



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II No. 265

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 6 de agosto de 1993

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:
PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY No. 28 DE 1993

Por la cual se crea un Fondo Especial destinado a préstamos educativos para estudiantes que cursan o cursaron estudios, becados en la extinguida URSS.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTICULO 1o. Con cargo al Tesoro Nacional créase un Fondo Especial, administrado por el Icetex y destinado a otorgar préstamos blandos a los nacionales colombianos, becados por organismos nacionales o internacionales, públicos o privados, para adelantar estudios de pregrado y de posgrado en cualquiera de los países que conformaban la extinguida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS.

ARTICULO 2o. El Fondo Especial que se crea mediante esta ley estará constituido por una suma inicial de mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000.00) M/cte., con la cual se otorgarán créditos especiales de hasta cien dólares (US\$100) mensuales a los colombianos que adelantan estudios en los países indicados en el artículo anterior y hasta la finalización de los mismos.

También podrán beneficiarse con tales préstamos los estudiantes colombianos que, por razones de la disolución de la URSS, tuvieron que regresar al país.

ARTICULO 3o. Los préstamos aquí indicados no se sujetarán a las condiciones de los créditos educativos normales que administra el Icetex. Causarán un interés anual del 6%, dos años después de la finalización de los estudios.

Si por razones académicas imputables al estudiante se debiera suspender el crédito, éste será exigible de inmediato, en los instalamentos pactados y comenzarán a correr los plazos para el cobro de los intereses a la tasa indicada.

ARTICULO 4o. Para efecto del artículo anterior, se entiende por razones académicas imputables al estudiante, la pérdida del año o del semestre académico.

ARTICULO 5o. La suma indicada en el artículo 2o. se incrementará anualmente en un 30% durante cinco (5) años.

ARTICULO 6o. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones y los traslados presupuestales necesarios para el inmediato cumplimiento de esta ley.

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a los ... días del mes de ... de 1993.

Honorables Senadores,

Parmenio Cuéllar Bastidas
Senador de la República.

Otro tanto hay que decir de jóvenes profesionales que ansiaban profundizar sus conocimientos en áreas afines a sus profesiones.

En diciembre de 1991 se desmorona el Estado Soviético desencadenando una profunda crisis en los países que lo conformaban y que afectó, de modo superlativo, a nuestros estudiantes, bien porque los nuevos Estados decidieron desconocer los pactos celebrados con Colombia y a cuyo amparo había sido posible el otorgamiento de las becas, bien porque el alza vertiginosa de los precios hacen que los valores que por tal concepto perciben sean notoriamente insuficientes para su sostenimiento.

Una buena parte de los becarios, sobre todo de los años de 1990 y 1991, forzados por las circunstancias, debieron regresar a Colombia, con todo un fardo de frustraciones y de problemas económicos.

Inicialmente, el Gobierno Nacional, por conducto del Icetex y del Ministerio de Relaciones Exteriores, adelantó algunas gestiones tendientes a alivianar la angustiosa situación; se previó un auxilio que, en definitiva, quedó convertido en los préstamos normales que agencia el Icetex para el común de los estudiantes, sujetos a la totalidad de los requisitos de garantías, intereses, corrección monetaria, etc., que estos colombianos no están en condiciones de soportar.

Planteado así el problema estos compatriotas han quedado avocados a la difícil alternativa de comprometerse en una deuda larga y onerosa o renunciar definitivamente a su pretensión de superarse y aportar sus conocimientos y esfuerzos al desarrollo del país.

Estos colombianos tienen derecho a educarse y Colombia a utilizar el recurso humano de la mejor calidad en la realización de sus propósitos.

A lograrlo tiende este proyecto de ley.

Honorables Senadores,

Parmenio Cuéllar Bastidas
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Por el cual se crea un Fondo Especial destinado a préstamos educativos para estudiantes que cursan o cursaron estudios, becados en la extinguida URSS.

Honorables Senadores:

Numerosos bachilleres, de entre los mejores de cada región del país, pero de condiciones económicas precarias, frente a las falencias del servicio educativo nacional, se vieron obligados a buscar su educación por el sistema de becas, patrocinado por la extinguida URSS, con la mediación del Icetex y de otros organismos oficiales o privados, nacionales o internacionales.

SENADO DE LA REPUBLICA - SECRETARIA GENERAL
TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D.C., 29 de julio de 1993

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Ley No. 28/93, por el cual se crea un Fondo Especial destinado a préstamos educativos para estudiantes que cursan o cursaron estudios, becados en la extinguida URSS, me permito pasar a su despacho el

expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada ante Secretaría General el día de hoy. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión III Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
PEDRO PUMAREJO VEGA.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D.C., 29 de julio de 1993

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión III Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,
JORGE RAMON ELIAS NADER.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
PEDRO PUMAREJO VEGA.

* * *

PROYECTO DE LEY No. 29 DE 1993

Por medio de la cual se reglamentan las contribuciones parafiscales.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTICULO 1o. Son contribuciones parafiscales todos aquellos pagos obligatorios que por fuera del Sistema Fiscal ordinario, impone excepcionalmente el Estado a un sector determinado de la población, destinados a defender y estimular los propósitos y actividades de organismos públicos o de organismos privados, para el aprovechamiento primordial de quienes contribuyen.

ARTICULO 2o. Las contribuciones parafiscales son pagos obligatorios no tributarios, que no forman parte del Presupuesto General de la Nación ni de los presupuestos de las entidades territoriales, y se rigen por la Ley, Ordenanza o Acuerdo que las crea.

ARTICULO 3o. Las contribuciones parafiscales no son rentas nacionales de destinación específica.

ARTICULO 4o. La facultad para establecer contribuciones parafiscales compete al Congreso. Las asambleas y los concejos distritales y municipales podrán imponerlas conforme a los lineamientos establecidos en la presente Ley.

ARTICULO 5o. Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales deben ser invertidos en el sector que los suministra. Lo anterior no obsta para que, con tales recursos, se pueda contribuir al bien común mediante la satisfacción de intereses generales.

ARTICULO 6o. Los recursos provenientes de contribuciones parafiscales pertenecen a quienes los generen como colectividad.

Su producido debe aplicarse al fin específico que señale la Ley, Ordenanza o Acuerdo que establezca la contribución, sin que pueda éste ser modificado por los corporados.

ARTICULO 7o. El recaudo por concepto de contribuciones parafiscales, podrá realizarse directamente por las entidades beneficiadas o por la Administración Tributaria del orden a que estas pertenezcan. De acuerdo con el sector involucrado, la norma que establezca la contribución parafiscal podrá determinar otras instancias de recaudo con plazo específico para transferir los recursos.

PARAGRAFO 1o. Las entidades gremiales administradoras de contribuciones parafiscales podrán demandar por vía ejecutiva el pago de las mismas. Para tal efecto, el representante legal de cada entidad expedirá el certificado en el cual conste el monto de la deuda.

PARAGRAFO 2o. El recaudador de los recursos parafiscales que no los transfiera oportunamente a la entidad gremial administradora, pagará intereses de mora a la tasa señalada para el impuesto de renta.

ARTICULO 8o. Las entidades beneficiarias de contribuciones parafiscales podrán administrar los recursos así obtenidos, directamente o a través de sociedades fiduciarias.

ARTICULO 9o. Cuando se trate de organismos públicos, el manejo de los recursos provenientes de contribuciones parafiscales corresponderá a los estamentos directivos designados conforme a la Ley. Cuando se trate de organismos privados, su manejo corresponderá a las directivas designadas conforme a los estatutos del gremio o entidad respectiva, siempre y cuando reúnan condiciones de representatividad nacional.

ARTICULO 10. No podrán formar parte de los estamentos directivos de organismos que administren contribuciones parafiscales:

a) Quienes desempeñen cargos de elección popular en la Rama Legislativa del Poder Público o en corporaciones públicas de los órdenes Departamental, Distrital o Municipal;

b) Quienes se encuentren en situación de conflicto de intereses entre dos o más entidades que administren este tipo de recursos;

c) Quienes sean contratistas de la entidad que administre las contribuciones parafiscales;

d) Quienes gestionen negocios propios o ajenos ante la entidad administradora de estos recursos.

ARTICULO 11. Los organismos que administren contribuciones parafiscales deberán llevar un registro separado de cuentas entre los ingresos obtenidos por esta vía y los que correspondan a recursos propios. Así mismo, llevarán una relación de las inversiones, fondos y bienes que se hubiesen constituido con base en contribuciones de este tipo.

ARTICULO 12. Los recursos provenientes de contribuciones parafiscales deberán aplicarse conforme a los principios de eficiencia, equidad y amplia concurrencia.

ARTICULO 13. Las contribuciones parafiscales no están sometidas a las disposiciones sobre ejecución presupuestal y manejo del Tesoro.

ARTICULO 14. Los fondos recaudados, así como los bienes adquiridos por medio de contribuciones parafiscales, gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

ARTICULO 15. Todas las contribuciones parafiscales existentes con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política, quedan sujetas a lo que ordena esta Ley, sin perjuicio de los derechos adquiridos y las disposiciones de los contratos legalmente celebrados.

ARTICULO 16. La vigilancia de la administración de los recursos derivados de las contribuciones parafiscales, que no esté ya asignada a otros organismos estatales, será ejercida por la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales según la entidad territorial donde tengan origen las correspondientes contribuciones.

ARTICULO 17. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado a la consideración del Senado de la República por el honorable Senador,
Gabriel Melo Guevara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

El Proyecto de Ley que me permito someter a su consideración, busca contribuir al desarrollo legal de la nueva Constitución Política, al definir lo que debe entenderse por contribuciones parafiscales. Precizando su naturaleza, creación, recaudo, manejo, destino, propiedad y control de los recursos que por esa vía se obtengan.

El artículo 150 ordinal 12 de la Carta Política, al referirse a las funciones del Congreso lo faculta para "establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley".

El constituyente dejó para un desarrollo legislativo, los aspectos inherentes a su identificación y delimitación, a la luz de los nuevos textos constitucionales. Esto es de vital importancia habida cuenta que no existe todavía un desarrollo doctrinario ni jurisprudencial que pueda aprovecharse.

1. Antecedentes

Una iniciativa similar presenté a consideración del Congreso durante la pasada legislatura. Ella fue radicada como el Proyecto de Ley No. 269 de 1993, y se encuentra publicada en la Gaceta No. 36/93. Repartido el Proyecto a la Comisión Tercera del Senado, fue designado como Ponente el Senador Luis Guillermo Vélez Trujillo, quien entregó una juiciosa Ponencia favorable, la cual se encuentra publicada en la Gaceta No. 94/93.

Esta iniciativa fue objeto de amplios debates al interior de la Comisión Tercera, durante los cuales varios Senadores expresaron interesantes opiniones y conceptos sobre el particular, todos ellos con el ánimo de perfeccionar el texto del articulado originalmente presentado. Infortunadamente, la premura del tiempo y los mensajes de urgencia del Ejecutivo sobre proyectos que debió atender con prelación esa Célula Legislativa, impidieron la consideración y aprobación del articulado en Primer Debate, no obstante que se encontraba designada una subcomisión encargada de redactar un texto que armonizara los diversos aportes a la iniciativa.

Por ello este nuevo Proyecto de Ley viene enriquecido con todas las sugerencias que le hicieron durante la pasada legislatura, no solo el Ponente y los miembros de la Comisión, sino también algunos gremios y estudiosos de los asuntos fiscales.

2. Conceptualización

Dentro de la literatura sobre hacienda pública, el concepto de contribuciones parafiscales, es común desde hace años, cuando se quiere hacer referencia al conjunto de recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector.

Francia fue el primer país en donde se habló de parafiscalidad, con el objeto de separar ciertos recursos financieros del encasillado tradicional de la hacienda pública. Autores como Maurice Duverger, Jean Riveró y André de Laubadere incorporaron a sus textos la noción de parafiscalidad, como una manifestación de las concepciones dinámicas del presupuesto nacional.

Aun cuando en nuestro medio, desde hace mucho tiempo, se vienen cobrando cuotas o tasas parafiscales, nunca se utilizó el término. La evolución doctrinaria que hubiera podido volverlo corriente, tropezó con la posición de la Corte Suprema de Justicia, quien siempre se negó a considerarlo.

La teoría subyacente alegaba que la Constitución anterior no permitía exacciones impuestas con carácter obligatorio por el Estado, a las cuales no se aplicaran las normas del presupuesto público. El artículo 206 de la Carta de 1886 ordenaba: "en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogaciones del tesoro que no se hallen incluidas en el de gastos".

Por esta razón, el simple término parafiscal que en sí mismo conlleva la idea de "paralelo", no podía ser de recibo frente al ordenamiento constitucional.

3. La parafiscalidad en la Constitución del 91

La Constitución de 1991 utiliza repetidamente la expresión *contribuciones parafiscales*, con lo cual le dio plena aceptación a tal denominación. Tres artículos de la nueva Carta Política utilizan expresamente el término parafiscal: el 150, ordinal 12, el 179 ordinal 3° y el 338. Pero ninguno de ellos, como es explicable en la técnica constitucional, intentó definir o delimitar el concepto o explicar su naturaleza.

Dichos artículos se limitan a señalar el órgano o los órganos competentes para establecer contribuciones parafiscales (artículos 150, ordinal 12 y 338) y a determinar inhabilidades electorales o incompatibilidades para los representantes legales de entidades que administren contribuciones de esta clase (artículo 179, ordinal 3°).

Sobre los debates que se adelantaron en el interior de la Asamblea Constituyente, existen tres fuentes de especial valor:

Primera. La ponencia de los constituyentes Alfonso Palacio Rudas, Luis Guillermo Nieto Roa y Antonio Galán Sarmiento presentada a la Comisión Tercera sobre Función Legislativa.

Segunda. El informe y proyecto de articulado para primer debate sobre la Rama Legislativa del Poder Público presentado a la plenaria por la Comisión Tercera, y

Tercera. La constancia dejada por el constituyente Alfonso Palacio Rudas ante la Corporación en pleno una vez fue aprobado el texto constitucional que luego sería el artículo 150 ordinal 12.

La ponencia presentada a la Comisión Tercera en la cual, por primera vez se propone el tema, el informe de esta Comisión para primer debate de plenaria y la constancia de Palacio Rudas, no definen la parafiscalidad. Sin embargo, coinciden en afirmar que la esencia de estas contribuciones radica en el hecho de gravar solamente a un sector determinado de la sociedad, diferenciable por los intereses comunes de sus integrantes, con exclusión de los restantes miembros de la sociedad, para quienes sería injusto sufragar lo que beneficia solamente a un grupo.

De acuerdo con el pensamiento del constituyente Palacio Rudas, los tres dominios mayores en cuyos linderos actúa la parafiscalidad, o mejor, presta servicios esenciales son:

- a) La parafiscalidad al servicio de la economía dirigida;
- b) La parafiscalidad al servicio de las organizaciones profesionales;
- c) La parafiscalidad al servicio de la seguridad social.

Las contribuciones parafiscales reciben diferentes denominaciones en el derecho positivo, tales como tasas, derechos, contribuciones y aportes, con características y definición propia que es necesario resaltar.

Las contribuciones parafiscales, si bien han sido creadas por el Estado, no figuran en el presupuesto general. La parafiscalidad se da como algo paralelo. Está al lado de la actividad del Estado, ya que tales tributos son creados en favor de grupos o entes públicos o privados, económicos o sociales que les aseguren una financiación autónoma.

En todo caso, es básico señalar que las contribuciones parafiscales se obtienen en forma coactiva.

La obligatoriedad en el pago se deriva de la aplicación al caso concreto del poder de coerción del Estado, ya que éste interviene para que los interesados o beneficiarios no puedan negarse al pago de lo que les corresponde.

Así las cosas, bajo la denominación de "parafiscales" existen contribuciones destinadas a la previsión social, a cámaras agrícolas, a fondos forestales, bolsas de comercio y en el caso particular de Colombia, la retención cafetera, los aportes que hacen los patronos al SENA, a las cajas de compensación familiar, a las cajas de previsión social, las cuotas para los seguros sociales, las cuotas de fomento arrocero, cerealista y panelero, por ejemplo.

Todas estas erogaciones constituyen expensas necesarias para quienes las hacen. Son erogaciones coactivas, impuestas por el Estado. Reconocido por la nueva Constitución el término parafiscal, se ve con claridad que en Colombia desde hace tiempo, existen tributos de esa naturaleza.

4. Las contribuciones parafiscales y las rentas de destinación específica

En este punto consideramos necesario diferenciar las contribuciones parafiscales de las rentas de destinación específica, prohibidas por la Constitución de 1991.

El concepto de rentas de destinación específica se relaciona, explícitamente, con la posibilidad que determinados ingresos del presupuesto público no queden disponibles para las formulaciones generales del gasto o la inversión del Estado, sino que vayan atados a un destino especial, por fuera del cual no existe la posibilidad de aprovecharlos.

Las rentas de destinación específica, por consiguiente, no miran el origen del recurso sino el gasto. Las contribuciones parafiscales atan el origen y el destino, por cuanto sólo recaen sobre un universo determinado que es, a su vez, el que se beneficia por la utilización de los fondos.

Por su parte, las rentas de destinación específica financian actividades o inversiones propias del Estado. Las contribuciones parafiscales financian actividades o inversiones propias del sector que las genera.

Por las diferencias anteriores no existe contradicción en la Constitución de 1991, que permite establecer contribuciones parafiscales y, al mismo tiempo, prohíbe las rentas de destinación específica.

En el primer caso, se trata de una autorización al legislativo para hacer obligatorio el pago de una contribución que, en principio, podría ser voluntaria, por tratarse de generadores y beneficiarios unidos por una vinculación que los lleva a buscar su propia utilidad. El Estado, en uso de su capacidad coercitiva, los obliga a contribuir para que ese núcleo desarrolle una actividad que, si bien beneficia a los mismos contribuyentes tiene efectos sobre la comunidad en general. Esas repercusiones justifican la intervención del Estado.

En el segundo caso, las rentas de destinación específica pertenecen al erario y por consiguiente, es propio de su esencia que la inversión o la actividad que con ellas se financie, corresponda a utilidad común.

5. El Proyecto de Ley

Lo anteriormente expuesto ratifica la necesidad de un desarrollo legal, que regule las contribuciones parafiscales y precise los aspectos involucrados en esta figura jurídica. El presente Proyecto de Ley busca definir técnicamente la naturaleza de las contribuciones parafiscales, determinando sus efectos y límites dentro de nuestra normatividad fiscal y presupuestal.

