez Betancourt Oswaldo, Morales Hoyos Viviane, Murgueltio Restrepo Francisco, Perea Ramos Jaime, Pérez García César, Rincón Pérez Mario, Rivera Salazar Rodrigo, Rodríguez Martínez Silvano, Rojas Jiménez Héctor Heli, Ruiz Medina Jairo, Sedano González Jorge, Uribe Escobar Mario, Uribe Márquez Artem, Villalba Mosquera Rodrigo.

Informado del quórum para decidir, la Presidencia declaró abierta la sesión y en el transcurso de la misma se hicieron presente los honorables Representantes:

Camacho W. Roberto, Lucio Escobar Ramiro, Salazar Cruz José Darío, De la Espinella E. Alfonso, Rosales Zambrano Ricardo.

Con excusa dejó de asistir el honorable Representante Vives Merottí Juan Carlos.

II

Inmediatamente por Secretaría se dio lectura a las Actas números 04-05, correspondientes a los días 18 y 19 de diciembre de 1991 y sometidas a consideración por la Presidencia, fueron aprobadas.

III

Proyectos de ley para primer debate.

Proyecto de Ley número 12 de 1991 Cámara, "por la cual se dicta el reglamento del Congreso pleno y de la Cámara de Representantes".

Autores: Honorables Representantes Mario Uribe Escobar, Francisco José Jattin y Rafael Borre.

Ponentes: Honorables Representantes Marco Tulio Gutiérrez, Guido Echeverri P. Ramiro Lucio Escobar, Roberto Camacho, Julio Gallardo, José Narciso Jamioy y Viviane Morales.

Proyecto publicado en Anales número 32 de 1991. Ponencia: publicada en Anales número 36 de 1991.

Presidente. Como tenemos invitado al Senador Orlando Vásquez Velásquez, quien con la Senadora Vera han venido trabajando sobre el proyecto de reglamento, podríamos citar como acto de introducción a esta que es una reunión prácticamente informal, solicitarle al doctor Vásquez en qué va su proyecto de ponencia sobre el reglamento.

Interviene el honorable Senador Orlando Vásquez Velásquez:

Gracias señor Presidente, honorables Representantes, especialmente por la invitación para hacerme presente en el día de hoy y poder expresar el trámite que se le ha venido dando a estas iniciativas en el Senado de la República. Como es bien sabido, varias iniciativas fueron presentadas en el Senado, una del Gobierno Nacional a través del Ministro de Gobierno y otra de iniciativa parlamentaria de los Senadores Luis Guillermo Giraldo, Aurelio Irargorri, José Blackburn, Y Finalmente un proyecto que ha tratado de recoger las diferentes formulaciones propuestas a través de una subcomisión accidental integrada en el mismo día de la fecha de inauguración de las sesiones del Congreso de la República, una comisión multipartidista que ha permitido las aproximaciones sobre los diferentes aspectos o materias que deben ser contenido fundamental del reglamento. No es fácil la elaboración de un proyecto claramente definido sin discutirlo en forma oficial y formal en las Comisiones Primeras constitucionales, pero si estas aproximaciones permiten vislumbrar cuál puede ser el criterio del nuevo Congreso de la República y muy particularmente frente al nuevo orden constitucional, y en ello indudablemente había que examinar aspectos sustantivos y aspectos adjetivos de procedimiento.

En primer término en el Senado hubo necesidad por acuerdos políticos de separar el estudio de las comisiones del Congreso del resto del reglamento, en razón de que por haberse dado nuevas condiciones por la nueva Carta Constitucional y haberse disminuido por ejemplo el número de congresistas tanto en Senado como en Cámara pues implicaba una modificación a la misma composición de las comisiones constitucionales permanentes.

Ese proyecto, el de las comisiones cuyo ponente fue el Senador Darío Londoño Cardona quien explicó a ustedes durante las sesiones del pasado mes de diciembre muy probablemente será tratado en el día de hoy en segundo debate en plenaria del Senado de la República. Y es indudable que hace parte del reglamento interno de la Cámara y del Congreso.

La segunda parte del reglamento es digámoslo así el grueso del trámite o procedimiento que debe cumplirse en el nuevo Congreso de la República, los términos se establecen en condiciones.

La primera parte de este reglamento el referido a las Comisiones exige o demanda una decisión inmediata y de allí es que se le haya dado la prelación del caso.

No habría sido posible tramitar un sólo proyecto de reglamento incluyendo las comisiones y haberlo tramitado con la urgencia que se ha venido aplicando en los momentos actuales.

El segundo aspecto es el del reglamento ya en términos más genéricos, de acuerdo con los términos constitucionales habría pasado hasta el 20 de julio para que el Congreso expidiera esta parte del reglamento, y en esas condiciones y dada la naturaleza y la significación que va a tener hacia un futuro el contenido normativo reglamentario, pues es donde se impone un mayor detenimiento para auscultar la verdadera significación que debe tener el reglamento.

Pero este reglamento tiene como unas partes sustantivas y otras adjetivas o como debe ser propiamente el reglamento de trámite y de cuyos efectos deben ser al interior del Congreso, más que hacia la referencia de otra clase de disposiciones fundamentales sustanciales.

En esas condiciones y acumulados los proyectos en el Senado de la República hemos venido elaborando

con una comisión asesora destinada en la misma Comisión Primera Senatorial, hemos venido elaborando la ponencia definitiva que oficializaremos el próximo martes en la Comisión Primera del Senado.

Pero para efectos de unos mayores acercamientos políticos con la Cámara de Representantes hemos aceptado la invitación en el día de hoy para tratar de auscultar de igual manera el pensamiento que tienen los miembros de esta Comisión sobre algunos contenidos en esta reglamentación.

Yo empezaría por ejemplo por aspectos formales, en el proyecto que se tramita en el día de hoy, este es un trabajo sumamente dispendioso, es un trabajo de mucho detalle, es un trabajo que debe comprender la totalidad de las disposiciones constitucionales que debe desarrollar el Congreso de la República en materia de trámite, y en materia de procedimientos legislativos.

Se han advertido algunos vacíos o ausencias en todos los proyectos presentados, quiero no más citar un solo aspecto, al Senado de la República le corresponde reconocer o declarar la incapacidad física absoluta del Vicepresidente de la República a partir del año de 1994 cuando se elija en la misma fórmula del Presidente, y esa declaración, o ese reconocimiento que hace el Senado pues debe tener un trámite al interior del Congreso, no puede ser cualquier decisión de carácter político que indudablemente puede imperar cuando se trata de estas materias sino que hay que decirlo con claridad cuál va a ser ese procedimiento, así se pueden advertir algunas disposiciones que no están expresamente tratadas en ninguno de los proyectos que han sido presentados a consideración de las Cámaras Legislativas.

Hay otra clase de aspectos hablemos del procedimiento legislativo ordinario o común, cuando hablamos de la iniciativa legislativa o expresamos cuáles son todas las materias contenidas en la Constitución que establece si la iniciativa es gubernamental o no, o no expresamos ninguna, cuando hablamos de igual manera de las mayorías, la constitución política habla de cinco mayorías, en los distintos proyectos y más aún en el que debe aunar todo ese contenido normativo reglamentario pues hay que señalar si las mayorías se aplican para unos proyectos y para otros, pero no decirlo únicamente para algunos proyectos dejando por fuera otros.

Cuando se habla de aspectos reglamentarios hay que llegar casi al detalle en materia de procedimiento porque si nos quedan vacíos y tenemos que apelar posteriormente a otra clase de disposiciones vendrían los conflictos de interpretación que en último término serían organismos jurisdiccionales, altos tribunales jurisdiccionales los que irían a dirimir esa clase de cuestión.