El articulado establece una definición que contiene los elementos antes analizados:

1. No se trata de recursos públicos puesto que solamente los generan unos individuos en su propio beneficio.
2. El Estado interviene para hacer obligatoria la contribución.
3. No corresponde al sistema fiscal ordinario.
4. El servicio o beneficio que reciben los contribuyentes puede generarse en un ente público o en uno privado, sin que en uno u otro caso alteren su naturaleza.

Se establece que se trata de contribuciones que, por no pertenecer a la estructura tributaria, no forman parte de los presupuestos ordinarios del orden nacional o territorial, solo se rigen por la norma que las crea y, por consiguiente, no pueden considerarse rentas nacionales de destinación específica.

Conforme lo establece la Constitución en el artículo 338, el Congreso, las asambleas y los concejos distritales y municipales, pueden imponer contribuciones parafiscales. Sin embargo, tanto las asambleas como los concejos deberán ceñirse a los lineamientos contenidos en esta Ley.

Por tratarse de contribuciones que proceden de una colectividad específica, limitada por la clase o naturaleza de los contribuyentes o por la causa que les da origen, se estipula que el destino de los recursos no puede ser sino el beneficio de los mismos tributarios. Sin embargo, ello no impide el que con esos recursos se pueda contribuir al bien común, satisfaciendo necesidades o intereses generales.

De la misma manera, se define que son recursos privados, pero afectados en su destino y en su manejo por la ley, ordenanza o acuerdo que crea la contribución. Los particulares no pueden disponer a su voluntad de ellos, sino dentro de las condiciones fijadas por el legislador.

Se permite el recaudo directo de las contribuciones por parte de las entidades beneficiarias o por la administración tributaria del orden a que estas pertenezcan. En el caso de que existan otras instancias de recaudo se establecen procedimientos de cobro por vía ejecutiva y sanciones para quienes no los transfieran oportunamente.

En cuanto al manejo de los recursos, se propone que sea directamente por las entidades beneficiarias o a través de sociedades fiduciarias. En el caso de organismos públicos el manejo correspondería a los estamentos directivos designados conforme a la ley, y en el caso de organismos privados correspondería a las directivas designadas conforme a los estatutos del gremio o entidad respectiva. Se precisa que las directivas deben reunir condiciones de representatividad nacional.

Adicionalmente, se establece un régimen de inhabilidades e incompatibilidades para quienes aspiren formar parte de los estamentos directivos de organismos que administren contribuciones parafiscales. Por otro lado, se ordena que las entidades administradoras lleven un registro separado de cuentas, entre los ingresos propios y los que correspondan a contribuciones parafiscales, así como una relación de los activos conformados con base en contribuciones de este tipo.

Se precisan algunos principios para la aplicación de estos recursos. En cuanto a su manejo, este no estaría sometido a las disposiciones sobre ejecución presupuestal y manejo del tesoro; y se contempla que los bienes adquiridos así como los fondos recaudados por medio de contribuciones parafiscales, gozarán de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Igualmente, resulta necesario integrar a la nueva normatividad las instituciones parafiscales de origen anterior a la Constitución de 1991, no solamente para reconocer su "legitimidad", sino para regular su futuro desarrollo.

Finalmente, se establece la competencia para el ejercicio del Control fiscal sobre la administración de estos recursos, respecto de los cuales el Estado, obviamente, no puede desentenderse.

Con este proyecto de ley, además se garantiza que los recursos provenientes de contribuciones parafiscales, las inversiones hechas y los bienes adquiridos con ellos no podrán ser destinados a finalidades distintas, ni por los particulares, ni por el gobierno. Habrá no solo garantías, de buen manejo por parte de sus administradores, sino la seguridad de que el Estado no se entrometerá indebidamente para apropiarse de ellos, malgastarlos o desviarlos de sus fines precisos a los cuales están destinados.

Esto garantiza una mayor estabilidad y responsabilidad en el manejo de entidades, sectores y actividades que tienen contribuciones parafiscales como:

- Cajas de Compensación Familiar
- Fondo Nacional de Fomento Arrocero
- Fondo Nacional de Fomento Cacaotero
- Fondo Nacional de Fomento Cerealista
- Fondo Nacional de Fomento Panelero
- Fondo Nacional del Café
- Fondo de Fomento del Carbón
- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
- Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito
- Instituto de Seguros Sociales
- Cajas de Previsión Social
- Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Honorable Senador,
Gabiél Melo Guevara.

SENADO DE LA REPUBLICA—SECRETARIA GENERAL—
TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D.C., 29 de julio de 1993

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Ley No. 29/93 “por medio de la cual se reglamentan las contribuciones parafiscales”, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada ante Sesión Plenaria el día de ayer. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión III Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
PEDRO PUMAREJO VEGA.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D.C., 29 de julio de 1993

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de Ley de la referencia a la Comisión III Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

El Presidente del honorable Senado de la República,
JORGE RAMON ELIAS NADER.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
PEDRO PUMAREJO VEGA.

* * *

PROYECTO DE LEY No. 30/93

Por la cual se crea el Departamento Administrativo Nacional para la Seguridad en el Transporte, y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República.

ARTICULO PRIMERO. Créase el Departamento Administrativo Nacional para la Seguridad en el Transporte, con la finalidad de constituirse en el organismo gubernamental encargado de velar por la seguridad de movilización dentro del país, y fuera de él cuando se realice utilizando medios de transporte colombianos. Para tal efecto dispondrá de las ayudas necesarias para implementar normas y reglamentos de seguridad en el transporte, fijar pautas para la prevención de la accidentalidad, crear cuerpos especializados en búsqueda, rescate, preservación de pruebas, e investigaciones sobre los siniestros en el transporte que sean puestos a su consideración por autoridad competente o persona natural, o que en concepto del propio Departamento deban ser avocados en forma directa.

ARTICULO SEGUNDO. Fusiónense en el nuevo organismo creado por esta Ley, los departamentos de seguridad que hoy existan en otras dependencias del Estado, tales como: Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, DAAC; Instituto Nacional del Transporte, Intra; Navegación y Puertos del Ministerio de Obras Públicas, etc.

ARTICULO TERCERO. Autorízase al Gobierno Nacional, para hacer los traslados presupuestales y demás diligencias de tipo jurídico, legal y administrativo, con el fin de poner en funcionamiento este nuevo organismo.

Pará el efecto anterior y los demás que le sean concordantes, concédense facultades extraordinarias al señor Presidente de la República, de conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Nacional, por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley.

ARTICULO CUARTO. Esta ley rige a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a consideración del honorable Senado de la República por el suscrito,

José Blackburn
Senador de la República

Santafé de Bogotá, D.C., 27 de julio de 1993

EXPOSICION DE MOTIVOS

Nuestra responsabilidad primera como legisladores, para representar adecuadamente las expectativas, establecer los deberes y defender los derechos de todos los miembros de la sociedad que nos ha elegido para ello, es responder en forma acertada pero también oportuna a tales expectativas.

Por ello, me he atrevido a presentar el presente Proyecto de Ley, a sabiendas de que su trámite requiere el aval del Gobierno Nacional a través del Ministerio o de los Ministerios competentes, respaldo que, no dudo, el Ejecutivo otorgará sin reparos, toda vez que la crisis tremenda de la seguridad en el transporte, especialmente en la modalidad aérea, ha tocado fondo, convirtiéndose en un problema nacional de alta sensibilidad ante la opinión pública, que reclama de sus gobernantes el establecimiento de controles que garanticen la seguridad de movilización de los ciudadanos.

Porque el derecho fundamental, consagrado en el artículo 24 de la Constitución Nacional, a circular libremente por el territorio nacional y a entrar y salir de él, va más allá de la garantía de poder hacerlo libremente; debe contemplar también la garantía de

hacerlo en forma segura, reclamando así el derecho inviolable a la vida, consagrado igualmente en el artículo 11 de la Carta. Porque, hoy por hoy, movilizarse utilizando los medios de transporte, especialmente terrestres y aéreos, se ha convertido en un riesgo para la vida de quienes deben utilizar dichos medios.

El país atraviesa por una coyuntura que convierte en un imperativo la búsqueda de soluciones en este campo. Colombia se ha lanzado a un proceso agresivo de internacionalización de su economía, dentro de la llamada megatendencia de globalización que se impone en todos los ámbitos de las relaciones entre los países.

El intercambio comercial por vía terrestre con nuestros vecinos, especialmente con Venezuela y Ecuador, ha mostrado incrementos insospechados hasta hace apenas unos pocos años, sin que la seguridad en las carreteras que lo hacen posible haya elevado sus estándares, para permitir el flujo permanente y seguro de mercancías y personas.

El Gobierno Nacional ha decretado, dentro del mencionado proceso de globalización, la política de cielos abiertos. En virtud de ella, el número de empresas internacionales que tocan nuestras principales ciudades ha tenido también un significativo incremento, y se han creado, inclusive, nuevas empresas nacionales, todo ello con un aumento en el número de vuelos y movilización de pasajeros, que ha dejado rezagada a nuestra infraestructura aeroportuaria y de seguridad aérea, la cual, de hecho, nunca ha tenido la mejor de las calificaciones por parte de los organismos internacionales rectores en esta materia.

Hoy mismo, cuando estoy presentando este proyecto a consideración del Honorable Senado de la República, el señor Presidente, doctor César Gaviria, se encuentra en el Reino Unido realizando una visita que busca otorgar garantías mínimas a los actuales y potenciales inversionistas ingleses en nuestro país. Infortunadamente, dada la percepción de Colombia en el exterior, estas garantías no se limitan a las condiciones económicas de la inversión, sino a desvirtuar los riesgos que, para la seguridad en los activos y en la vida misma de los empresarios extranjeros, representa acometer un proyecto de inversión dentro del territorio nacional.

A estos riesgos, ya suficientemente conocidos, por cuenta del narcotráfico y la subversión, se suma hoy el riesgo que emana de nuestra inadecuada infraestructura de movilización, especialmente por vías terrestre y aérea, sin que la seguridad marítima no sea también objeto de consideración.

Porque no podemos pensar cándidamente, que quien tiene la perspectiva de movilizar considerables recursos tecnológicos y de capital hacia nuestro país, no se preocupe siquiera de revisar la prensa nacional, que registra niveles de accidentalidad altamente desfavorables en cualquier comparación a nivel internacional.

Colombia, en efecto, ostenta el título de ser el segundo país más inseguro después de la India, a causa de los diferentes factores de violencia e inseguridad. Pero no podemos extrañarnos si, hoy, a raíz de la aguda crisis en el transporte aéreo, hayamos llegado posiblemente al deshonroso primer lugar a nivel orbital.

Debo aludir a mi intervención dentro del debate que, a raíz del trágico accidente del avión HK 2422 de la aerolínea SAM de Colombia, promovíramos en el Honorable Senado de la República, sobre la responsabilidad que pudiera recaer en el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y en su ex Director. A una pregunta que yo le hiciera, el doctor Palacio respondió que en Colombia se producen 3.04 accidentes de aviación por cada cien mil horas de vuelo, respuesta que yo traduje, en términos comparativos, en la realidad alarmante de una accidentalidad 20 veces mayor que en Alemania, 19 y media que en Inglaterra, 17.2 que en Italia y 14.7 veces mayor que en Argentina. Es decir, que mientras en Alemania se llega a producir un solo accidente aéreo, en Colombia se han producido 20 de ellos, con su costo terrible en vidas humanas, en la angustia de los deudos y, desde otro punto de vista, en la ya maltrecha imagen de nuestro país en el mundo entero.

Pero si alguien desconfía de las estadísticas, es necesario remitirse a los hechos. Durante el último año —de julio de 1992 a la fecha—, han ocurrido 17 accidentes aeronáuticos que evidencian la crisis: el 7 de julio de 1992 la avioneta HK 3773 se accidentó en el aeropuerto de Palmira con saldo de un herido. El 16 de agosto la avioneta FAC 2341 cayó en el municipio de Jamundí: heridos dos militares. El 19 de septiembre el accidente de un avión comercial ocasionó la muerte de once personas y diez más quedaron heridas. El 24 de octubre, en Arauca, una avioneta se estrelló pereciendo dos personas en el percance. El 28 de octubre, cerca a la ciudad de Honda: un muerto y tres heridos. El 7 de diciembre un avión oficial se accidentó en el Putumayo, siete personas perdieron la vida.

Durante el presente año, el 28 de enero, dos avionetas de fumigación se estrellaron y uno de los pilotos perdió la vida. El 20 de febrero un avión carguero panameño se accidentó cerca del aeropuerto Eldorado, ocasionando la muerte del piloto. El 5 de marzo un helicóptero cayó en el Departamento del Cauca, excepcionalmente sin consecuencias trágicas. El 16 de abril un avión comercial tuvo un accidente en tierra, también sin consecuencias que lamentar. El 18 de mayo un helicóptero se precipitó a tierra en Boyacá, cinco militares y periodistas heridos.

El 19 de mayo, un día después del anterior percance, se produce el trágico accidente del HK 2422 de SAM. Se necesitaron 132 vidas humanas perdidas en un solo día, para que el país se hiciera cargo de la gravedad de la situación, y la sociedad toda empezó a reclamar a sus gobernantes las urgentes medidas que pusieran coto a esta cadena de tragedias.

Sin embargo, no se había cumplido un mes, el 6 de junio, cuando un avión de Aerotaca se estrella en Yopal, pereciendo sus dos tripulantes. Y el 11 de junio ocho policías mueren al estrellarse un avión militar. El 24 del mismo mes, tres personas más perecen en un avión de Satena y, pocos días después, siete militares se salvan en la emergencia de una avioneta Cessna en cercanías de Sopó.

Hace apenas ocho días, el 24 de julio, una avioneta de Aerocivil cae en pleno sector residencial de la capital de la República, cobrando la vida de 14 colombianos, entre ellos quien había sido nombrado recientemente por el Gobierno Nacional para acometer las urgentes soluciones a la crisis, el doctor Fernando Corrales. El país se conmueve nuevamente ante la muerte de quienes viajaban en la aeronave y, en esta ocasión, ante la tragedia de una familia que vio interrumpida abruptamente su existencia por el más absurdo de los sucesos: un avión les cayó encima.

Son 17 accidentes en 12 meses; más de uno mensual. Son 182 personas muertas y 19 heridas.

Semejante balance me ha movido a llevar a consideración del Honorable Senado de la República el Proyecto de Ley mediante el cual se crea el Departamento Administrativo Nacional para la Seguridad en el Transporte, como un mecanismo idóneo para encontrar salidas a la crisis. Su misión principal consistirá en la fijación de políticas orientadas, en principio, a la prevención de la accidentalidad en cualquier medio de transporte, pero igualmente debe asumir las funciones de localización de siniestros, rescate de víctimas, preservación de pruebas y, algo muy importante, la realización posterior de todo tipo de investigaciones de accidentes en los medios de transporte terrestre, aéreo y marítimo.

Ahora bien, la instancia propuesta no persigue la creación de un nuevo ente burocrático, ni generará un incremento sensible desde el punto de vista presupuestal, toda vez que se trata, más bien, de trasladar funciones hoy adscritas a diferentes dependencias públicas, para permitir una acción coherente por parte del Estado en relación con la problemática de la seguridad en el transporte.

Otra consideración de suma importancia es la necesidad de separar las competencias de la operación misma del transporte en sus diferentes modalidades, de aquella de la investigación de las causas de la accidentalidad en general y de los percances en particular. En el caso de la Aeronáutica Civil, por ejemplo, se busca que esta entidad no se constituya, en veces, en juez y parte de las investigaciones cuando, como en el caso del HK 2422 de SAM, le pueda corresponder algún tipo de responsabilidad en los siniestros.

Por último, esta clase de organismos se ha impuesto ya en otros países, en razón, precisamente, del acelerado desarrollo de sus medios de transporte y del concomitante incremento de la siniestralidad. En los Estados Unidos —para citar solamente el ejemplo más conocido— la NTSB (National Transportation Safety Board) tiene a su cargo este tipo de responsabilidades. Pero no se trata de copiar las ideas ajenas, con el argumento gratuito de que todo lo existente en países más desarrollados es bueno para nosotros por esa única causa.

Por el contrario, el Departamento Administrativo Nacional para la Seguridad en el Transporte constituye una necesidad que se impone ante la situación ya descrita; es un seguro de vida para quienes, por una u otra razón, deben movilizarse utilizando los medios convencionales de transporte.

Por estas razones, invito a los honorables Senadores a considerar este Proyecto de Ley, en la certeza de estar respondiendo a las expectativas de la ciudadanía, e invito igualmente al Gobierno Nacional a brindar su decidido respaldo a la iniciativa, con la firma de los señores Ministros del Despacho bajo cuya responsabilidad se encuentra la acción del Estado en relación con la problemática de la Seguridad en el Transporte.

Presentado a consideración del Honorable Senado de la República por el suscrito Senador

José Blackburn
Senador de la República

Santafé de Bogotá, D.C., 27 de julio de 1993

SENADO DE LA REPUBLICA - SECRETARIA GENERAL-
TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D.C., julio 29 de 1993

Señor Presidente:

Con el fin de que proceda a repartir el Proyecto de Ley No. 30/93 “por la cual se crea el Departamento Administrativo Nacional para la Seguridad en el Transporte, y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República”, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de ayer en Sesión Plenaria. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
PEDRO PUMAREJO VEGA.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, julio 29 de 1993

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de Ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

cúmplase.
El Presidente del honorable Senado de la República,
JORGE RAMON ELIAS NADER.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
PEDRO PUMAREJO VEGA.

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY No. 17 DE 1993

Por el cual se reglamenta el ejercicio de la locución en Colombia.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO 1

Disposiciones generales

ARTICULO 1o. Se reconoce la Locución en Colombia, como una disciplina de formación intermedia profesional regularizada y amparada por el Estado:

ARTICULO 2o. Para efectos de la presente ley, se entiende por Locución, la comunicación oral que transmite una persona para cumplir funciones de información social, difusión cultural, recreativa, comercial, científica, política y/o deportiva, a través de las ondas electromagnéticas (radio, televisión, cine, video).

ARTICULO 3o. La Locución comprende las siguientes actividades:

- a) Animador de programas radiales y de televisión;
- b) Maestro de ceremonias (Presentador);
- c) Lector de noticias;
- d) Narrador;
- e) Comentarista;
- f) Entrevistador;
- h) Animador comercial;
- i) Doblaje de películas y comerciales.