Pero aquí, a groso modo, observemos no más en esta muy importante ponencia del honorable Representante Marco Tulio Gutiérrez, se trata de repartir el reglamento en trece títulos, pero hay por ejemplo en el primer título cuando se habla del Congreso Pleno que de pronto dejamos por fuera unas materias que deben ser objeto del tratamiento del Congreso Pleno, al igual que cuando tratamos el otro título materias comunes al Senado y a la Cámara de Representantes lo más conveniente es tratarlo dentro del funcionamiento de organización que ello debe tener.

Y yo diría tal vez complementando lo que establece el señor ponente una parte general en donde nos va a señalar cuál es la orientación y los principios fundamentales que deben regir por ejemplo el reglamento, y así nosotros en el Senado hemos venido elaborando bajo unas cuatro o cinco partes, todo lo que debe ser la materia reglamentaria.

Nosotros por ejemplo, partimos de la base de unos principios generales que hablan del funcionamiento y organización del Congreso, que hablan de los principios de interpretación del reglamento, que habla de los vacíos normativos, que establece la jerarquía del reglamento dentro de la jerarquía normativa o jurídica nacional, que habla de las clases de funciones del Congreso de la República pero con ofunciones genéricas y no referidas únicamente o al Congreso Pleno o referidas a cada una de las Cámaras Legislativas.

Creemos que en esto es fundamental hacer referencias sobre las materias de que trata cada uno de los títulos pero en desarrollo cabal de lo que ha ordenado la Constitución Política, y en eso encontramos por ejemplo en su presentación formal un defecto de la iniciativa gubernamental porque la Constitución exige o señala ahora la expedición de un reglamento del Congreso y de las Cámaras Legislativas, no lo hace en su presentación formal por ejemplo la iniciativa del Gobierno Nacional como si pretende hacerlo la ponencia y desde luego el proyecto presentado en la Cámara de Representantes y en algunos presentados en el Senado de la República.

Hay además dentro de los aspectos normativos de cada uno de los títulos de pronto asuntos que no deben corresponder exactamente a lo que se trata en ese título.

De allí el que nosotros hagamos unas propuestas de pronto de metodología y de presentación formal que trate de desarrollar la norma constitucional y que para efectos de interpretación futura nos faciliten esos procedimientos y evitar esas confusiones que se suelen presentar, y así por ejemplo muy especialmente al doctor Marco Tulio, nosotros hablamos de unos cuatro títulos sin considerar una primera parte que es la parte preliminar que es una parte de principios, una

parte como filosófica, política del reglamento en sus primeros aspectos, decir, por ejemplo si el día de mañana se nos presentan conflictos de interpretación sobre las normas reglamentarias.

Señalar la orientación clara para el intérprete futuro de qué clase de efectos jurídicos va a tener por ejemplo el desconocimiento o la violación de una norma reglamentaria o una norma contenida en este reglamento, para no dejarlo a la libre interpretación como existe hoy en día, acaso toda violación o desconocimiento del reglamento aún en los actuales momentos por ser una norma de categoría superior a la que tiene una norma legal común u ordinaria, en razón del mismo tratamiento que ha tenido y qué va a tener hoy más que nunca el reglamento como una norma más especial.

No todas las violaciones de desconocimiento a normas reglamentarias debe ser objeto de declaratoria de inconstitucionalidad. Incluso habría que distinguir cuando unas normas por ejemplo de carácter procedimental como en su mayor parte son las normas reglamentarias tienen un carácter sustantivo o sustancial o esencial, y cuando no el desconocimiento por decir algo de los límites que se establecen a los debates y a las deliberaciones en manera alguna pueden llevar a la declaratoria de inconstitucionalidad de una decisión y hace parte indudablemente de todo el trámite legislativo, pero hay además algunas disposiciones que siendo reglamentarias y aparentemente por su contenido no ser tan sustancial o esencial tienen una categoría constitucional que hace que su desconocimiento implique de todas maneras declaratoria de inconstitucionalidad.

De allí la razón que nos ha llevado para poder plantear en estas primeras disposiciones, repito con ese carácter o con esa orientación que debe tener un estatuto como debe ser este reglamento que es un verdadero código de trámite, y de gestión o de procedimiento al interior del Congreso de la República pues debe decirse eso con claridad.