ARTICULO 4o. La Locución queda incluida dentro del sistema de Formación Intermedia Profesional.

ARTICULO 5o. Los contenidos y mensajes de tipo Cultural, Informativo, Científico, Comercial, Social, Recreativo, Deportivo, Político y/o Religioso, que se transmitan a través de las ondas electromagnéticas, cuyos canales sean explotados directamente por el Estado o por los particulares, sólo podrán ser emitidos por locutores con licencia, excepto en intervenciones testimoniales.

ARTICULO 6o. Tanto las personas naturales como las entidades públicas o privadas que hagan uso del espectro electromagnético, las agencias de publicidad o empresas afines, están obligadas a emplear locutores con licencia, de acuerdo con la presente ley.

CAPITULO II

Licencia de Locución

ARTICULO 7o. El ejercicio de la Locución en el territorio de la República de Colombia, en medios conocidos y por conocer, sólo podrá realizarse por locutores con licencia, documento que será de carácter permanente.

ARTICULO 8o. Para obtener la licencia de locución, el interesado debe acreditar la nacionalidad colombiana, ser mayor de edad y cumplir con alguno de los siguientes requisitos:

a) Poseer Título de Técnico Profesional Intermedio en Locución, expedido por un centro de educación superior reconocido por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, o por quien haga sus veces (según lo estipule la ley general de Educación); o por un centro educativo autorizado por el Ministerio de Comunicaciones, en concordancia con el Estatuto de Telecomunicaciones;

b) Haber obtenido, con anterioridad a la vigencia de la presente ley, licencia de locución, expedida por el Ministerio de Comunicaciones;

c) Haber ejercido la locución en el territorio nacional, a través de los distintos medios de difusión autorizados por el Ministerio de Comunicaciones, durante un lapso no inferior a cinco (5) años comprobables, antes de entrar a regir esta ley;

d) Poseer la Tarjeta Profesional de Periodista, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, caso en el cual, el interesado deberá presentar y aprobar un examen de aptitud en locución, diseñado por el Ministerio de Comunicaciones por una entidad pública o privada delegada por dicho Ministerio;

e) Los extranjeros residentes en Colombia, que en su país de origen sean locutores y acrediten dicha condición, pueden obtener del Ministerio de Comunicaciones la licencia temporal de Locutor Profesional, que les permita desempeñarse como tales, de acuerdo con la vigencia de su visa de residente.

PARAGRAFO 1. Los extranjeros residentes en Colombia, que hayan ejercido la locución en el territorio nacional, a través de los distintos medios de comunicación autorizados por el Ministerio de Comunicaciones, durante un lapso no inferior a diez (10) años comprobables, podrán asimilar su condición a la de los nacionales contemplada en el literal c) del presente artículo.

PARAGRAFO 2. Los extranjeros que, por contrato especial visiten temporalmente Colombia para realizar eventos de locución, estarán obligados a alternar con locutores

colombianos, no podrán desempeñar actividades diferentes a las del evento para el cual fueron contratados y no podrán desempeñarse en actividades de locución comercial. Estas personas deberán obtener un licencia temporal ante el Ministerio de Comunicaciones.

CAPITULO III

Título de Técnico Profesional Intermedio en Locución

ARTICULO 9o. Para obtener el Título de Técnico Profesional Intermedio en Locución, es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Ser bachiller colombiano;
- b) Certificar la presentación del examen del ICFES, prueba en la que debe haber obtenido un mínimo de 250 puntos;
- c) Con posterioridad al grado de bachiller, haber estudiado locución en un centro de educación superior reconocido y aprobado previamente por el ICFES, o por quien haga sus veces; o en un centro educativo autorizado por el Ministerio de Comunicaciones, en concordancia con el estatuto de Telecomunicaciones.

PARAGRAFO. Previo concepto de los Ministerios de Comunicaciones y de Educación, el ICFES establecerá, en un término no superior a noventa (90) días posteriores a la expedición de esta ley, el pénsum académico respectivo, la intensidad horaria semanal de cada asignatura y la duración de los estudios en locución, que en ningún caso podrá ser inferior a cuatro (4) semestres.

ARTICULO 10. No serán válidos, para el ejercicio de la locución, los títulos simplemente honoríficos.

CAPITULO IV

Sanciones

ARTICULO 11. Las entidades de radiodifusión sonora, televisión, y empresas públicas o privadas de publicidad, que contraten y/o presten servicios de locución, deben emplear profesionales autorizados, conforme a la presente ley. De lo contrario, serán sancionadas así:

a) La primera vez, multa equivalente a diez (10) salarios mínimos mensuales vigentes al momento de imponer la sanción;

b) En caso de reincidencia, multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes al momento de imponer la sanción, y suspensión de la Licencia de Radiodifusión o del contrato de adjudicación del espacio de televisión, por el término de treinta (30) días;

c) Si existiere nueva reincidencia, la sanción consistirá en la cancelación definitiva de la Licencia de Radiodifusión o del contrato de adjudicación según el caso.

ARTICULO 12. Los titulares de las licencias de locución de que trata la presente ley responderán por las infracciones que cometan contra las disposiciones legales vigentes el Ministerio de Comunicaciones, según la gravedad de la infracción, podrá imponer una de las siguientes sanciones:

a) Multa hasta por un valor equivalente a veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes al momento de imponer la sanción;

b) Suspensión de la licencia de locución hasta por un (1) año;

c) Cancelación de la licencia.

CAPITULO V

Disposiciones finales

ARTICULO 13. En toda transmisión a través de los medios de radiodifusión sonora y televisión, los locutores deberán identificarse indicando su nombre, apellido y el número de la Licencia de Locución expedida por el Ministerio de Comunicaciones.

ARTICULO 14. Los menores de edad, mayores de cinco años, que tengan excepcionales facilidades para desempeñarse como locutores, podrán presentarse ante el Ministerio de Comunicaciones, para que ante un previo examen de aptitud de voz y manejo de cámaras, puedan obtener una licencia por dos años renovables.

Los menores de cinco años podrán realizar actividades relacionadas con la locución sin requisito alguno.

ARTICULO 15. Las Juntas Directivas de las agremiaciones de locutores que funcionen con personería jurídica y los delegados de las instituciones educativas que, previa autorización del ICFES, tengan en su pénsum estudios de locución, serán

entidades consultivas del Gobierno Nacional para asesorarlo en todo lo referente a la mejor aplicación de esta ley, especialmente en cuanto a la observancia de la ética profesional.

ARTICULO 16. Señálase el 24 de marzo de cada año, como el Día del Locutor. Las Juntas Directivas de las Agremiaciones de Locutores, en concordancia con el Ministerio de Comunicaciones, tomarán las medidas convenientes para la digna celebración de esta fecha cada año.

ARTICULO 17. Esta ley rige a partir de su publicación en el Diario Oficial. Santafé de Bogotá, julio 26 de 1993.

Representante a la Cámara,

José Fernando Castro Caycedo.

* * *

EXPOSICION DE MOTIVOS

Este Proyecto de Ley, que presento a consideración de la honorable Cámara de Representantes, tiene la finalidad de *reglamentar el ejercicio de la profesión de Locución en Colombia*, tarea encomendada al Congreso de la República, según lo establece la Constitución Nacional de Colombia, en caso de que la locución entre a hacer parte de las ocupaciones y oficios que requieren formación académica, como es nuestro propósito.

Antecedentes

Durante más de 40 años, el ejercicio de la locución en Colombia estuvo sujeto a estricto control por parte del Ministerio de Comunicaciones, control que quedó sin fundamento al ser promulgada la Carta Política de 1991.

Desde el *Decreto Legislativo 3418*, promulgado por el General Gustavo Rojas Pinilla, la locución empezó a ser regulada y controlada directamente por el Estado, articulado que tomó fuerza legal con la *Ley 141 de 1961*.

Desde entonces se fueron presentando algunos decretos reglamentarios que fueron adaptando la norma a los avances de las comunicaciones en el país.

La última legislación existente, antes del cambio de Constitución, fue dada por el Ministerio de Comunicaciones el 13 de abril de 1988. En esa ocasión, el *Decreto 651*, reglamentó la expedición de las Licencias de Locución para radiodifusión sonora y televisión y se modificó el Consejo Asesor de Locución.

El Decreto en mención, exigía la Licencia de Locución para todas aquellas personas que quisieran ejercer su profesión a través de los medios radiales y televisivos, se clasificaron dichas licencias, se determinaron los requisitos para solicitarla y se integró un Consejo Asesor de Locución.

Este Decreto quedó sin piso con la nueva Constitución, debido a que en su artículo 26 se especifica que “toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. *Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio*, salvo aquellas que impliquen un riesgo social”.

Con la nueva norma, la locución perdió todo tipo de exigencias debido a que quedó considerada como “de libre ejercicio” ya que hasta la fecha no tiene requisitos de formación académica. Además para el Gobierno, según se desprende del proceso que ha llevado a cabo en los últimos dos años, la Locución no implica riesgo social (tema bastante discutible y con varios ejemplos nacionales y mundiales que permiten rebatir tal tesis).

La nueva Carta Política, en el artículo 85, incluyó al mencionado artículo 26 como uno de aquellos que debería tener aplicación inmediata. Por este motivo, y ante la incompatibilidad surgida entre la Constitución y el Decreto 651, el Gobierno hizo caso omiso a la obligación perentoria de dar aplicación preferente a las normas constitucionales (artículo 4° C.N.).

La locución será considerada de libre ejercicio, “hasta que el legislador defina las exigencias para ejercer la actividad de la locución en Colombia”, como lo especificó el Viceministro de Comunicaciones, José Gregorio Hernández, en julio 16 de 1991.

En la misma fecha, el Viceministro Hernández emitió una circular a todos los interesados en obtener licencia de locución, exponiendo los anteriores motivos y concluyó diciendo que el Ministerio no daría más licencias “*hasta tanto el Congreso de la República expida una ley en la que se conciba la locución como uno de aquellos oficios que requieren formación académica y sean determinados los correspondientes requisitos, los organismos competentes para su control y las normas especiales aplicables al régimen de esa actividad*”.

Siguiendo la tesis expuesta, el 13 de febrero de 1992, siendo Ministro de Comunicaciones el doctor Mauricio Vargas Linares, se expidió el *Decreto 284*, por medio del cual se reglamentó el servicio de radiodifusión sonora.

El artículo 122 de dicho Decreto señala que “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución Política, todo habitante en el territorio nacional podrá ejercer la locución en los servicios de radiodifusión sonora, *sin necesidad de licencia* o permiso alguno por parte del Ministerio de Comunicaciones”.

La solución

Este libre y desbordado ejercicio de la locución en Colombia y las graves consecuencias que puede ocasionar a la comunidad no puede ser controlado hasta que se elabore y apruebe la debida reglamentación que solicita la propia Constitución.

Una sana política en materia de reglamentación del acceso al micrófono es conveniente, teniendo en cuenta ejemplos históricos de desórdenes sociales producidos por mal manejo de algunos locutores y más aún, en un país como el nuestro, en el que el tratamiento de la comunicación de masas merece especial cuidado.

Es por eso que me permito presentar ante la Honorable Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley que *reglamentará el ejercicio de la locución en Colombia*.

Articulado

La iniciativa está conformada por 17 artículos, distribuidos en 5 capítulos. En el primero de ellos, se reconoce la locución en Colombia como una *disciplina de formación intermedia profesional* regulada por el Estado, se definen las actividades de locutor y se exige que toda narración que se transmita por radio, televisión o similar, sea divulgada por locutores con licencia.

Según el artículo 25 del Decreto-ley 80 de 1980, la educación superior comprende cuatro modalidades educativas: Intermedia Profesional, Tecnológica, Universitaria y Avanzada o de Posgrado.

Debido a las características académicas que requiere la locución, me he permitido proponer que tal profesión se enmarque dentro de la modalidad de Formación Intermedia Profesional, que según el Decreto-ley 80, “se ocupa de la educación predominantemente práctica para el ejercicio de actividades auxiliares o instrumentales concretas”.

La misma norma aclara que puede ingresar a esta modalidad “quien acredite la calidad de bachiller o su equivalente, y posea las habilidades, destrezas y aptitudes exigidas para tal efecto”.

El segundo capítulo del proyecto, especifica los diferentes requisitos que se exigen para poder obtener la licencia de locución; el tercero, aclara los requerimientos necesarios para obtener el *título de Técnico Profesional Intermedio en Locución*, y el cuarto, señala las diferentes sanciones para las personas y entidades que incumplan con tales exigencias.

Finalmente, la norma contempla, en el capítulo quinto, la función consultiva que tienen las agremiaciones de locutores y los centros educativos que enseñen locución, ante el Ministerio de Comunicaciones y se señala el 24 de marzo como el Día del Locutor.

Representante a la Cámara,

José Fernando Castro Caycedo.

* * *

CAMARA DE REPRESENTANTES – SECRETARIA GENERAL

El día julio 26 de 1993 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de Ley número 017 de 1993, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante doctor José Fernando Castro Caycedo.

DIEGO VIVAS TAFUR
Secretario General.

PROYECTO DE LEY No. 018/93

Por medio del cual se adopta el Estatuto contra la Corrupción

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTICULO 1o. La presente Ley tiene por objeto prevenir y defender la pulcritud y eficacia de la administración pública, para evitar que las consecuencias negativas de la corrupción impidan al Estado la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

CAPITULO I Reformas estructurales

ARTICULO 2o. De la *Viceprocuraduría contra la corrupción*. En desarrollo de las atribuciones constitucionales y legales y con el propósito de hacer posible el cumplimiento de la presente Ley, modifícase la estructura orgánica de la Procuraduría General de la Nación. Para tales efectos créase la Viceprocuraduría contra la Corrupción, integrada por los Departamentos de Investigación, de Prevención y de Relaciones con la Comunidad.

PARAGRAFO. La Oficina de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación y el personal adscrito a ella quedarán integrados a la Viceprocuraduría contra la Corrupción.

ARTICULO 3o. Del *Consejo Asesor contra la corrupción*. Para el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de la Procuraduría General de la Nación, relacionadas con la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, créase el Consejo Asesor contra la corrupción. Dicho Consejo estará integrado por siete miembros representativos de la comunidad, así:

- El Vicefiscal General de la Nación.
 - Uno designado por los gremios de la producción, nominado por el Comité Intergremial.
 - Uno designado por los trabajadores, nominado por las centrales obreras.
 - Uno designado por los medios de comunicación, nominado por Asomédios.
 - Uno designado por el sector universitario, nominado por la Asociación Colombiana de Universidades, Ascun.
 - Uno designado por las Organizaciones No Gubernamentales, ONG, nominado por la Asociación de Organizaciones No Gubernamentales.
 - Uno designado por el Presidente de la República.
- Los ciudadanos así designados deberán tener una trayectoria de moralidad públicamente reconocida y no podrán pertenecer al ente nominador.

Estos consejeros tendrán un período de cuatro (4) años y podrán ser reelegidos. En casos de mala conducta de cualquiera de ellos, el Consejo Asesor por votación secreta de la mayoría de sus miembros podrá solicitar la destitución de cualquiera de ellos.

ARTICULO 4o. Los Departamentos de Investigación, de Prevención y de Relaciones con la Comunidad, tendrán cada uno un Comité Asesor designado por el Procurador General de la Nación, compuesto por tres miembros representativos

comunidad. Los ciudadanos así designados deberán tener una trayectoria de moralidad públicamente reconocida. Adicionalmente, al Consejo Asesor del Departamento de Investigación pertenecerá un delegado del Fiscal General de la Nación.

ARTICULO 5o. *Funciones de la Viceprocuraduría contra la Corrupción.* Serán funciones de la Viceprocuraduría las siguientes:

1. Diseñar, planificar y ejecutar políticas de investigación, de prevención, educativas y de participación ciudadana, para la lucha contra la corrupción.

2. Sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Fiscalía General de la Nación sobre indagaciones preliminares, adelantar oficiosamente o a petición de parte, las investigaciones previas relacionadas con hechos relativos con las conductas contempladas en el Título III del Código Penal.

Concluidas las investigaciones previas, los trámites se remitirán a la Fiscalía General de la Nación, para que ésta decida sobre la apertura de la investigación penal.

Cuando la investigación previa sea adelantada por la Viceprocuraduría contra la Corrupción, a la misma podrán integrarse investigadores de la Fiscalía General de la Nación, a juicio de la misma, quienes obrarán bajo la coordinación del Viceprocurador contra la Corrupción.

3. Remitir a la Fiscalía General de la Nación las actuaciones, así:

a) De inmediato, cuando las circunstancias del hecho no requieran investigación preliminar, porque a juicio de la Viceprocuraduría contra la Corrupción, se estime que se debe abrir investigación penal o se debe proferir resolución inhibitoria;

b) Una vez culminada la investigación previa, para lo de su cargo.

4. Remitir las diligencias a la autoridad disciplinaria competente, cuando a juicio de la Viceprocuraduría contra la Corrupción pudiere estructurarse una falta de tal naturaleza.

5. Examinar las prácticas y procedimientos de la Administración Pública en general y formular recomendaciones a quien tenga la facultad de reformarlas, acerca de cambios en procedimientos que permitan reducir la posibilidad de corrupción.

6. Evaluar periódicamente las normas vigentes relacionadas con la lucha contra la corrupción, con miras a proponer las reformas requeridas.

7. Coordinar y promover políticas y mecanismos tendientes a hacer eficaz la participación de la comunidad en la vigilancia y control de la gestión pública y divulgar la legislación contra la corrupción.

8. Reservar la identidad de los denunciantes, cuando circunstancias especiales así lo requieran.

9. Llevar un registro de las decisiones en firme, relacionadas con las conductas descritas en el Título Tercero del Código Penal y de las sanciones disciplinarias impuestas a los servidores públicos, para tales efectos, copia de las decisiones tomadas por el Fiscal General de la Nación, jueces y demás entidades con funciones disciplinarias será remitida a la Oficina de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación.

ARTICULO 6o. *De las funciones de los departamentos.* Corresponde al Departamento de Investigación adscrito a la Viceprocuraduría contra la Corrupción, las funciones descritas en los numerales 2, 3, 4 y 8 del artículo 5° de esta Ley. Corresponde al Departamento de Prevención adscrito a la Viceprocuraduría contra la Corrupción las funciones establecidas en los numerales 5 y 6 del artículo 5° de esta Ley. Corresponde al Departamento de Relaciones con la Comunidad, adscrito a la Viceprocuraduría contra la Corrupción, las funciones descritas en el numeral 7 del artículo 5° de esta Ley.

ARTICULO 7o. *Régimen laboral y salarial.* Para la organización y el funcionamiento de la Viceprocuraduría contra la Corrupción, el Procurador General de la Nación no estará sujeto al régimen prescrito en la Ley 27 de 1992, y en las demás normas que lo complementen, modifiquen o reformen, y en consecuencia podrá establecer, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la planta de personal de dicha Viceprocuraduría sin sujeción a las escalas salariales existentes, pero teniendo en cuenta las condiciones del mercado laboral. Así mismo podrá crear incentivos para premiar la productividad y eficacia de los funcionarios adscritos a esa Viceprocuraduría. Los servidores públicos que laboren en esta dependencia serán de libre nombramiento y remoción.

ARTICULO 8o. *Funciones de Policía Judicial.* En desarrollo de las funciones especiales de Policía Judicial atribuidas a la Procuraduría General de la Nación, en el artículo 310 del Código de Procedimiento Penal, la Viceprocuraduría contra la Corrupción tendrá funciones de Policía Judicial.

ARTICULO 9o. *Funciones del Consejo Asesor contra la Corrupción.* Será función del Consejo Asesor de la Viceprocuraduría contra la Corrupción asesorar al Viceprocurador contra la Corrupción en cualquier aspecto relacionado con la corrupción en el sector público. Para este fin la Comisión tendrá las siguientes funciones:

a) Recomendar las políticas y analizar los resultados de la lucha contra la corrupción;

b) Analizar el presupuesto destinado para la lucha contra la corrupción;

c) Evaluar el informe anual que sobre este aspecto, la Viceprocuraduría deberá rendir al Procurador General de la Nación;

d) En caso de incumplimiento de sus funciones, recomendar la remoción del Viceprocurador contra la Corrupción, y

e) Informar periódicamente a la opinión pública los resultados de su función evaluativa.

ARTICULO 10. *Funciones de los Comités Asesores de los Departamentos.* Serán funciones de los comités asesores:

1. *Del Departamento de Investigaciones:*

a) Recibir del director del Departamento información acerca de las denuncias sobre corrupción y sobre el avance de las investigaciones que se adelanten;

b) Analizar información acerca del tratamiento que se les está dando a las denuncias sobre corrupción;

c) Recibir informes acerca de las investigaciones concluidas.

2. *Del Departamento de Prevención:*

Solicitar y recibir información del Departamento acerca de procedimientos y

corruptas. Asesorar al Director del Departamento acerca de qué áreas deben ser examinadas y la prioridad que se le debe dar a cada una de ellas;

b) Considerar las recomendaciones que surjan con motivo de la evaluación que se haga de los procedimientos, y asesorar al Director del Departamento acerca de las acciones que se deben seguir;

c) Hacer seguimiento a la ejecución de los planes que se adelanten para la implementación de estas recomendaciones en la administración pública.

3. *Del Departamento de Relaciones con la Comunidad:*

a) Asesorar al Director del Departamento acerca de las medidas que se deben tomar para fomentar el apoyo ciudadano en la eliminación de las prácticas corruptas y en la educación de la comunidad sobre el daño que produce la corrupción;

b) Evaluar los reportes que el departamento le presente acerca de las tareas cumplidas;

c) Hacer seguimiento a la respuesta de la ciudadanía al trabajo de este departamento, así como la actitud de la comunidad en relación con la corrupción;

d) Hacer seguimiento a las quejas o denuncias que sobre corrupción formule la ciudadanía.

ARTICULO 11. *Autorización al Gobierno Nacional.* Autorízase al Gobierno Nacional para hacer los traslados o adiciones presupuestales necesarios, con el fin de dotar a la Procuraduría General de la Nación de los recursos necesarios para la organización y funcionamiento de la Viceprocuraduría contra la Corrupción.

ARTICULO 12. *Campaña contra la Corrupción.* A partir de la vigencia de la presente ley, el Departamento de Relaciones con la Comunidad de la Viceprocuraduría contra la Corrupción iniciará una campaña tendiente a preservar, afianzar, promocionar, divulgar y recuperar los valores, los principios y la moral de la nacionalidad colombiana. A través de los medios se buscará motivar y educar a la mayoría silenciosa y movilizarla a participar en la lucha contra la corrupción.

PARAGRAFO. Los resultados de la campaña serán evaluados anualmente por el Consejo Asesor contra la Corrupción para analizar la conveniencia de su continuidad.

CAPITULO II

De la Prevención de la Corrupción

ARTICULO 13. *Reducción de trámites.* En un plazo de seis (6) meses, a partir de la promulgación de la presente ley, todas las entidades de derecho público que presten atención al público, tendrán la obligación de revisar, simplificar y fijar en sitio visible en los lugares destinados a la atención pública, los requisitos únicos exigidos para cada trámite en particular. Esta información deberá ser publicada en cartillas que estarán disponibles gratuita y permanentemente. Dicha publicación deberá prever que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades no podrán establecer, ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio y que las actuaciones de los particulares se presumen de buena fe.

Los nuevos procedimientos serán transparentes, ágiles y en lo posible los trámites ante las entidades se deberán poder llevar a cabo por correo. En ellos se establecerá un plazo máximo para el trámite de la solicitud y plazos para el pago de cuentas. El desconocimiento de los procedimientos o la exigencia de requisitos adicionales a los contemplados en estos procedimientos por parte de los funcionarios, será causal de destitución de los mismos, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

Vencido el término previsto en este artículo los representantes legales están obligados a remitir la citada información a la Viceprocuraduría contra la Corrupción.

PARAGRAFO. El incumplimiento del anterior mandato hará incurso al representante legal de la entidad, en causal de destitución.

ARTICULO 14. *Presunción de autenticidad.* Salvo cuando la ley lo exija, en las actuaciones que se surtan ante las entidades públicas y privadas, no se requerirá acreditar la autenticidad de los documentos que se presenten.

ARTICULO 15. *Programas de inducción.* Todas las entidades de Derecho Público, tendrán un programa de inducción para el personal que ingrese a la entidad, que contemplará entre otros las normas de inhabilidades, incompatibilidades y las normas que rigen con la moral administrativa.

ARTICULO 16. *Obligación de declarar bienes y rentas.* Para tomar posesión del cargo, todo servidor público deberá presentar el certificado de antecedentes de la Procuraduría General de la Nación, y declarar bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Los servidores públicos actualmente vinculados al Estado, deberán cumplir con la declaración de bienes y rentas en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley. El incumplimiento de este mandato hará incurso al servidor público en causal de destitución.

ARTICULO 17. *Forma de declaración.* La declaración se hará ante Notario Público conforme a un formato que, en un plazo de treinta días diseñará el Departamento Administrativo de la Función Pública y que adoptará por medio de resolución. La declaración será reservada y quedará bajo la custodia del Notario. Al recibirla, éste expedirá una certificación al interesado donde conste su recepción, señalando la fecha, el nombre, la identificación y el cargo para el cual el servidor público la ha presentado. Esta certificación será obligatoria para la posesión, hará parte del Acta correspondiente y deberá haber sido presentada con una anterioridad no mayor a 30 días a aquel en que se realice el Acto de Posesión.

ARTICULO 18. *Obligación de declarar a la terminación del contrato.* Como máximo a los 30 días después de haber terminado su vínculo con el Estado, el servidor público estará obligado a declarar su patrimonio y rentas, en la misma forma indicada en el artículo anterior. Para poder reclamar las prestaciones sociales a la terminación del contrato, será requisito la presentación de la constancia de tal declaración.

ARTICULO 19. *Reserva en la información.* Sólo podrán tener acceso a las declaraciones de bienes y rentas consignadas ante Notario, los Jueces de la República, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Procurador

que en forma especial y específica éstos determinen, únicamente cuando tal información sea requerida en delitos contra la Administración Pública.

ARTICULO 20. *Obligación de declarar en cualquier momento.* Serán autoridades competentes para solicitar que un funcionario público, en cualquier momento, declare bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas, el Fiscal General de la Nación o sus delegados, el Procurador General de la Nación, el Viceprocurador contra la Corrupción, el Contralor General de la República y los jueces de la República.

ARTICULO 21. *Mal uso de la información.* La solicitud o el uso indebido de la información contemplada en los artículos anteriores será sancionada con destitución del cargo y multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos mensuales, sin perjuicio de las sanciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiese lugar.

ARTICULO 22. *Inhabilidad para el desempeño de funciones públicas.* El servidor público que fuere condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas.

ARTICULO 23. *Facilitación de las investigaciones de los medios de comunicación.* Las entidades públicas facilitarán las labores investigativas que adelanten los medios de comunicación. La obstrucción comprobada de una investigación, por parte de un funcionario público será causal de destitución.

CAPITULO III De la participación comunitaria

ARTICULO 24. *Obligación de remitir denuncias.* Los servidores públicos estarán obligados a remitir inmediatamente a su presentación, a la Viceprocuraduría contra la Corrupción, las denuncias ciudadanas que presuntamente constituyan delitos contra la Administración Pública. El incumplimiento de tal obligación hará incurso al funcionario en causal de destitución, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

Si el denunciante lo solicita, el servidor público estará obligado a mantener en reserva su identidad.

ARTICULO 25. *Información al denunciante.* De la secuencia y resultado de las denuncias sobre corrupción presentadas por los ciudadanos, el organismo de control o investigación receptor de las mismas, deberá informar periódicamente al denunciante, sin detrimento de la reserva sumarial.

ARTICULO 26. *Audiencias públicas.* En toda entidad de derecho público y por lo menos una vez por trimestre, el representante legal de la entidad, presidirá audiencia pública ciudadana, para escuchar las quejas, reclamos y sugerencias de los gremios, colegios de profesionales, asociaciones y de cualquier ciudadano en asuntos de competencia.

Para los fines anotados, con antelación no menor a diez (10) días, la respectiva entidad hará conocer públicamente la fecha y hora de la audiencia y procederá a abrir un registro para que se inscriban los interesados en intervenir.

ARTICULO 27. *Publicación de la ejecución presupuestal.* Con fines de control social y de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública, a partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades de derecho público, de cualquier orden, estarán obligadas a publicar en sitio visible de las dependencias de la respectiva entidad, una vez por semestre, en lenguaje sencillo y accesible al ciudadano común, los contratos adjudicados, el objeto y valor de los mismos, y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas.

ARTICULO 28. *Simplificación de las denuncias del ciudadano.* Para efectos de la obligación establecida en el artículo 25 del Código de Procedimiento Penal los ciudadanos podrán optar por denunciar los hechos punibles de cuya comisión tengan conocimiento, ante las autoridades competentes o por remitir por correo certificado a la Fiscalía General de la Nación, el memorial autenticado ante Notario, donde se consignen los datos personales del denunciante y se detallen los hechos objeto de la denuncia.

CAPITULO IV De las investigaciones

ARTICULO 29. *Especialización de Fiscales y Jueces.* A partir de la vigencia de la presente ley y dentro de un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura diseñarán e implementarán en forma conjunta, una política tendiente a la preparación de funcionarios encargados de la lucha contra los delitos que afecten la administración y el tesoro público.

ARTICULO 30. *Colaboración de las entidades estatales en las investigaciones.* La Procuraduría General de la Nación en las indagaciones preliminares y la Fiscalía General de la Nación en las investigaciones criminales, podrán solicitar la colaboración de cualquier entidad estatal para que, a través de funcionarios comisionados, coadyuven en la investigación de los delitos contemplados en el Título Tercero del Código Penal. A dichos funcionarios se les garantizará, en caso necesario, la reserva de su identidad, mediante los mecanismos que determinen las entidades citadas.

ARTICULO 31. *Desvinculación de funcionarios.* La desvinculación de que trata el numeral 1 del artículo 278 de la Constitución Nacional, se cumplirá de manera inmediata, sin perjuicio de las acciones que pudiese ejercer la persona desvinculada. Contra esta medida no procederá recurso alguno.

ARTICULO 32. *Repetición contra funcionarios.* En el evento que el Estado fuere condenado a la reparación patrimonial, por daños causados por la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, la entidad estará obligada, en un plazo máximo de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de la sentencia, a repetir contra el respectivo funcionario o exfuncionario.

El incumplimiento de esta obligación hará incurso al representante legal de la entidad en causal de destitución.

ARTICULO 33. *Levantamiento del velo corporativo.* Las autoridades podrán levantar el velo corporativo de las personas jurídicas cuando fuere necesario determinar el verdadero beneficiario de las actividades adelantadas por ésta.

ARTICULO 34. *Ineficacia del contrato de sociedad o el acto constitutivo de la misma.* Por ministerio de la ley, se entiende que es ineficaz de pleno derecho, el contrato

de sociedad o el acto constitutivo de la misma, si se comprobare la utilización de la misma para evadir inhabilidades o incompatibilidades.

En estos eventos, la inexistencia de la personería jurídica que se deriva de la ineficacia, da lugar, a que ninguna entidad pública pueda conferirle efectos a la persona jurídica de aquella, la cual ha de entenderse desestimada o inexistente.

PARAGRAFO. Las incompatibilidades e inhabilidades constitucionales y legales serán aplicables a partir del momento en que la sociedad se constituyó.

ARTICULO 35. *Investigaciones especiales.* La Fiscalía General de la Nación podrá llevar a cabo investigaciones especiales, con el fin de constatar si en una dependencia pública se están presentando situaciones que puedan constituir hechos punibles.

Una vez culminen las investigaciones especiales, reservadamente ordenadas y supervisadas por el Fiscal General de la Nación, sus resultados se pondrán en conocimiento de los sindicados que fueren vinculados penalmente, con el objeto de garantizar plenamente su derecho de defensa.

Las personas, agentes y autoridades, que por orden del Fiscal General de la Nación, hubieren participado o colaborado para llevar a cumplido efecto una investigación especial dentro de las organizaciones criminales dirigida a establecer su conformación y modus operandi, no serán responsables penalmente, si sus conductas, se enmarcan dentro del mismo, salvo que intencionalmente participen materialmente en la comisión de delitos contra la vida e integridad personal o su comportamiento objetivamente revele infidelidad respecto de los objetivos propuestos.

ARTICULO 36. *Obligación de los funcionarios de informar a la Fiscalía.* Con el fin de poder constatar el ofrecimiento de dinero o cualquier otra utilidad, cualquier funcionario público a quien se le estén ofreciendo dichas prevendas, deberá dar aviso a la Fiscalía General de la Nación, quien en forma inmediata ordenará una investigación especial, con el fin de constatar los hechos y de poder allegar pruebas al proceso que se le inicie al inculcado. Para el efecto la Fiscalía establecerá el procedimiento que deben seguir los funcionarios.

ARTICULO 37. *Reserva y publicidad.* Harán parte de la reserva, los pliegos y autos de cargos que formule la Procuraduría General de la Nación dentro de los procesos disciplinarios. Los fallos disciplinarios por conductas atentatorias contra la Administración Pública serán públicos. La violación de la reserva será sancionada con la destitución del jefe de la oficina que tiene a su cargo la investigación.

ARTICULO 38. *De la colaboración internacional.* En ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 189 numeral 1 de la Constitución Nacional, el Presidente de la República promoverá la celebración de Acuerdos Internacionales con otros Estados, con el propósito de establecer mecanismos que permitan a los Estados obtener la colaboración en la obtención e intercambio de pruebas judiciales, en los procesos que se adelanten por delitos contra la Administración Pública.

ARTICULO 39. *Informe Anual al Congreso.* El Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo deberán rendir en el mes de julio de cada año, un informe pormenorizado al Senado de la República, sobre las actividades realizadas para reprimir la corrupción en las distintas entidades estatales. Estos informes harán referencia a cada caso conocido.

La Mesa Directiva del Senado de la República designará una Comisión Accidental para que estudie y evalúe los informes y rinda un concepto a la Plenaria de la Corporación dentro de los treinta (30) días siguientes a su designación.

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

Presentado a consideración del Congreso por los Senadores:

Andrés Pastrana Arango, Efraín Cepeda Saravia, Eduardo Pizano de Narváez, Gustavo A. Galvis Hernández, Jaime Eduardo Ruiz Llano, Jorge A. Hernández Restrepo, Maristella Sanín Posada, Claudia Blum de Barberi.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Por medio del cual se adopta el estatuto contra la corrupción

Antecedentes

Desde el mes de octubre del año anterior, los senadores de la Nueva Fuerza Democrática iniciamos en la Comisión Sexta del Senado una serie de foros, tendientes a buscar las causas que han llevado a la sociedad colombiana a perder fe en sus dirigentes y en sus instituciones. Teníamos como propósito buscar alternativas que le devolvieran a los colombianos la credibilidad en su gobierno y en sus instituciones. Con posterioridad a la celebración de estos foros, tuvimos la oportunidad de conocer situaciones, de repasar muchos documentos, de conocer experiencias similares de otros países y en especial de haber podido dialogar con muchas personas a las que les "duele" Colombia, y quieren hacer algo porque el país logre salir de la encrucijada en la que se encuentra en la actualidad.

Internamente, el Estado enfrenta un cáncer. Es una enfermedad, que está llevando al país hacia la muerte. Es un tumor que está propiciado un divorcio, cada vez mayor, entre los ciudadanos y sus autoridades. Encuestas recientes muestran la sensación inmensa que tienen la mayoría de los colombianos acerca del grado de corrupción que impera en las instituciones públicas. Así mismo, es un hecho, que muy poco se ha hecho realmente para sancionar a quienes se han dedicado a saquear el Estado. Como tuvo la oportunidad de demostrarlo, el Senador Eduardo Pizano, en el mes de octubre de 1992, en ese momento, en las cárceles colombianas, no se encontraba un solo condenado por enriquecimiento ilícito.

Conscientes de la importancia que tiene la recuperación de la credibilidad del Estado, hemos procedido a preparar un proyecto de Ley, que busca atacar las verdaderas causas de este problema, así como sancionar a quienes lo cometen.

La corrupción es un problema estructural de la sociedad colombiana. Allí llegamos por múltiples causas. Todo indica que una de las causas más importantes, fue la

pasividad del Estado y de sus ciudadanos en tolerar y no condenar a los individuos que se separaron de los patrones morales. Los organismos de control y la justicia, por una u otra razón, tienen una responsabilidad inmensa en este proceso. Pero mal haríamos en no explorar en su conjunto las causas de la corrupción.