Hay disposiciones constitucionales de carácter reglamentario que ahora son trasladadas a las disposiciones legales, pero que en manera alguna eliminan o le quitan el carácter constitucional y por consiguiente su violación tiene que acarrear declaratoria de inconstitucionalidad.

Pero hay otros aspectos complementarios que es lo que hace la ley y establece ahora en una forma integral, conceptual, de todo un verdadero código o estatuto como es el reglamento que son los que le permiten dar una agilidad y oportunidad en el manejo y especialmente en los resultados que debe tener la gestión parlamentaria, de allí que convendría y así lo vamos a proponer al Senado, establecer un principio sobre la claridad de esa clase de disposiciones.

De igual manera hay que entender que algunas normas sustanciales, fundamentales de carácter político contenido en la Constitución Política pueden ser desconocidos por algunos trámites que se hacen en cumplimiento o en desarrollo del reglamento que es norma legal en el Congreso de la República.

Pero no dejar, repito, a que sea esa orientación y la decisión definitiva la que establezca algún alto tribunal de justicia o la Corte Constitucional. Me explico, recuerdese muy bien, la interpretación que dio la Corte Suprema de Justicia a lo que luego ha venido haciendo carrera y constituye una de las instituciones fundamentales especialmente en materia procesal y en garantía hacia los derechos de las personas, las llamadas nulidades supra legales o constitucionales, cuando expresamente se ha señalado que las nulidades en materia procedimental como desconocimiento de los derechos deben ser expresamente consagradas como nulidades, sin embargo, la Corte Suprema de Justicia interpretando la norma constitucional dio el origen a esta clase de nulidades porque realmente se vulneraban derechos consagrados y garantizados en la Carta Política.

Recuerde, como los penalistas saben mucho de esa institución que no basta designar un apoderado o defensor de alguien para decir que se cumplió con el mandato de la garantía constitucional de su defensa sino que es necesario adelantar las gestiones pertinentes en esa defensa.

De allí pues que creemos que es conveniente establecer esos principios y decir de una vez que el incumplimiento o la violación o el desconocimiento de las normas reglamentarias del Congreso de la República no todas pueden acarrear inconstitucionalidad porque entonces prácticamente todas las leyes según como lo expresemos serían declaradas inconstitucionales. Sino determinarle o definirle a ese juzgador final cuál sería la orientación que se le daría a esa clase de interpretación, y aquí hemos señalado dos orientaciones que es, una la violación de normas constitucionales de carácter reglamentario y dos, el desconocimiento de garantías constitucionales en desarrollo o en aplicación de este reglamento.

De la misma dentro de esos principios fundamentales, de esos principios de orientación que debe tener el reglamento hay que señalar con claridad cómo llenaríamos los vacíos en la aplicación de ese reglamento, es imposible llegar al desarrollo total y absoluto de todo el manejo interno y procedimental del Congreso de la República, en este momento estamos incluso aplicando disposiciones reglamentarias existentes desde la Confederación Granadina en el año de 1858 especialmente en lo de correspondencia, repito, en lo de correspondencia recíproca de las Cámaras de Representantes.

Pero hay necesidad de establecer una orientación cómo vamos a actuar hacia el futuro, hemos establecido una regla para ello, tratando de desarrollar un poco principios existentes desde el siglo pasado y que nos da el artículo 8º de la Ley 153 de 1887, pero culminando expresamente para llenar esos vacíos de reglamentación, culminando en el sentido que debe ser finalmente cuando no hay esa norma aplicable expresa, o no hay una norma similar que existe en el país así sea frente a otra clase de organismos o de corporaciones sería la aplicación de la doctrina constitucional, ¿cuál doctrina constitucional? pues puede ser la que no ha alcanzado el carácter jurisprudencial por parte de los altos tribunales y de acuerdo con la definición que trae la misma ley o puede ser también la doctrina constitucional que vaya creando como lo ha hecho el Congreso de la República a través de decisiones adoptadas en resoluciones o en proposiciones porque sus antecedentes han servido incluso a la Corte Suprema de Justicia para hacer algunas interpretaciones en épocas anteriores. Luego se inician los títulos o los libros como se le quiera llamar a la reglamentación de la Constitución.