El Constituyente de 1991, consciente de la gravedad del problema dedicó varios artículos a tratar el mismo. Varios de estos ya han sido reglamentados por el Congreso y otros se encuentran en este trámite. Dentro de estos podemos incluir, la carrera administrativa, el estatuto de contratación, la ley de servicios públicos, la ley de control fiscal, la ley de los partidos y otras más.

Una de las muchas cosas de la corrupción radica en la necesidad que tiene toda actividad económica de contar con procedimientos rápidos y ágiles en sus gestiones ante la Administración Pública. La imposibilidad de lograr la aprobación de un documento en un tiempo razonable, puede resultar en una pérdida económica, que se refleja tanto a nivel personal como empresarial. Los colombianos nos hemos acostumbrado a "comprar" tiempo. Pagar a alguien, para que nos tramite algo más rápidamente, o para que se "salte la cola". Esta se ha convertido en una forma de hacer negocios. Los tramitadores abundan ofreciendo conexiones con los funcionarios. Incluso, sin importar qué tan fuertemente algunos empresarios condenan la corrupción en público. No son tan escrupulosos en utilizarla cuando tienen algún negocio en juego. Muchos funcionarios, a su vez, han comprendido esta presión e intencionalmente alargan los trámites de manera innecesaria. Para lograr obtener dinero, explotan en muchos casos la ignorancia del público, asegurándoles que ellos pueden "arreglar" el problema, a sabiendas que el ciudadano tiene derecho a obtener esos servicios por parte del Estado sin necesidad de pagar. Muchas personas quisieran rehusarse a pagar pero no encuentran cómo o ante quién solucionar legalmente su problema mucho menos ante quién denunciar la corrupción por temor a que en lugar de encontrar soluciones se "echen encima" la burocracia. Los administradores públicos en altos cargos del Estado siempre dicen estar "demasiado ocupados" para estas cosas pequeñas y en muchos casos el ciudadano no tiene muy claro hasta dónde, incluso éstos, participan de la corrupción de la institución que manejan.

No hay duda entonces que existe un amplio espacio para la corrupción en el Gobierno, especialmente allí, donde se tiene contacto diario con el público. Pero además, existe la sensación dentro de la comunidad que la "gran" corrupción está generalizada en nuestros altos administradores públicos y que es ésta la que debe reprimirse con más decisión.

Pero tal vez la más grave forma de corrupción es cuando se organizan "mafias", es decir un grupo de empleados públicos involucrados en la recolecta y distribución de comisiones. Ello es más común alrededor de actividades como la prostitución, el juego prohibido o la distribución de narcóticos. Pero también se extiende a las redes organizadas de distribución de artículos o vehículos robados, en el contrabando, o incluso en actividades ilegales consideradas "menores" como el transporte ilegal o las licencias de funcionamiento.

Generalmente se piensa que este tipo de corrupción se da únicamente en la Policía. No hay duda que es allí donde existen las mayores posibilidades de este tipo de corrupción, debido a su campo de acción. Las "mafias" parecen haberse extendido a instituciones como la aduana, los impuestos, los departamentos de tránsito y otros más.

Finalmente, existe otra forma de corrupción que se ha generado como consecuencia del rápido crecimiento de la población en las últimas décadas y en razón al flujo migratorio hacia las ciudades que han generado problemas de gran magnitud y complejidad debido a la escasez de empleo, vivienda y servicios. Muchas personas tienen que llegar a vivir en condiciones por debajo de un nivel aceptable. Actividades consideradas ilegales florecen urbanizaciones piratas, conexiones fraudulentas a los servicios públicos, transporte ilegal, incluso "teguas" y dentistas ejercen la medicina y la odontología.

La mayoría de las veces la legislación que controla estas actividades no se cumple, en razón a que en ausencia de alternativas legítimas, muchos de estos "servicios ilegales" se han vuelto necesarios para satisfacer necesidades esenciales. El Gobierno mismo se siente inhibido de confrontarlas, especialmente cuando no se puede generar alternativas. Esta situación genera corrupción. Es claro que quienes ejercen estas actividades están dispuestos a pagar para continuar ejerciéndolas.

El problema de la corrupción es tan complejo que para enfrentarlo debemos darle un tratamiento integral. Creemos que en este propósito el Estado debe contar con los fundamentos legales que le ayuden a prevenir y a investigar las conductas corruptas. En este propósito consideramos indispensable contar con la decisión del Gobierno Nacional y con la participación de la ciudadanía.

En los delitos contra la Administración Pública es muy difícil establecer la responsabilidad. La corrupción es un "matrimonio" entre un corruptor y el corrupto. En tal sentido generalmente no existen testigos, y las dos partes quedan comprometidas ante la ley penal. En el caso de corrupción a través de "mafias", aunque existen más personas involucradas, lograr su concurso para denunciarlas es más complejo y peligroso. No hay duda que la nueva institución de la Fiscalía General de la Nación ha comenzado a alterar el balance negativo que la justicia colombiana había tenido respecto al esclarecimiento de delitos, en parte porque rompe frente al crimen organizado, la soledad en que debía actuar los jueces, pero además porque el nuevo Código de Procedimiento Penal ha introducido modificaciones que le permiten a la sociedad romper el "código del silencio" que rodea el crimen organizado.

Nosotros consideramos que el tratamiento de la corrupción en la administración pública requiere instrumentos similares. Requiere de un planteamiento administrativo que sea capaz de recoger pruebas y enjuiciar a los culpables, así como también de propuestas que faciliten la investigación y la carga de la prueba, que deba aportar el Estado.

Pero a diferencia del tratamiento de los delitos comunes, el tratamiento de la corrupción administrativa requiere un análisis permanente de los procedimientos de la administración pública y de la legislación de manera que pueda prevenirse la corrupción. Además requiere del concurso de la ciudadanía para lograr establecer un canal de confianza y comunicación permanente entre el Estado y la comunidad. Basar una estrategia de lucha contra la corrupción únicamente en el aspecto represivo sería condenarla anticipadamente al fracaso.

De allí que nuestra propuesta haya optado por situar la responsabilidad en la lucha contra este flagelo, mayoritariamente, en la Procuraduría General de la Nación. Esta combina los elementos indispensables de independencia frente al poder ejecutivo, atribuciones de policía judicial y vinculación, con la ciudadanía, además de la experiencia en este campo, que le permitiría, una vez reestructurada, situarse a la cabeza de esta lucha. Hemos creído sano, sin perjuicio de las facultades que la Constitución le otorga a la Fiscalía, fortalecer las investigaciones preliminares contra la corrupción administrativa, que debe adelantar la Procuraduría.

Nuestra propuesta entonces se centra en una respuesta institucional al problema. Conscientes de las diversas funciones que debe cumplir la Procuraduría, proponemos el establecimiento de una Viceprocuraduría contra la Corrupción, quien en últimas deberá rendir cuentas a la sociedad, sobre los avances de esta lucha, al Comité Asesor y al Senado de la República. El proyecto fortalece su capacidad de investigación, al tiempo que le otorga una flexibilidad laboral y salarial, sin la cual no es posible concebir una organización de esta naturaleza. Pero igual, para cumplir el objetivo de integralidad, el proyecto propone la creación de los departamentos de prevención y de relaciones con la comunidad. El primero de ellos deberá explorar soluciones jurídicas a las reglamentaciones que generan corrupción tales como regulaciones sobre el uso del suelo, el uso del espacio público, los servicios públicos, el tránsito y el transporte y otros, además de revisar los trámites y procedimientos de las entidades públicas y proponer alternativas que prevengan la corrupción. El segundo departamento deberá promover la activa participación de la comunidad tanto en las denuncias como en la búsqueda de soluciones, invitando a la ciudadanía a ejercer un control social sobre...

Propuesta:

El Proyecto de Ley se compone de cuatro capítulos. El primero reestructura la Procuraduría General de la Nación para hacerla más efectiva en la lucha contra la inmoralidad administrativa. Establece una Viceprocuraduría contra la corrupción conformada por tres departamentos que tendrán como función primordial, prevenir e investigar conductas atentatorias contra el patrimonio público. Estos se apoyarán en la comunidad. Con base en el artículo 270 de la Constitución Nacional, se crea un Consejo Asesor de la Viceprocuraduría contra la corrupción, conformado por ciudadanos que hayan tenido una trayectoria de moralidad públicamente reconocida. Ellos apoyarán y evaluarán la tarea que adelanta la citada Viceprocuraduría. Se le ordena a la citada entidad iniciar una campaña de educación que refuerce el ejercicio de los valores que rigen la sociedad colombiana e insista en la necesidad de contar con la colaboración de todos los ciudadanos en la lucha contra la corrupción. Esta se hará a través de los medios de comunicación, así como en las escuelas y colegios del país.

El segundo capítulo establece unas medidas preventivas que tienden a evitar la corrupción. Entre otros, se busca eliminar el exceso de trámites, se eliminan las autenticaciones inoficiosas y se reglamenta la declaración de ingresos y patrimonio de los servidores públicos. De igual forma se facilita la labor de investigación de los medios de comunicación sancionando a los funcionarios que obstruyan las investigaciones.

El capítulo tercero incluye una serie de disposiciones encaminadas a buscar y a incrementar la colaboración de la ciudadanía en el empeño de erradicar la corrupción. Se establecen medidas que buscan facilitar y simplificar las denuncias de los ciudadanos, se establece la obligación para los organismos de control de informar acerca de la secuencia de sus denuncias, se obliga a las entidades a comunicar sus ejecuciones presupuestales y se facilita la labor investigativa de los medios de comunicación.

El capítulo cuarto pretende crear mecanismos que coadyuven en el éxito de las investigaciones. Es así como se especializan los funcionarios encargados de investigar y juzgar las conductas atentatorias contra la Administración Pública, se reglamenta la desvinculación de los servidores públicos, se obliga al Estado a repetir contra los funcionarios responsables, se admite el levantamiento del velo societario, se reglamentan las investigaciones especiales, se elimina la publicidad de los pliegos de cargos y se obliga la comunicación de los fallos disciplinarios; se solicita al Presidente la promoción de un tratado internacional para intercambio de pruebas en los procesos contra la corrupción y se obliga a los organismos disciplinarios, se solicita al Presidente la promoción de un tratado internacional para intercambio de pruebas en los procesos contra la corrupción y se obliga a los organismos de control a rendir un informe anual al Congreso.

Proyecto:

En el capítulo primero de la ley, se reestructura la Procuraduría General de la Nación, creando una Viceprocuraduría contra la corrupción. Esto tiene como propósito principal especializar un grupo de funcionarios en la lucha contra la corrupción. A pesar de que en la actualidad las Procuradurías Delegadas adelantan investigaciones, la realidad es que las relativas a conductas atentatorias contra el patrimonio del Estado están concentradas en la Oficina de Investigaciones Especiales, dependiente del Despacho del Procurador. La que en este proyecto, en lo que tiene que ver con corrupción, sería absorbida por la Viceprocuraduría contra la Corrupción. A esta, le creamos tres departamentos. El primero tendrá la función de prevenir la corrupción. Históricamente pareciera que en Colombia, los organismos de control siempre actuaran con posterioridad a la comisión de los hechos punibles. Tenemos que eliminar las prácticas que en la actualidad admiten la posibilidad de que exista corrupción. De ahí la importancia de estar fiscalizando permanentemente los procedimientos y trámites ante las distintas entidades, y la de recomendar su modificación para hacerlos más transparentes y sencillos. El segundo departamento de la Viceprocuraduría, tendrá la función de mantener una estrecha relación con la Comunidad. Lo hará facilitando y comunicando a la comunidad el adelanto de los procesos que se iniciaron con sus denuncias, promoviendo campañas a través de los medios, dictando conferencias y concientizando a los colombianos acerca del papel que ellos juegan en la recuperación de la moral. Por último, el Departamento de Investigaciones concentrará un cuerpo técnico especializado, bien remunerado, que tendrá como función adelantar las investigaciones. El tercer departamento...

libertad a la Procuraduría para contratar la mejor gente para estos cargos. Creemos que esto es indispensable para lograr el éxito en las investigaciones.

Se hace absolutamente indispensable vincular a la comunidad en el propósito de moralización.

Es esta una tarea que no sólo se la podemos delegar a los organismos de control. La suerte de Colombia está en entredicho mientras no logre erradicar este oprobioso cáncer de la corrupción. Proponemos por eso, establecer unos Consejos Asesores de la Viceprocuraduría y de sus distintos departamentos, para lograr la integración y el apoyo de la comunidad, así como para poder evaluar el desempeño de esta entidad.

En el capítulo segundo de la ley, se busca prevenir la comisión de delitos. Se tiene absolutamente claro que los procedimientos engorrosos y complejos, son los que en un gran número de casos han llevado a los ciudadanos a tener que acudir a tramitadores y a sobornos, para poder lograr hacer sus trámites ante la Administración Pública. Buscamos obligar a todas las entidades a simplificar sus trámites, a hacerlos más ágiles y transparentes y a publicar los mismos en las oficinas públicas. En un plazo de seis meses, esta información deberá ser enviada a la Viceprocuraduría Contra la Corrupción, quien periódicamente estará revisando los trámites para hacerlos más efectivos. Se pretende, como lo establece el artículo 84 de la Constitución Nacional, evitar que los funcionarios exijan requisitos adicionales para justificar la intervención de un tramitador o para cobrar un soborno.

De conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Constitución Nacional queremos evitar hasta donde sea posible la autenticación inoficiosa de documentos. Es así como prohibimos esta posibilidad donde ésta no esté autorizada por la ley.

El país ha dado un paso inmenso al establecer una carrera administrativa en todos los niveles de la administración. Se hace ahora necesario estructurar programas de inducción en todas las entidades públicas, que ayuden a que los nuevos funcionarios conozcan la entidad, sus obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades.

En este capítulo se reglamenta la obligación que tenemos todos los servidores públicos de declarar nuestros patrimonios e ingresos al tomar posesión o al retirarnos de un cargo público.

El proyecto establece un procedimiento sencillo pero reservado para la presentación. Esta debe hacerse en las notarías, en la misma forma en que se elaboran los testamentos reservados. La reserva no se aplica en casos de investigación para la Procuraduría, la Contraloría, la Fiscalía o los jueces.

En línea con lo establecido en el artículo 122 de la Constitución Nacional, reglamentamos la imposibilidad de ejercer funciones públicas a las personas que hayan sido sancionadas por delitos contra el patrimonio público.

Por último, conscientes de la importancia que ha tenido la participación de los medios de comunicación en las investigaciones sobre corrupción, buscamos facilitarles su tarea y sancionar a los funcionarios corruptos que pretendan obstaculizar este trabajo.

En el capítulo tercero se establecen mecanismos que buscan una mayor participación de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción. Las cifras de la última encuesta nacional de hogares llevada a cabo por el DANE en junio de 1991, demostró que los colombianos únicamente denunciaron el 26.4% de los delitos. Esta cifra expresa la incredulidad del ciudadano en las instituciones judiciales. En busca de devolverle la credibilidad al Estado y especialmente a la justicia, hemos querido establecerle la obligación a las entidades del Estado de remitir a la Procuraduría aquellas denuncias que reciban de los ciudadanos y que presuntamente constituyan delitos contra la moral administrativa. Esta tendrá la obligación de informarle al ciudadano sobre el curso que ha seguido su denuncia. Se establece la obligación de celebrar audiencias para escuchar quejas y de publicar los contratos y la ejecución presupuestal en un sitio visible. Estos dos últimos mecanismos serán especialmente valiosos en los pequeños municipios, a donde, hacia finales del siglo de acuerdo con la nueva Constitución se desplazarán una gran parte de los recursos de la Nación.

El procedimiento para anunciar los delitos es complejo. Debemos facilitarle esta labor a los ciudadanos y es por eso que el proyecto propone la posibilidad alterna de presentar denuncias por correo certificado a la Fiscalía, siempre y cuando éstas vayan con la firma autenticada.

Por último, el capítulo cuarto del proyecto establece una serie de medidas que buscan que las investigaciones iniciadas por las autoridades tengan éxito. El proyecto busca especializar a los investigadores, a los fiscales y a los jueces. No se pretende con esta norma crear una nueva jurisdicción, sino dentro de la misma especializar a los funcionarios. Esto garantizaría tener gente preparada y con experiencia.

El proyecto de ley reglamenta el numeral 1º del artículo 278 de la Constitución Nacional, facultando al Procurador para desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, a los funcionarios que hayan derivado evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o funciones.

Sentencias del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos demuestran el alto número de condenas que le han sido impuestas a la Nación por cuenta de funcionarios estatales. El proyecto obliga a las entidades públicas perjudicadas a repetir los perjuicios en contra de los agentes responsables, en un plazo muy corto.

Para evitar que funcionarios inescrupulosos utilicen sociedades con testaferros para burlar las inhabilidades establecidas en la ley o en los contratos, el proyecto da la posibilidad de levantar el velo corporativo de las sociedades civiles o comerciales, para determinar el verdadero beneficiario de las actividades de la sociedad.

El contrato de sociedad o su acto constitutivo serán ineficaces de comprobarse, la utilización de los mismos, para evadir incompatibilidades e inhabilidades.

Bajo estrictos parámetros, se le establece la posibilidad a la Fiscalía de llevar a cabo investigaciones especiales con el fin de constatar si en una dependencia pública se están presentando situaciones que puedan constituir hechos punibles.

Conscientes de que a muchos funcionarios honestos, contratistas inescrupulosos les ofrecen dineros u otra utilidad sin que éstos puedan salir a denunciarlos por falta de pruebas, el proyecto ordena a los funcionarios notificar a la Fiscalía, quien tendrá la obligación, en forma inmediata, de montar una investigación para constatar los hechos y poder allegar pruebas al proceso.

Con el fin de evitar publicidad mal intencionada, que en nada ayuda a darle credibilidad al sistema judicial o disciplinario colombiano, se establece la reserva sobre los llamados pliegos o autos de cargos y se obliga a publicitar los fallos. En la actualidad, en la práctica se está condenando a la gente, sin que ésta siquiera haya tenido la oportunidad de ser escuchada en el proceso. El Libro V del Código de Procedimiento Penal regula las relaciones con autoridades extranjeras. Allí se establece que el traslado de pruebas se regirá por los tratados internacionales. En razón a que muchos países del mundo se están viendo afectados por la corrupción administrativa, proponemos que el Gobierno Nacional, de conformidad con las facultades que le da el numeral 1º del artículo 189 de la Constitución Nacional, promueva la celebración de un tratado internacional para el intercambio de pruebas.

Por último se obliga a los organismos de control a presentar informes anuales al Congreso, en el mes de julio, acerca de las actividades que ellos han desarrollado para erradicar la corrupción.

Las anteriores propuestas fueron elaboradas después de casi ocho meses de trabajo. Estas fueron presentadas, entre otros, a consideración de la Fiscalía General de la Nación, la Veeduría del Tesoro, la Procuraduría General de la Nación y de algunos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Varios de ellos hicieron aportes que han quedado plasmados en el proyecto de ley. Con este proyecto esperamos hacer un aporte importante al proceso de moralización que urgentemente requiere nuestro país.

Presentado por los Senadores Andrés Pastrana Arango, Efraín Cepeda Saravia, Eduardo Pizano de Narváez, Gustavo A. Galvis Hernández, Jaime E. Ruiz Llano, Jorge A. Hernández Restrepo, Maristella Sanín Posada, Claudia Blum de Barberi.

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 019/93

Por medio del cual se reforma el artículo 107 de la Constitución Nacional

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTICULO 1o. El artículo 107 de la Constitución Nacional quedará así:

Se garantiza a todos los nacionales el derecho de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. Su organización interna y el desarrollo de sus actividades deberán respetar los principios democráticos.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

ARTICULO 2o. Este acto legislativo rige a partir del día de su promulgación.

Presentado a consideración del Congreso por los suscritos Representantes y Senadores.

Armando Estrada Villa, Representante por Antioquia; *César Vergara*, *Jaime González M.*, *Oscar López*, *Gentil Palacios*.

Siguen firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores Congresistas:

Nos permitimos poner a su consideración el Proyecto de Acto Legislativo reformativo del artículo 107 de la Constitución Nacional que tiene como objetivo procurar que la organización y funcionamiento de los Partidos y Movimientos Políticos consulte los principios democráticos.

Para una mejor ilustración de los honorables Congresistas dejamos consignadas unas observaciones sobre el alcance y bondad de este proyecto en los siguientes términos:

1. Democracia y Partidos Políticos

La democracia es el gobierno de la voluntad popular mayoritaria, y esa voluntad tiene que manifestarse de una forma precisa, lógica, coherente y global. Los ciudadanos aislados está claro que no pueden hacerlo. Se requiere una organización que recoja cada corriente importante de la opinión pública, la sintetice y la exprese de manera que pueda constituir un programa de gobierno. Esa organización no es otra que el partido político, que con ese programa solicita el voto de los electores y ante ellos se compromete a cumplirlo.

La democracia se cimienta en el individuo; la persona individual, en cuanto que es sujeto de derechos y deberes, es la unidad básica, la célula desde la cual y para la cual se piensa y se realiza el Estado Democrático. Pero resulta que esa persona, que equivale a un voto, aislada no es capaz de ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, porque como lo afirma Hans Kelsen "el individuo aislado carece por completo de existencia política positiva". Por lo tanto, se requiere de organizaciones que agrupen en medio de la diversidad de opiniones, necesidades, ideas, anhelos, expectativas y propósitos individuales, las voluntades políticas coincidentes. Pues bien, esa agrupación, integración y organización de la voluntad popular la realizan los partidos políticos. Esa es su razón de ser. En la democracia los partidos son sujetos necesarios e insustituibles de la acción política y esa acción consiste en hacer de mediadores entre la sociedad civil y el Estado.

Para poder cumplir con esa acción fundamental, los partidos deben realizar diferentes actividades. La constitución española les asigna las siguientes funciones: Expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y

instrumento fundamental para la participación política; en tanto que la Ley Fundamental de la República Federal Alemana les fija como principal cometido la cooperación en la formación de la voluntad política del pueblo. Para realizar de manera más o menos completa estas funciones y mantener la democracia, los partidos políticos organizan la representación del pueblo en el Estado, mediante la elección de sus representantes; racionalizan la lucha por el poder, por medio de la organización de los aspirantes a su ejercicio y la forma legítima de acceder a los cargos públicos electivos; designan candidatos a los cargos de elección popular o del gobierno; integran grupos parlamentarios para la defensa de sus intereses; forman a la opinión pública, mediante el proselitismo, la agitación, la propaganda, los programas políticos y el pronunciamiento sobre variados temas para que así la comunidad tome conciencia de los problemas fundamentales y adopte una postura ante ellos.

Esta presencia de los partidos en todos los ámbitos de la vida pública hacen que Hans Kelsen sostenga que "la democracia necesaria e inevitable requiere un Estado de partidos".

Supuesto que los partidos existen porque en la sociedad hay diversidad de intereses y de ideologías, actúan cuando hay libre competencia por el poder político, se organizan porque los ciudadanos aislados no pueden materialmente conseguir el poder, se constituyen en parte integrante necesaria jurídico-constitucional del ordenamiento democrático fundamental y sirven para formar la voluntad política del pueblo en todos los sectores de la vida pública, especialmente desde el momento en que influyen en la configuración de la opinión pública, estimulan y profundizan la formación política, fomentan la participación activa de los ciudadanos en la vida política, forman ciudadanos capacitados para asumir responsabilidad pública, participan en las elecciones mediante la presentación de candidatos, influyen en la evolución política en el Congreso y en el Gobierno, incorporan al proceso de formación de la voluntad estatal los programas políticos elaborados por ellos y procuran mantener lazos vivos y constantes entre el pueblo y los órganos del Estado, conforme lo predica la ley sobre Partidos Políticos de la República Federal Alemana.

Desde esta perspectiva, el análisis de la acción política de los partidos cobra una especial significación, porque si bien es cierto que garantiza a los ciudadanos el derecho a la participación democrática, no lo es menos que en la vida cotidiana esa democracia trata de asegurar la convivencia en paz y en libertad en la que se respeten los derechos de todos y en lo que todos tengan algo que decir con posibilidad de ser escuchados y, por lo tanto, de influir. A este respecto, para el caso colombiano es necesario preguntarse si la marcha actual de las cosas en Colombia permite sacar todo el partido posible a su democracia. En el momento presente no sólo se debe exigir más a la democracia colombiana sino que también se puede pretender tener éxito en la tarea. Mas, para que así sea, no basta con instalarse acomodaticiamente en la existencia de unas instituciones o en la celebración periódica de unas elecciones, sino que es necesario pedir más a los ciudadanos y a las instituciones.

Ahora bien, la existencia de la democracia en general demanda el reconocimiento de dos elementos políticos claves: la libertad y la igualdad. Dentro de los límites constitucionales, la libertad se concreta fundamentalmente en dos ámbitos específicos: el individual (conciencia, expresión, circulación, integridad, profesión u oficio, intimidad, culto) y el público o político (asociación, participación). Si bien el primero de ellos recibe un tratamiento bastante homogéneo en las democracias, no así, en cambio, el segundo, por cuanto el ciudadano puede ver recortado el abanico de posibilidades de forma muy distinta de acuerdo con determinados aspectos propios de cada país: diferentes frecuencias de las consultas electorales; elegir entre dos partidos o entre más de dos; facilidad o dificultad legal para constituir nuevas organizaciones políticas o de otra índole; participación eficaz en los asuntos nacionales, departamentales o municipales; existencia o no de trabas para el acceso a los medios de comunicación de propiedad pública, etc. La gran diversidad de situaciones posibles en relación con todos estos aspectos pone de manifiesto unas muy diferentes concepciones de la libertad política efectiva.

La igualdad ante la ley es otro requerimiento de la democracia, pues asegura que todas las personas gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, que no habrá ninguna discriminación por razones de sexo, raza, religión, origen nacional o familiar, idioma u opinión política o filosófica, y que gozarán de igual trato y protección de las autoridades. En materia estrictamente política el sufragio universal, es decir, la manifestación de la voluntad popular mediante el voto de todos los ciudadanos sin ninguna restricción, se convierte en la más clara manifestación de la igualdad política. Un hombre, un voto es la fórmula propia del ejercicio democrático, por cuanto ya no es aceptable la limitación de la capacidad electoral del ciudadano o el sufragio restringido por razones económicas, de sexo, de raza o de formación intelectual.

Sin embargo, la igualdad no debe predicarse con un contenido apenas individual, pues es necesario extenderla a las organizaciones políticas como tales, dándoles a todas igualdad de oportunidades y derechos, mediante el reconocimiento oficial, la financiación de sus campañas y el estímulo indiscriminado a su formación y funcionamiento.

2. Cambios políticos en la nueva Constitución Nacional

En nuestro concepto, las principales innovaciones del texto Constitucional colombiano están referidos a la participación, el pluralismo, la soberanía popular, la constitucionalización de los partidos y la reforma electoral.

Los calificativos de democrática participativa y pluralista aparecen en el artículo 1º.

Se dice que una democracia es participativa cuando el pueblo ejerce la soberanía directamente por medio del cuerpo elector en los casos de elección, iniciativa legislativa, referendo, plebiscito, consulta popular y revocatoria del mandato; e indirectamente por los poderes representativos. Se presenta entonces combinación en la que los electores ejercen directamente la competencia correspondiente a la soberanía en ciertas cuestiones y casos de trascendencia y la delegan en lo que concierne al poder legislativo principalmente. La participación se constituye en principio fundamental de la Constitución de 1991, que reemplaza el esquema político previsto en la Carta Magna de 1986 de democracia representativa.

La ampliación y apertura de nuevos escenarios para la participación popular se evidencia en la intervención ciudadana, en la conformación, ejercicio y control del poder público, garantizada por los siguientes mecanismos de práctica de la soberanía popular, de conformidad con el artículo 103: El voto, el plebiscito, los referéndum legislativo, constitucional y departamental, las consultas populares nacionales, departamentales y municipales, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Pero no sólo es en el campo estrictamente político donde se abren nuevos horizontes a la participación popular. También en materia de promoción y defensa de los derechos, discusión de los planes de desarrollo y control de la gestión oficial, entre otros casos, se hace posible la intervención ciudadana. A continuación referimos diversas formas de participación estipuladas en la Constitución Nacional, diferentes a las de contenido político.

La participación ciudadana en la defensa y promoción de los derechos sociales, económicos, culturales y colectivos, por medio de la colaboración activa de los jóvenes (artículo 45), la comunitaria en los servicios de salud (artículo 49), la de los trabajadores (artículo 57), la de la comunidad educativa (artículo 68), la de las organizaciones de consumidores y usuarios (artículos 78 y 369), la de la comunidad y el medio ambiente (artículo 79). La participación ciudadana en el control de la gestión pública establecida en el artículo 270, que delega en el legislador la facultad de organizar las formas y sistemas de participación que permitan vigilar la gestión pública y sus resultados. La participación ciudadana en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que se dará por medio del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos de Planeación de los Departamentos y Municipios que tendrán carácter consultivo y servirán de foro para la discusión de tales planes. La participación como deber ciudadano consagrada en el artículo 95 que dispone que todo ciudadano está obligado a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

Una democracia expresa, integra y representa el pluralismo social, político e ideológico, cuando todas las personas tienen libertad de asociación y disfrutan de la plenitud de derechos políticos. El pluralismo se manifiesta por la presencia simultánea de distintas opciones y ofertas que los partidos o movimientos políticos presentan a consideración de los electores. La amplia y diferente gama de propuestas ideológicas, sociales, económicas y políticas es el rasgo distintivo de la sociedad pluralista y el multipartidismo se constituye en la forma de expresión política de ese pluralismo.

El sistema electoral es el mecanismo mediante el cual se reparten los escaños en el Congreso o se elige el ejecutivo entre las distintas opciones políticas, según los votos obtenidos. Pero resulta que este sistema no es solamente un medio de escrutar la expresión de la opinión pública sino que influye en esa opinión. Por eso se afirma que el sistema electoral puede fomentar el bipartidismo o el multipartidismo.

De ahí que instituciones como la doble vuelta presidencial, la elección de senadores por circunscripción nacional, las circunscripciones especiales indígenas, étnicas y de minorías políticas, la aplicación del cociente electoral y el uso del tarjetón, con las modificaciones que implican de nuestro sistema electoral, contribuyen a fomentar el multipartidismo.

El artículo 3 establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y de él emana el poder público. Antes la soberanía residía en la Nación y no en el pueblo como ahora. La de antes era la democracia representativa, la de hoy es la democracia participativa. La diferencia entre una y otra no es simplemente de palabras. Si el de la soberanía es el pueblo, los elegidos para cumplir las funciones del Estado deben atender sus instrucciones o al menos cumplir el programa con el cual adelantaron la campaña electoral, en la resolución de los asuntos públicos, tal como se desprende del análisis de los artículos 133 sobre responsabilidad de los congresistas y del 259 sobre voto programático en la elección de alcaldes y gobernadores. Si, por el contrario, la soberanía reside en la Nación, como ocurría antes en Colombia, se significa que ella, a la manera de una persona jurídica, produce sus actos válidos sólo por sus representantes, quienes obran con total autonomía según su leal saber y entender y no como mandatarios del pueblo; la elección en su favor los convierte en representantes de la Nación pero no en mandatarios del pueblo elector; éste solamente interviene para designar los representantes de la Nación.

Esta nueva concepción de la soberanía tiene dos consecuencias principales: El mandato imperativo y la revocatoria del mandato. El mandato imperativo significa que el elegido tiene obligación de someterse en su actuación a las instrucciones que reciba de sus electores. La revocatoria del mandato equivale a decir que los electores pueden despojar al miembro de un cuerpo colegiado de la investidura que le han conferido en los comicios.

Dentro de la nueva perspectiva democrática, participativa y pluralista, uno de los asuntos de mayor importancia es el reconocimiento constitucional de los partidos políticos. Ya no se hacen simples menciones de los partidos como acontecía con la anterior Constitución, sino que se establecen las condiciones para que los partidos y movimientos políticos sean reconocidos y se otorgan derechos y garantías para su funcionamiento; se consagra el derecho de los ciudadanos a constituirlos y a participar en ellos; se crea la obligación estatal de contribuir a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos reconocidos; se aprueba el estatuto de la oposición que permite a los partidos que no participan en el gobierno, ejercer su función crítica y plantear alternativas de cambio.

No puede desconocerse que el reconocimiento del papel que desempeñan los partidos y movimientos políticos como expresión del pluralismo y la democracia participativa es importantísimo, lástima sí que no se les haya obligado en su estructura u organización interna ni en su funcionamiento o desarrollo de sus actividades a respetar los principios democráticos, como sí ocurre con otras instituciones públicas y privadas.

En materia electoral, el marco jurídico creado por la Carta de 1991 es realmente novedoso. Se consagra el voto como derecho del ciudadano, por cuanto si éste es titular de una parte de la soberanía tiene derecho a participar en la organización del gobierno. Se eleva a norma constitucional el uso del tarjetón en todas las elecciones, lo que garantiza que el voto sea universal, libre y secreto. Se crea por mandato constitucional el Consejo Nacional Electoral como máxima autoridad en este campo. Se aumenta el número de cargos de elección popular. Se eliminan los suplentes en todos los cuerpos electorales.

Se separan las elecciones de presidente y vicepresidente de las de congreso y éstas de las de autoridades departamentales y municipales. El título IX, referente a las elecciones y a la organización electoral, en sus capítulos 1 y 2, trata lo que corresponde a la nueva normatividad constitucional en materia de elecciones y autoridades electorales.

En conclusión, puede decirse que el nuevo texto Constitucional busca dar paso a un estilo de democracia que, por una parte, reconozca en medio de la diversidad y la diferencia de opiniones, la capacidad de los ciudadanos y facilite su acceso a la participación directa en la toma de decisiones y, por otro, no limite su ejercicio al escenario electoral simplemente, sino que pueda concretarse en otros estadios en los cuales la intervención popular tiene indudable cabida. Por lo demás, se constituye en garantía para que la democracia pueda perfeccionarse la igualdad en la lucha política que la Constitución de 1991 dispone, la creación de instrumentos como la financiación estatal de los partidos y movimientos y de las campañas electorales, el acceso a los medios de comunicación, el tarjetón y la institucionalización de los movimientos y partidos políticos.

3. Democracia, constitución nacional y partidos políticos

Resulta paradójico que nuestra Constitución Nacional consagre como principio fundamental de la organización del Estado la democracia y no la exija para los partidos políticos que son el soporte de la misma, pues mientras ordena el empleo de procedimientos democráticos en todos los centros de poder públicos y privados, a los partidos y movimientos políticos no se les plantea semejante exigencia.

En el ámbito de decisión público, el texto Constitucional extiende el escenario democrático, ampliando de una parte, la participación ciudadana con instituciones como las del plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato y, de otra, aumentando el número de cargos de elección popular, tal como lo dispone el artículo 260.

En la esfera de decisión privada y en la definición del objeto de la educación, son muchos los artículos de la Carta Magna que se refieren expresamente a los procedimientos, prácticas, métodos y comportamientos democráticos. Veamos algunos de ellos:

El artículo 26 dice que las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.

El artículo 41 manifiesta que se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana.

El artículo 67 declara que la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia.

El artículo 78 expresa que para gozar del derecho de participar en la decisión de asuntos que les conciernen, las organizaciones de usuarios y consumidores deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

El artículo 103 le crea la obligación al Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas, o de utilidad común no gubernamentales con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación.

El artículo 222 establece que en las etapas de formación de los miembros de la fuerza pública, se les impartirá la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos (todas las subrayas fuera de texto, son, por consiguiente, de los autores del proyecto).

La simple lectura de estos artículos muestra cómo en la práctica la Constitución Nacional les exige a todas las instituciones la aplicación de mecanismos y procedimientos democráticos, mientras que a los partidos políticos no, tal como se deduce de observación del Capítulo 2 del Título IV sobre partidos y movimientos políticos.

Este hecho constituye una deplorable excepción que es necesario corregir, pues no es aceptable que el Estado Colombiano admita la democracia como principio constitutivo de su organización y, en cambio, no la exige para los partidos políticos que son los que sirven de fundamento a esa misma democracia.