Interviene el honorable Representante Jorge Sedano González:

Señor Presidente, nos ofrecieron el texto y lo estamos esperando, porque para seguir su exposición por cierto brillante se necesita el texto del articulado para poder ir haciendo anotaciones, así de memoria es muy difícil.

Secretaría. Me permito informar que no ha sido posible fotocopiar porque la fotocopidora se encuentra dañada, sin embargo, se están haciendo gestiones en otra dependencia para ver si es posible.

Interviene el honorable Representante Jorge Sedano González:

Valdría la pena ir haciendo algunas anotaciones en relación con el texto, por ejemplo, quería decirle al señor Senador que él nos está haciendo una exposición de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, nosotros lo que tenemos aquí es ser legisladores, verá la Corte Constitucional en qué legislamos en contra de la Constitución y en qué con correspondencia a las normas constitucionales, a nosotros no nos obliga clasificar las leyes ni darle nombres sino producir normas simplemente.

Interviene el honorable Representante Arlem Uribe Márquez:

Para anotarle al doctor Jorge Sedano que está equivocado, en el sentido de que si alguna intervención hemos tenido en la comisión de los invitados que hemos podido concebir desde el punto de vista legislativo, es la que está haciendo el Senador Orlando Vásquez V. al fin y al cabo es que los principios preliminares de cualquier Constitución son filosofía y la filosofía hay que advertirla y hay que expresarla en los términos que él lo está haciendo.

Me tomo la vocería del Partido Liberal para solicitarle al doctor Orlando Vásquez que siga haciendo su exposición porque al fin y al cabo necesitamos saber cuál es la filosofía de ese reglamento y los principios preliminares que tendrá el nuevo reglamento.

Interviene el honorable Representante Marco Tulio Gutiérrez:

Señor Presidente, le voy a solicitar con toda atención de que decretemos un receso porque evidentemente tiene razón el Representante Sedano, en el sentido de reclamar la guía que entre otras cosas nos costó mucho esfuerzo a los ponentes en el mes de diciembre elaborar para tener un orden en la discusión del proyecto, y obviamente en ese receso vamos a tener la oportunidad de cambiar opiniones con el Senador Vásquez para lograr coincidir que la presentación que él está haciendo por cierto muy importante sobre el tema del reglamento con relación al trabajo ya realizado también por la Cámara.

Interviene el honorable Representante Rodrigo Rivera Salazar:

Pienso que la petición del doctor Sedano no es incompatible con que sigamos escuchando a manera de información lo que el señor ponente del Senado ha logrado realizar hasta el momento.

Acabamos de recibir la ponencia elaborada por el doctor Marco Tulio Gutiérrez, entiendo que el Senador Vásquez Velásquez lo hizo también de modo que mal podría él estarse refiriendo a fondo a la ponencia que se va a presentar aquí en la Cámara.

Creo que más bien la comisión lo que está consiguiendo con este estilo que ya pusimos en práctica en el caso de la discusión de las comisiones del Congreso y ahora en el caso de la discusión del reglamento interno del Congreso es el de tratar de armonizar criterios con el curso del proyecto que se está realizando en el Senado de la República.

Podemos seguir escuchando la intervención del Senador Orlando Vásquez, con el fin de enterarnos bien de cuál es el sentido, cuál es la orientación que se va a adoptar en el Senado y por supuesto que eso no es incompatible con que el doctor Marco Tulio Gutiérrez vaya haciendo las interpelaciones o las observaciones porque al fin de cuentas lo que creo que vamos a

conseguir es eso, que cotejemos opiniones de Senado y Cámara para tratar de llegar a un proyecto armónico que nos evite diferencias sustanciales en el trámite del proyecto. Pienso que dejando correr esa información del doctor Orlando Vásquez podríamos al final escuchar un informe del doctor Marco Tulio Gutiérrez que nos coteje las diferencias o coincidencias que existan e ir enriqueciéndolo con los comentarios de los representantes.