A guisa de ejemplo y para información de los honorables Congresistas, mencionamos el tratamiento que algunas constituciones de otros países dan al asunto de la democracia interna dentro de los propios partidos.

a) *Constitución de Chile*: Artículo 19 numeral 15 "... sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna...";

b) *Constitución de la República Oriental del Uruguay*: Art. 77 numeral 11 "... ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades...";

c) *Constitución de Venezuela*: Artículo 114 "... el legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y su igualdad ante la ley...";

d) *Ley fundamental de la República Federal de Alemania*: Artículo 21 "... su organización interna deberá responder a los principios democráticos...";

e) *Constitución Española*: Artículo 6 "... su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos...";

f) *Constitución de Francia*: Artículo 4 "... deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia...";

g) *Constitución de la República Italiana*: Artículo 49 "... todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con procedimientos democráticos a la determinación de la política nacional...".

Esta enumeración revela que en repúblicas unitarias y federales, con regímenes parlamentarios y presidenciales, con democracias representativas o de participación, se asigna trascendental significación a los partidos políticos y a la exigencia de que su organización interna y su funcionamiento consulte los principios democráticos.

4. Justificación y alcance de este proyecto

Como el poder político que procuran conquistar y ejercer los partidos es grande, grande es el riesgo que éstos se extralimiten en el desarrollo de sus actividades, que se alejen de los principios básicos del sistema democrático, que prevalezcan

tendencias oligárquicas en el interior de su organización, que incumplan sus compromisos con los electores y, en fin, que caigan en la manipulación y el populismo. Frente a estas manifestaciones nocivas de los partidos políticos, el ciudadano no tiene más control que retirar su militancia en el caso de los miembros de la organización, o su voto en la circunstancia de los electores. Pero es claro que el partido, aun cuando sólo fuera por espíritu de conservación, debe recoger expresar y practicar la voluntad de unos y otros, es decir, que deben fortalecer la democracia interna y su capilaridad para recoger las aspiraciones ciudadanas y defenderlas. Por eso algunas Constituciones, como la alemana, la venezolana, la francesa, la española, la chilena y la italiana, entre otras, exigen a los partidos que la estructura u organización y el funcionamiento o desarrollo de sus actividades obedezcan a principios democráticos. De ahí nuestra recomendación, contenida en este proyecto de Acto Legislativo, para que en Colombia se les exija a los partidos, tal como ocurre en muchos otros países, que su comportamiento esté acorde con los preceptos que orientan y regulan la democracia. Pero si el mandato constitucional no fuera suficiente, está el instinto de supervivencia de los partidos: Si no responden a las solicitudes de los electores, éstos no votan por ellos y resultan derrotados y hasta pueden llegar a desaparecer por falta de respaldo popular. Por eso las elecciones periódicas son el más firme correctivo de las tendencias o tentaciones malsanas de los partidos.

Si la democracia supone debate, confrontación de ideas, controversia, tolerancia, contradicción, es claro que estas condiciones no sólo se deben dar de partido a partido, sino también en el interior de los mismos. Frente a la discrepancia y el disenso en el seno de los partidos no debe prevalecer el ánimo de sometimiento del discrepante, su reducción al estado de irrelevancia o la expulsión, sino el respeto por las ideas y el desenlace democrático del debate.

Ahora que urge recuperar el sentido de la dedicación a la política como algo noble, sometido a control e imprescindible para la convivencia, y que deben los partidos políticos colocarse a la altura de su misión para alcanzar una patria mejor, hay que afirmar que todo esto sólo es posible en un sistema democrático.

Por eso, el proyecto persigue que los partidos y movimientos políticos practiquen internamente la democracia, con la finalidad de que estén mejor preparados para cumplir sus objetivos y convertirse en el instrumento apto para la conquista de la paz, la justicia social y el progreso de Colombia.

No podemos aceptar, ahora que se han abierto espacios para el pluralismo y la participación del pueblo, que los mejores instrumentos de acción política, es decir, los partidos, no estén obligados al ejercicio cotidiano de la democracia interna en su estructura y funcionamiento.

En razón de lo expuesto, pedimos, con todo respeto, a los señores Congresistas el estudio y aprobación de este proyecto de acto legislativo.

De los honorables Representantes y Senadores,
Armando Estrada Villa, Jaime González M.,

Siguen firmas ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES – SECRETARIA GENERAL

El día 28 de julio de 1993 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 1993 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes doctores Armando Estrada, Francisco Tello y otros.

DIEGO VIVAS TAFUR
Secretario General.

* * *

PROYECTO DE LEY No. 21/93

Por la cual se reglamenta en Colombia el uso de antenas parabólicas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones generales

ARTICULO 1o. El objeto de esta ley es reglamentar en Colombia el uso de las antenas parabólicas, destinadas exclusivamente a la recepción de señales incidentales de televisión transmitidas por satélite, autorizadas en el Decreto número 1900 de agosto de 1990, artículos 16 y 17 respectivamente.

ARTICULO 2o. La instalación de dichas estaciones y redes debe efectuarse sin conexión a la red de telecomunicaciones del Estado.

ARTICULO 3o. La transmisión de estas señales debe efectuarse preferencialmente por el sistema de cable o fibra óptica o por cualquier otro sistema técnico que no afecte ni congestione el espectro electromagnético y dificulte las comunicaciones.

ARTICULO 4o. Es prohibida la instalación de antenas parabólicas en las áreas requeridas para la construcción y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, especialmente en aquellas destinadas a la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos; así mismo en los terrenos destinados a la conservación y preservación del paisaje y de los elementos naturales del entorno de las ciudades.

ARTICULO 5o. Igualmente se prohíbe la instalación de antenas parabólicas en las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular; las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadanas; y las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; además de las áreas requeridas para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos.

PARAGRAFO. En los conjuntos residenciales, en los cuales el constructor no haya previsto un lugar adecuado, podrán construirse proyectos de antenas parabólicas en las zonas verdes interiores, previo acuerdo de por lo menos la mitad más uno de sus habitantes.

ARTICULO 6o. No se autoriza la instalación de antenas parabólicas en los espacios necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas corales y en general en todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea expreso y hagan parte del espacio público.

ARTICULO 7o. Las empresas constructoras de antenas parabólicas, deberán ceñirse a las disposiciones que para los efectos señala el Ministerio de Comunicaciones y la presente ley y acatar las normas vigentes sobre el ordenamiento urbano en cada jurisdicción.

CAPITULO II

De la programación

ARTICULO 8o. La programación de los canales seleccionados para ser transmitidos por el sistema de antena parabólica se ceñirá a las siguientes normas:

a) Se podrá transmitir libremente programación de cualquier país del mundo y en cualquier idioma; no obstante se deberá dedicar por lo menos cinco por ciento (5%) del tiempo total de transmisión, a pasar mensajes culturales, cívicos, turísticos o que difundan los símbolos nacionales o estén orientados a consolidar la paz y la unidad nacional;

b) En ningún caso la programación podrá llevar pauta comercial colombiana y en los eventos transmitidos en directo, los espacios de pauta publicitaria conocida, deberán ser reemplazados por mensajes musicales nacionales;

c) La programación para adultos se podrá transmitir únicamente a partir de las veinte horas;

d) Las juntas administradoras o entidades responsables de cada proyecto de antena parabólica, deberán mantener material disponible para asegurar la continuidad de la programación en aquellos casos en los que la transmisión recibida en directo no coincida con la limitación de horario dispuesta en el numeral anterior;

e) Por el servicio de televisión por el sistema de antena parabólica, no será permitido transmitir programas que atenten contra la Constitución y las leyes de la República, la democracia y la paz, la moral o las buenas costumbres;

f) Igualmente no podrán transmitirse programas de contenido proselitista de ningún partido político;

g) Se garantizará en todo caso la recepción de los canales de Inravisión y de los canales regionales, sin interferencias originadas en la operación del sistema de televisión por antenas parabólicas;

h) Solamente será permitida la retransmisión y ampliación de la señal en circuito cerrado, cuando sea con fines de interés nacional, siempre que no tengan ánimo de lucro.

CAPITULO III

Características técnicas

ARTICULO 9o. El Ministerio de Comunicaciones dará prioridad a la aprobación de los proyectos de antenas parabólicas que transmitan la señal vía línea física: cable coaxial o fibra óptica.

ARTICULO 10. Cuando se trate de sistemas en los cuales se utilice total o parcialmente la modalidad vía canales radioeléctricos, el Ministerio de Comunicaciones determinará la potencia nominal máxima de los equipos transmisores, el patrón de radiación y la ganancia del sistema irradiante de acuerdo con las características de la radio enlace y de la zona de servicio aprobada.

ARTICULO 11. Las características técnicas, los equipos y elementos que conforman los sistemas de televisión por antena parabólica, se someterán al visto bueno del Ministerio de Comunicaciones, con el fin de garantizar la calidad de la imagen transmitida.

ARTICULO 12. Cuando el sistema de televisión por antena parabólica presente interferencias con los canales de Inravisión o con cualquier otro servicio de comunicaciones autorizado, el Ministerio, previa comprobación de la interferencia, ordenará la suspensión de la antena, hasta cuando se solucione el daño.

ARTICULO 13. A partir de la fecha de expedición de la presente ley, toda empresa constructora de antenas parabólicas deberá informar anticipadamente al Ministerio de Comunicaciones, el lugar o sitio de instalación de la antena, y el nombre, número de documento de identidad y dirección de cada uno de los usuarios a quienes les instale el servicio.

ARTICULO 14. El Ministerio de Comunicaciones se reserva el derecho a controlar este servicio en la forma que lo considere conveniente y necesario para verificar si la programación y calidad de señal, se ajusten a las normas estipuladas en la presente ley y a lo dispuesto por el Ministerio de Comunicaciones.

CAPITULO IV

De los órganos de dirección y sus funciones

ARTICULO 15. La televisión por antenas parabólicas será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio. La dirección y ejecución de las funciones de la entidad estarán a cargo de una junta directiva integrada por cinco (5) miembros, la cual elegirá al Director.

ARTICULO 16. La entidad a que hace referencia el artículo anterior dependerá de Inravisión o de otro organismo que el Estado cree para la vigilancia y control de la televisión a nivel nacional.

ARTICULO 17. Los miembros de la entidad encargada de la vigilancia y control de la televisión por antenas parabólicas serán escogidos de la siguiente manera:

a) Un representante del Ministerio de Comunicaciones con un suplente, elegido por un período de tres (3) años;

b) Un miembro de ACOTV con suplente, elegido por un período de dos (2) años;

c) Un miembro de representación de los gremios económicos elegido por el Ministro de Comunicaciones por un período de dos (2) años, con suplente;

d) Dos miembros en representación de los usuarios, escogidos por las asociaciones de usuarios del servicio, elegidos por un período de dos años, con sus respectivos suplentes.

ARTICULO 18. Son funciones de la Comisión para la vigilancia y control de las antenas parabólicas:

a) Representar a los usuarios de antenas parabólicas y atender y tramitar ante quien corresponda los reclamos de los televidentes en cuanto se refiere al servicio y programación del sistema;

b) Adelantar a través de uno, varios miembros de la Comisión destinados para el efecto, las investigaciones a que hubiere lugar por infracción o desconocimiento de los derechos de información, réplica o de normas sobre uso de espacios;

c) Designar veedores regionales que informen sobre el cubrimiento y calidad de la señal de parabólicas;

d) Designar un representante con un suplente en el Consejo de Televisión;

e) Garantizar la obtención de la imagen y negociar los derechos con los países que recodifiquen la señal si fuere necesario;

f) Elaborar un censo a nivel nacional de los usuarios del servicio de televisión por antenas parabólicas;

g) Darse su propio reglamento y someterlo a aprobación por parte del Ministerio de Comunicaciones;

h) Las demás que le asignen su condición, las leyes de la República o el Ministerio de Comunicaciones.

ARTICULO 19. Los miembros de la comisión para la vigilancia y el control del servicio de antenas parabólicas, desempeñarán sus funciones *ad honorem*. Sin embargo, la junta directiva les autorizará el pago de pasajes y viáticos para los miembros residentes fuera de Bogotá y en los demás casos en los cuales el cumplimiento de sus actividades lo demanden.

CAPITULO V

ARTICULO 20. El patrimonio de la comisión para la vigilancia y control de las antenas parabólicas, estará constituido por:

a) Los aportes que reciba a cualquier título del Gobierno Nacional;

b) Los ingresos por la prestación de servicios;

c) Los ingresos que obtenga por la autorización contractual de la transmisión de señales;

d) Las donaciones y auxilios de personas naturales o jurídicas, del orden privado;

e) Otros ingresos a cualquier título.

CAPITULO VI

ARTICULO 21. Con el propósito de dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, el Gobierno Nacional fijará a los usuarios de antenas parabólicas un aporte anual equivalente a un día de salario, correspondiente al valor del salario mínimo mensual vigente.

ARTICULO 22. Los aportes de que habla el artículo anterior, serán facturados en el recibo de la energía eléctrica y cobrados en dos cuotas en los meses de enero y julio de cada año.

ARTICULO 23. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.

Sometido a consideración del Congreso de la República por *Manuel Espinosa Castilla*, Representante a la Cámara, departamento del Atlántico.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Presento a consideración de las honorables Cámaras Legislativas, un proyecto de ley "por la cual se reglamenta el uso de las antenas parabólicas y se dictan otras disposiciones".

Desde hace varios años el Congreso de Colombia se ha preocupado por expedir normas legales orientadas a procurar la libertad de pensamiento y expresión. Ya en 1968, por medio de la Ley 74, cuando se impartió aprobación a los pactos internacionales de servicios económicos, sociales y culturales y derechos civiles y políticos, entró a formar parte de la legislación colombiana el convenio que en el numeral 2º del artículo 19, establece:

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Sin embargo, estas deficiones y otras más comprendidas en la Ley 16 de 1972, no pasaban de ser declaraciones de carácter abstracto, que no conducían a ningún desarrollo de orden práctico. Los países industrializados del mundo hace 20 o más años, empezaron a lanzar al espacio satélites con el propósito de mejorar internamente las comunicaciones. Tales estaciones orbitan en torno al Ecuador Terrestre (línea ecuatorial), dentro de una amplia franja paralela, conocida como *órbita geoestacionaria*.

Estas nociones tecnológicas relativamente nuevas para los colombianos, empezaron a encontrar acomodo en nuestro sistema legal, y fue así como en la Constitución Política de 1991, en el artículo 101 y dentro del capítulo dedicado al territorio, se les incorporó como parte integral de Colombia y se estableció este tratamiento para: "el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas".

Pero también se expidieron otras normas específicas en la Nueva Carta Constitucional. Tal el caso del artículo 75, cuya primera parte se pretende desarrollar con la presente iniciativa parlamentaria.

El espectro electromagnético es un bien público inenajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso, en los términos que fije la ley.

Para garantizar el pluralismo informativo y la competencia del Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético.

Se trata entonces de dar una reglamentación legal al uso del espectro electromagnético, pues si bien es cierto que de conformidad con los artículos 75 y 76 de la Constitución a nadie se le puede prohibir el USO, sin embargo de acuerdo con las mismas normas, éste sí puede ser reglamentado. Igual cosa ocurre con el espacio público, que es de todos pero puede ser objeto de regulación.

Al respecto, la Sala Segunda de la Corte Constitucional en la Sentencia T-81, de febrero 26 de 1993, afirma:

La concesión del uso de una frecuencia para transmitir información es una facultad del Estado que se desprende de su función de gestión (C.P. art. 75). Solamente mediante el mecanismo de autorizaciones previas es posible garantizar el cumplimiento de los fines sociales del Estado, el uso técnicamente adecuado del espectro y la igualdad de oportunidades en su acceso.

¿Por qué se hace necesario reglamentar el uso de las antenas parabólicas? Son varias las razones que nos llevaron a presentar a consideración de las Cámaras Legislativas el presente proyecto de ley.

En primer término, se requiere dar amparo normativo a una actividad de hecho que debe ser sometida a la tutela y control por parte del Estado.

En efecto, con la legalización del negocio de TV Cable, efectuada mediante el Decreto-ley 1900 de 1990, en el que se autoriza taxativamente el empleo de antenas parabólicas, que en el presente, están diseñadas para captar las señales de televisión que vía satélite provienen de otros países del exterior, actividad que se está efectuando a espaldas de los convenios internacionales y sin control por parte del Estado, como sí se hace en el caso de la televisión colombiana.

Dicho en otros términos, con la excepción del sistema de TV Cable ya mencionado, los usuarios del sistema de televisión vía satélite, captan la señal, sin que los propietarios de ellas reciban retribución alguna por el derecho a retransmitirla. Sabido es, que algunos de los países propietarios de los satélites cuyas señales pueden ser captadas dentro de nuestra órbita geoestacionaria, están codificando las señales para que ellas sólo pueden ser recibidas por aquellos usuarios que posean los decodificadores adecuados.

¿Cabe entonces preguntarse qué sucede en el evento de que todos los países propietarios de satélites decidan codificar sus señales?

¿Quién le garantiza a los casi tres millones y medio de usuarios del sistema comunitario de antenas parabólicas que seguirán recibiendo la imagen?

¿Cómo no reglamentar un servicio de televisión que está entrando a los hogares colombianos durante las 24 horas del día?

¿Cómo garantizar que estos canales no sean utilizados para transmitir mensajes de contenido político o partidista?

¿Cómo crear los mecanismos necesarios para que por estos canales no se transmitan programas que vayan en contra del espíritu de la Constitución Nacional y las leyes de la República al difundir permanentemente una programación con alto contenido de violencia y pornografía?

¿Están estos canales educando a los jóvenes colombianos, para fomentar en ellos una cultura de la paz, presentando patrones de comportamiento compatibles con la dignidad, la moral pública y la solidez de la institución familiar?

Estas son, honorables Representantes, algunas de las razones que aconsejan la adopción de un reglamento especial sobre el uso de equipos destinados a la recepción de señales incidentales de televisión, para ser transmitidas por el sistema de antenas parabólicas, que me propongo presentar a su consideración.

Señores Representantes,

Manuel Espinosa Castilla,

Representante a la Cámara, departamento del Atlántico.

CAMARA DE REPRESENTANTES – SECRETARIA GENERAL

El día 28 de julio de 1993 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de Ley número 021 de 1993 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Manuel Espinosa Castilla.

DIEGO VIVAS TAFUR
Secretario General.

* * *

PROYECTO DE LEY No. 022 DE 1993

Por la cual la Nación asume la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de unas vías de comunicación, se ordena su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas y se dictan otras disposiciones.”