Presidente. Pienso que debemos escoger una metodología para poder analizar el proyecto y especialmente la ponencia rendida por el honorable Representante Marco Tulio Gutiérrez, pero para ello no se ha podido sacar todas las fotocopias, y vemos también la necesidad de cotejar tanto la ponencia del doctor Gutiérrez como el proyecto que tiene el doctor Orlando Vásquez, por eso me parece que nos hace falta algo pero es muy importante desde luego centrar ahí la discusión.

Interviene el honorable Representante Guido Echeverri Piedrahíta:

Señor Presidente, creo que usted tiene toda la razón, se trata de establecer una metodología para llegar a una conclusión clara entorno a la unificación de criterios entre la Comisión Primera del Senado y la Comisión Primera de la Cámara, porque a lo mejor si llega mensaje de urgencia vamos a tener que sesionar conjuntamente, en ese sentido hay dos cosas: hay una ponencia que redactó el doctor Marco Tulio Gutiérrez que no ha podido ser fotocopiada, y está la intervención excelente del doctor Orlando Vásquez Velásquez, ponente del proyecto de reglamento en la Comisión Primera del Senado de la República, como lo que tenemos es el embrión de dos propuestas que tendrán que ser necesariamente una, propondría señor Presidente, que integre una subcomisión accidental que pudiera estar compuesta de los mismos ponentes de la Comisión Primera de la Cámara aumentada para que hagan contacto con el doctor Orlando Vásquez, se pongan de acuerdo y como se hizo cuando discutimos aquí de manera muy fluida lo relacionado con las comisiones, en esas mismas condiciones lográbamos unificar criterios entre la ponencia del doctor Marco Tulio Gutiérrez y la propuesta de ponencia del doctor Orlando Vásquez y de esa manera estaríamos logrando mayor agilidad en la discusión del pliego de modificaciones o proyecto definitivo en el día de mañana o pasado mañana.

Presidente. En consideración la proposición presentada.

Interviene el honorable Representante Marco Tulio Gutiérrez:

Creo que es importante seguir escuchando al doctor Orlando Vásquez, me parece que la introducción que él está haciendo nos permite llegar rápidamente en la aproximación al tema, con referencia a la propuesta de articulado que quiero reiterar no se refiere a cosa diferente que el acoplamiento de los proyectos que han sido presentados, nosotros con el ánimo de colaborar en la discusión del proyecto nos hemos permitido acoplar doctor Rodrigo los proyectos del Gobierno, del Senado y el de la Cámara sobre el cual rendimos informe de ponencia en el mes de diciembre.

Luego me parece importante que el Senador Orlando Vásquez continúe en la introducción de lo que el Senado ha demandado sobre el tema con el fin de una vez que él termine la exposición de carácter general podamos empezar a discutir la propuesta de articulado, porque fíjese señor Presidente, cómo las menciones que han hecho el doctor Orlando con relación a los principios orientadores y de filosofía que él concibe como ponente en el Senado van a estar coincidiendo obligatoriamente en el desarrollo del articulado que nosotros traemos como propuesta.

Solamente hacía referencia a la situación de receso tomando la inquietud del doctor Sedano a quien le pido excusas por haber confundido su apellido para efecto de poder tener los documentos que nos permitan ir mirando la propuesta de articulado.

Interviene el honorable Representante Jorge Eliseo Cabrera:

Señor Presidente, honorables Representantes, a mí me parece que debemos poner en consideración la propuesta hecha por el Representante Guido Echeverri, yo también tenía la misma preocupación cuando el Senado estaba elaborando un proyecto de comisiones y la Cámara otro, y cuando tuvimos la oportunidad de integrarnos y hacer un solo proyecto las cosas se aclararon y están marchando bien, de manera que ya

con esa experiencia me parece que se deben confundir los ponentes de Senado y Cámara para traer algo más elaborado, no se trata solamente de reunir varios proyectos que me parece ha sido el trabajo del señor ponente principal de la Cámara de Representantes sino que haya algo elaborado de común acuerdo con el Senado, eso me parece que le da más agilidad al trámite del proyecto y además el país está esperando que se expidan los reglamentos. A mí me parece que hay que decirle al país la verdad, no están funcionando las comisiones porque no hay reglamento. Me parece que hay que poner en consideración la propuesta del doctor Echeverri que me parece sensata.

Presidente. Continúa la discusión de la proposición, ¿la aprueba la Comisión?

Secretaría. Es aprobada.

Presidente. Se nombran como integrantes de la comisión accidental a los doctores Darío Martínez, José Francisco Jattin, Jorge Eliseo Cabrera, Jairo Ruiz, el Representante Carrizosa, para que con el ponente y en conversación con el doctor Orlando Vásquez se presente una estructura de lo que verdaderamente debe ser el proyecto. Concedo la palabra al doctor Rivera.

Interviene el honorable Representante Rodrigo Rivera Salazar:

Estoy de acuerdo con todas las comisiones que sean necesarias, además me parece que es un buen mecanismo de conciliación de opiniones entre las dos Cámaras, sin perjuicio eso sí de que toda la comisión siga ilustrándose con las voces autorizadas no solamente del ponente en el Senado sino del ponente en la Cámara, me parece que es bien importante que sigamos adelante con la exposición del Senador Orlando Vásquez para ir también expresando las opiniones de los integrantes de esta comisión.

Presidente. Desde luego que no se opone, nosotros hemos invitado con mucho gusto al doctor Orlando Vásquez, lo que ocurre es que de un lado está la ponencia que él tiene que todavía nosotros no conocemos, y nos está ocurriendo lo mismo con la otra ponencia porque no se le ha podido distribuir a todos los representantes.

Me parece que es apenas elemental que concilien algunos aspectos importantes los ponentes para que tengamos con un mayor conocimiento de causa a exponer ante la Comisión, lo contrario sería discutir eternamente y eso no nos llevaría a ningunas conclusiones como las estamos necesitando, por esa razón y mientras se reúne la comisión accidental.

Intervienen el honorable Representante Francisco José Jattin Safar:

Le agradezco mucho señor presidente el haberme escogido para la subcomisión, pero creo que deben ser los mismos ponentes quienes deben conciliar con el ponente del Senado lo relativo al tema.

Presidente. Vamos a solicitarle al doctor Vásquez que nos exponga realmente cuál es el criterio que él tiene sobre su ponencia.

Interviene el honorable Senador Orlando Vásquez Velásquez:

Gracias señor Presidente y honorables Representantes, precisamente como estimo.

Interviene el honorable Representante Arlem Uribe Márquez:

Gracias señor Presidente y honorable Senador, me parece que debía de existir un poco de más información procedimental de conformidad con el reglamento vigente, en el sentido de qué puede ocurrir con dos proyectos de reglamento que van en contra vía, el uno parte del Senado el día de mañana, el otro parte de la Cámara el día de hoy y como estamos en la política de evitarlo del mensaje de urgencia del Gobierno, entonces me parece procedente que nos pongamos de acuerdo en el sentido de que los dos ponentes primero tengan una reunión sobre principios generales que van a gobernar este reglamento, porque de lo contrario no vamos a tener sino una gastadera de tiempo innecesaria, me explico, cuando mañana o dentro de 15 días o un mes venga aquí el proyecto de reglamento que parte del Senado con la ponencia del doctor Vásquez, aquí ya hemos discutido un reglamento que parte de la ponencia del doctor Marco Tulio Gutiérrez, es lógico que haya la autonomía en que la Cámara es la Cámara y el Senado es el Senado, pero existe una figura

jurídica que se llama la economía procesal, la economía procesal cabe en cualquier campo jurídico, porque no lo utilizamos aquí, y oímos a los dos ponentes antes que cualquier comisión, que nos digan en qué están identificados y en qué no, porque con base en lo que no estén identificados viene la discusión pero en lo que estén identificados creo que hay un querer generalizado sobre la aprobación de ese reglamento. Muchas gracias.

Interviene el honorable Representante Julio Gallardo:

Para hacer un poco de claridad con el trabajo de la Comisión Primera de la Cámara, lo que se hizo aquí con esta ponencia que presentó el doctor Marco Tulio Gutiérrez fue simplemente unir los diferentes proyectos que habían sido presentados ante la Cámara para que sirviera de documento inicial de discusión para ir adelantando el trabajo. O sea significa esto que lo que se ha propuesto de hacer la comisión conjunta con la Comisión Primera del Senado es perfectamente válido y está dentro de la estructura que se planteó inicialmente para adelantar el trabajo.

Interviene la honorable Representante Yelima Espinosa Vera:

Lo que sucede es que no hay ponencia ni del Senado ni de la Cámara, en la Cámara lo que hay hasta este momento es lo que dice el honorable Representante se estudiaron los proyectos y se hizo como un resumen de los proyectos que hay, en el Senado me confirma el doctor Orlando Vásquez que él tampoco tiene lista la ponencia todavía la idea de él de venir hoy aquí es primero a hacernos una intervención general y en segundo lugar a escuchar inquietudes que tengamos para él tenerlas como elemento en su ponencia. Entonces me parece que se debe organizar el debate en ese sentido.

Interviene el honorable Representante Darío Martínez Betancourt:

Señor Presidente, creo que reglamentariamente estamos un poco trastocados, resulta que el año pasado en la última sesión aprobamos una ponencia mediante la cual se determinó darle primer debate al proyecto de ley número 12 de 1991, y ningún pliego de modificaciones, hasta donde he averiguado no se ha revocado esa determinación por parte de la Comisión Primera.

Ahora nos presentan otra ponencia sobre el mismo proyecto, tenemos que hacer es revocar esa determinación que adoptamos la última sesión del año pasado y entrar a aprobar esta nueva ponencia que en mi concepto es un pliego de modificaciones al proyecto de ley número 12 de 1991, porque esas fue una de las discusiones del año pasado, que aprobamos la discusión de ese proyecto de ley e íbamos a iniciar la discusión del proyecto del Gobierno en una total confusión. Ahora se nos presenta una nueva ponencia cuando ya aprobamos el año pasado la ponencia para primer debate de los mismos ponentes encabezados por el doctor Marco Tulio Gutiérrez.

Presidente. Honorable Representante Martínez, quiero refrescarle un poco este criterio de lo que se aprobó, aprobamos fue la proposición con la que termina el informe y se pidió por parte de la Comisión que iniciáramos el estudio del articulado artículo por artículo, cuando se iba a empezar en el día de ayer a hacer la lectura se encontró muy prudente que nosotros invitáramos al ponente del Senado para que por economía procesal se conociera el criterio que tiene sobre el reglamento para ver en qué puntos de referencia existe una coincidencia, pero la verdad es que no se ha establecido la conversación, es que no se conoce el texto de las dos ponencias, la ponencia del doctor Gutiérrez tiene 240 artículos, la del doctor Orlando Vásquez tiene 200 y le faltan unos 80, entonces queremos escuchar la explicación del doctor Orlando Vásquez pero con un poquito que nos sirva de referencia su disertación para el propósito que nos tiene aquí reunidos. Como hemos nombrado una Comisión Accidental y deseamos tener un poco de acierto creo que es importante que reiniciemos en una nueva sesión.

Se levanta la sesión y se convoca para el día martes 21 de enero a las 10 de la mañana.

El Presidente,

CESAR PEREZ GARCIA

El Vicepresidente,

JOSE DARIO SALAZAR CRUZ

La Secretaria General,

Luz Sofía Camacho Plazas.