El Congreso de Colombia, en uso de las facultades que le confieren los numerales 3 y 9 del artículo 150 de la Constitución Nacional,

DECRETA:

ARTICULO 1o. La Nación a través del Ministerio de Obras Públicas, adelantará la construcción del tramo de carretera que falta para unir a los municipios de Palmira y Chaparral, en el departamento del Valle del Cauca y Chaparral, en el departamento del Tolima, con especificaciones de vía de primer orden, incluyendo la construcción de una variante que de esta carretera conduzca a los municipios de Ataco y Palermo, en el departamento del Huila.

el departamento del Valle del Cauca y Chaparral, en el departamento del Tolima, con especificaciones de vía de primer orden, incluyendo la construcción de una variante que de esta carretera conduzca a los municipios de Ataco y Palermo, en el departamento del Huila.

ARTICULO 2o. La Nación a través del Ministerio de Obras Públicas, Distritos de Carreteras números 17 y 18, asumirán la ampliación, rectificación, mantenimiento y conservación de los tramos de la carretera Palmira-Chaparral, cuya construcción ya se ha ejecutado, con el objeto de convertirlos en vía de primer orden.

ARTICULO 3o. La Nación, así mismo, a través del Ministerio de Obras Públicas, Distritos de Carreteras números 17 y 18, terminará la construcción de la vía Florida-La Diana-La Herrera que se viene adelantando como carretera de penetración y asumirá su mantenimiento y conservación, en beneficio del sector agropecuario de los departamentos del Valle y del Tolima.

ARTICULO 4o. La Nación a través del departamento de Planeación Nacional, conjuntamente con el Ministerio de Obras Públicas y las autoridades encargadas del control ambiental, adelantará los estudios y elaborará los planos para la construcción del tramo de carretera que falta para unir a los municipios de Palmira y Chaparral al que se hace referencia en el artículo 1º de esta ley, así como los correspondientes a la construcción de una carretera, con especificaciones de primer orden, que utilizando la vía Palmira-Chaparral, permite la comunicación entre San Martín, en el departamento del Meta y el Puerto de Buenaventura, en el Valle del Cauca, con la perspectiva de lograr, en el futuro, comunicación terrestre entre los sectores occidental y suroriental del país.

ARTICULO 5o. El Gobierno Nacional, teniendo en cuenta lo dispuesto en los numerales 3 y 9 del artículo 150 de la Constitución Nacional, incluirá en el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas de 1994 y 1995, la construcción de las obras que se contemplan en la presente ley.

ARTICULO 6o. Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar los contratos que sean necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley.

ARTICULO 7o. Autorízase, igualmente, al Gobierno Nacional para incluir en el Presupuesto Nacional de los cinco años siguientes, contados a partir de la vigencia de esta ley, las partidas necesarias para el cumplimiento e igualmente para efectuar los traslados presupuestales que sean necesarios para asegurar la financiación de lo ordenado en la presente ley.

ARTICULO 8o. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación.

Representante a la Cámara,

Miguel Motoa Kuri.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La comunicación terrestre entre los departamentos del Valle del Cauca, el Tolima, el Huila y los antiguamente llamados Territorios Nacionales del sector oriental del país, es una necesidad sentida de la Nación, como quiera que permitiría el rápido y adecuado desplazamiento de la producción agropecuaria e industrial entre estas zonas importantes del territorio patrio, estimulando su comercio y fortaleciendo la economía nacional que obtendría grandes beneficios, a través de la importación y exportación por el Puerto de Buenaventura.

Además, la comunicación entre los municipios de Palmira y Chaparral, por medio de la carretera, cuya terminación se contempla en el proyecto de ley que me permito someter al estudio y consideración de los honorables Representantes, produciría un acercamiento con la capital de la República, porque acortaría la distancia, en varios kilómetros, con el consiguiente ahorro en combustible y desgaste de los automotores, con notoria disminución en los costos del transporte.

Abre, igualmente, la perspectiva de una comunicación entre el Puerto de Buenaventura y los Llanos Orientales, estimulando la producción de vastas regiones del país, hoy desaprovechadas, por la falta de comunicaciones que permitan la comercialización de sus productos y la falta de insumos que pueden llegarles, fácilmente, de otras regiones, a costos inferiores a los que actualmente deben pagar, en caso de obtenerlos.

Es un hecho incuestionable que la apertura económica y las perspectivas del desarrollo y desenvolvimiento comercial, a nivel mundial, estarán centradas en el inmediato futuro, en los países del Océano Pacífico y es preciso que la Nación ponga sus miras en la apertura de vías de comunicación y en el mejoramiento de las existentes, a fin de permitir el rápido desplazamiento entre el Puerto de Buenaventura y el resto del país.

De tiempo atrás, se han hecho intentos para interesar a los Gobiernos Nacionales en la toma de medidas necesarias a convertir en realidad estos proyectos, pero la falta de interés y de liderazgo de las regiones beneficiadas y de una política visionaria y futurista por parte del Estado ha dado al traste con tan importantes iniciativas.

Estoy seguro que ahora, cuando en el país se ha despertado una nueva y vigorosa inquietud acerca del desarrollo integral, en todas las regiones que conforman la República, y una nueva clase política está emergiendo, con vigoroso impulso, para lograr su acelerado progreso, el Congreso Nacional, a través de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, le dará a este proyecto de ley el trámite correspondiente para convertirla en norma legal.

Acompaño en esta exposición de motivos, para información, los planteamientos que se han hecho en algunos foros impulsados por entidades cívicas de la ciudad de Palmira y de algunos sectores del Valle del Cauca.

Honorables Representantes,

Representante a la Cámara por el Valle del Cauca,

Miguel Motoa Kuri.

Antecedentes

La única vía de comunicación terrestre, para carga y pasajeros del Occidente del país con el centro y el resto de Colombia, es la actual carretera Armenia-Ibagué.

La opinión nacional sabe que las deplorables condiciones de la actual carretera, por el tráfico excesivamente pesado de remolques y la inusitada frecuencia del tráfico automotor de diversas características, agravado por las condiciones del terreno en varios sectores donde se presentan fuertes fallas y deslizamientos.

Las consecuencias que hoy se padecen y las que se avecinan a causa de la destrucción de esta vía en materias económicas y social son de gravedad evidente.

Alternativas

De las primeras investigaciones se han conocido algunas posibles soluciones estudiadas de tiempo atrás, que es necesario revisar y actualizar, con miras a definir su factibilidad o la necesidad de optar por una alternativa diferente, tales como:

1. La vía Buga-Espinal
2. La vía Palmira-Rioblanco-Chaparral-Ataco-Coyaima
3. La vía Florida-La Diana-Herrera

Todas con posibilidad de interconexión con Buenaventura.

Cualquiera de estas soluciones que se adopte, redundará en economía de tiempo y combustible, menor desgaste del parque automotor, orden público, turismo, comercio nacional e internacional, previendo la futura salida al Pacífico, desde el centro y el oriente de Colombia.

En el marco del IV Encuentro de Entidades de Desarrollo y Parlamentarios del Occidente Colombiano impulsado por la Cámara Junior de Colombia, Capítulo Cali, en octubre de 1976 se realizaron los siguientes análisis que aún son vigentes a criterios del comité organizador.

La propuesta al Gobierno Central y a la Gobernación del Valle en abril de 1992 por el Club de Leones Palmira Centro-Monarca sobre la construcción de una carretera de la apertura por la movilidad de la concesión.

Buga-Espinal

A partir de los estudios preparados por la misión Overseas Unit, Transport And Road, contratada por el Ministerio de Obras Públicas y cuyos informes preliminares fueron presentados a consideración del Gobierno Nacional en enero de 1974, se estudió un proyecto denominado de factibilidad, dada la emergencia que se avecina ante el deterioro progresivo de la actual vía Armenia-Ibagué, y los incrementos de las distancias para las ciudades de Cali, Palmira y su área de influencia.

El Ministerio de Obras está estudiando las tres alternativas propuestas en el estudio citado.

A largo plazo, se estudian entonces, tres "corredores", así:

1. Corredor que partiendo de Melgar aproveche el sector construido hasta el Carmen de Apicalá, busca el paso La Caimanera y atraviesa el Río Magdalena con un puente con 130 metros de luz, pasa por San Luis y llega a Corazón. De allí a Roncesvalles y luego a la depresión de Yerbabuena a 3.600 metros de altura, continúa hacia Barragán y de ahí a Buga.

2. El segundo corredor es igual al anterior hasta el Río Magdalena, se desvía hacia el sur para interceptar la carretera Espinal-Guamo; va a Ortega, prosigue por la margen derecha del Río, hasta San Antonio de los Micos, pasa al Valle del Río Tetua, luego al Valle del Río Amoyá, pasa la cordillera por el páramo de las Hermosas y luego al Río Guadalupe de Buga.

3. El tercer corredor atraviesa el Río Magdalena por Purificación, para aprovechar el puente que allí existe; pasa por Ortega, Castilla y Coyaima. Es aparentemente puente sobre el Magdalena y resulta, desde el punto de vista del desembotellamiento del Occidente del país, una alternativa más corta, considerada hasta Chaparral, como se dijo arriba.

Alternativa: Palmira-Chaparral

Desde principios del siglo XX se está estudiando la intercomunicación del Occidente colombiano con el centro y oriente del país.

Para ese entonces el doctor José María Rivera Escobar inició la construcción de un camino de herradura con cargo a su propio peculio y que partía de la región de Chinche y llegaba al Tolima, pasando por el Páramo de las Hermosas.

Posteriormente por los años cuarenta (40), se comenzó la carretera Palmira-Chaparral por el Cañón del Río Amaime. Llegó con buenas especificaciones hasta el paso de Las Águilas, de ahí en adelante se rebajaron éstas y hoy se encuentra bastante cerca de la línea en el corregimiento de tenerife, pero con carácter de vía de penetración.

Carretera: Palmira-Ataco

Debido a la situación difícil de orden público por los años 1955 y 1956 en la región limítrofe del Valle del Cauca y el Tolima, el Gobierno inició, a instancias del Batallón Codazzi, la construcción de la carretera Palmira-Ataco, que llevaba como fin inmediato la pacificación de la región y como objetivo último y de fondo, la habilitación económica en los aspectos de la agricultura-ganadería-fauna-forestación y geología de tan rica zona.

En la necesidad de darle entidad jurídica y buscarle recursos para su ejecución nació el Decreto-ley número 1198 de mayo de 1956, por medio del cual el Ejecutivo Nacional de Vías, aprobada la construcción de la carretera Palmira-Ataco y la reincorporaba a la red nacional de vías y que a su vez empalmaría con la vía Neiva-Girardot, acortando la distancia entre Cali y Bogotá en 163 kilómetros. Además tendría un ramal con la vía Palermo-Neiva.

Se integraría el plan vial del sur del Tolima grande con las carreteras de Río Blanco, Chaparral, Coyaima, Ortega, Ataco, Planadas, Palermo convergiendo a la carretera Panamericana que comunica a Ibagué con Neiva.

Especificaciones

Como era lógico para una vía de tanta importancia las especificaciones establecidas, fueron las de carretera de primer orden con:

Pendiente máxima de 7%
Radio mínimo de curva: 30 metros
Ancho de banca: 9 metros
Afirmado 0.20 centímetros
Obras de arte (alcantarillado) 100 metros
Taludes: al 1/2 y al 1/3%.

Obras ejecutadas

Sector Palmira-Chaparral

1. Construcción:
a) Explanación obras de arte afirmado k56 + 300 desde Palmira.
2. Pavimento:
Palmira-Tienda Nueva
10 Kms (aprox.).

Estado actual de los trabajos

- I. Estudios preliminares:
Potrerillo-Depresión del Cabuyal hasta 67 Kms.
- II. Construido: Palmira-Potrerillo-La Nevera-La Punta.
- III. Pavimentada: Palmira-Tienda Nueva: 10 Kms.

Así se construyó un kilómetro, perdiendo su inversión para regresar a las primitivas especificaciones.

Ventajas de la vía Palmira-Chaparral

1. Factor tiempo:

Ante la inminencia de graves problemas en la vía Armenia, Ibagué, que cada día parecen ser mayores, debemos pensar en la ruta que se puede construir con mayor rapidez, con economía y buenas especificaciones. La carretera Palmira-Chaparral tiene construidos hasta el momento 56 + 300 Kms y cerca de 12 Kms pavimentados entre Palmira y Tienda Nueva.

2. Factores técnicos:

Las especificaciones de carretera de primera categoría la clasifican como vía de prioridad inaplazable. Las alternativas Armenia-Ibagué-Florida-La Diana-La Herrera; Pradera-El Retiro-Bolo Azul; Tóez-Tacueyó son rutas económicas y prácticas, ya que se han construido o se adelantan con especificaciones de vía de penetración muy pobres, obteniéndose un valor del transporte alto y con gran deterioro del Parque Automotor nuestro.

Acortamiento de la distancia Buenaventura-Cali-Bogotá

Es una comparativa para la región el acortar la ruta en 163 Kms la que resumiría en una economía de tiempo y movimiento produciendo una alta relación de costo-beneficio.

Descongestión de la carretera central del Valle en el tramo Cali-Palmira-Buga

Con el tramo de carretera Puerto Tejada a Candelaria, se estableció comunicación directa a Popayán con Palmira. De esta manera todo el tránsito del sur del país hacia el centro se haría por la vía Popayán-Palmira-Río Blanco, descongestionando enormemente el tramo Cali-Palmira-Buga, que tiene mayor concentración de vehículos del país.

Acercamiento del Huila y Putumayo al mar

Todo el tránsito del Huila y Putumayo se desviarían por Chaparral y evitaría el tramo adicional entre Castilla, Saldaña, Guamo, Espinal, que podría ser de unos 60 Kms.

Acercamiento de los Llanos Orientales al mar

Si bien es cierto que la construcción de la carretera Palmira-Río Blanco-Chaparral garantizaría el tránsito entre el occidente del país y el resto de Colombia, no es menos importante el acercamiento de los Llanos Orientales al mar.

Observando las posibles salidas al mar que tiene el llano y tomando como punto de partida a San Martín, es fácil observar la ventaja que ofrece el aprovechamiento de la carretera Ataco.

Veamos las posibilidades:

- a) San Martín-Bogotá-Honda-Medellín-San Juan-Barranquilla con longitud de 1.346 kilómetros;
- b) San Martín-Villavicencio-Bogotá-Girardot-Ibagué-Armenia-Buga-Lobo Guerrero-Buenaventura con 777 kilómetros;
- c) San Martín-Urbe-Natagaima-Chaparral-Tolima-Lobo Guerrero-Buenaventura con 540 kilómetros;
- d) Palmira-Yumbo-Buenaventura en kms.

Se anota que esta última posibilidad presenta además las características de menores pendientes, ya que pasa por los puntos menos elevados, como puede verse claramente en el mapa de Colombia. Para tener una mejor noción, de los construidos y por construir en la carretera que nos ocupa observemos en siguiente cuadro:

Carretera Buenaventura-Palmira-Chaparral-San Martín

Buenaventura-Cali-Palmira	148
Palmira-Chaparral	137
Chaparral-Coyaima	32
Coyaima-Natagaima	30
Natagaima-Alpujarra-Colombia-Uribe	112
Uribe-San Martín (parte por la carretera marginal de la Selva)	82
	541

Economía de combustible y parque automotor

Debido al acortamiento de la distancia y a las especificaciones de primer orden, la economía en combustible y con el parque automotor es de magnitudes muy grandes.

Integración vial de los Llanos Orientales

Esta vía que unida en San Martín, viene a convertirse en la carretera de integración de los Llanos Orientales sirviendo de desembotellamiento a los mismos y haciendo que el Plan Vial y los acometidos de colonización y desarrollo programados por el Gobierno para esa zona, no sean utópicos pensamientos y obsoletas y estériles promesas por cuanto nada valdría hacer una programática de colonización en zonas que no tienen salida por parte alguna. Para un mejor entendimiento de la importancia de la citada carretera, que no es sólo una conveniencia palmirana o vallecaucana, tan duramente marginada, sino una necesidad nacional, analizamos valiéndonos del mapa adjunto a varios factores:

a) Se tiene la llamada carretera marginal de la selva que partiendo de la carretera Panamericana en la ciudad de Pasto, continúa con rumbo a Mocoa para empatar con Florencia, Montañita, San Vicente y Puerto Rico, donde comienza a bordear la sierra de Macarena hasta llegar a Uribe, que es punto de especial importancia en la conexión con la vía Buenaventura-Palmira-Chaparral-San Martín de Uribe, continúa hacia el punto de convergencia de todas las carreteras del Llano, o sea San Martín, para continuar a Villavicencio y llegar a Sevilla en Boyacá que enlaza luego con Tame en la Intendencia de Arauca y se bifurca en un ramal a la capital de ésta y en otra que empata con la carretera Nortesantandereana que lleva a Pamplona, observándose entonces que los objetivos de esta carretera marginal de la Selva son los de facilitar la comunicación entre los Llanos Orientales y los demás países de América del Sur, así como los mismos Llanos al Pacífico y el Atlántico;

b) Analizaremos ahora la forma como las vías de conexión en el Llano buscan su desembocadura al pueblo de San Martín, punto límite de la carretera que partiendo de Buenaventura conecta Palmira con Río Blanco.

1. Una carretera que iniciando en Arauca, pasa por Cravo Norte y llega a Puerto Nuevo para conectarse con la ruta que originando en el extremo nororiental de Vichada en Puerto Carreño, sale a Puerto Nuevo para seguir bordeando el Río Meta y llegar a Puerto Porvenir.

A su vez Vichada contribuye a esta conexión y germina dos ramales, uno en Campo Troco y otro en San José que se confunde en Puerto Porvenir con la carretera que arrancando de Pore en Boyacá llega al mismo nudo. Se anota que todas estas vías son completamente transitables.

2. La vía que de San José del Guaviare llegará a Mitú capital de Comisaría del Vaupés.

3. De otro lado y hacia la parte sur en el Amazonas sitio del Mediodía se ha proyectado una carretera interconexión Amazonas-Caqueta-Vaupés, que pasará por la Chorrera-Palermo-Mocujer-Cuñare-Corinto-San Fernando-Puerto Nare y Calamar, donde comienza una vía ya construida que va a San José del Guaviare y continúa a Puerto Limón en el Meta, para empatar con la carretera que partiendo de Puerto Porvenir ha pasado por Puerto Gaitán y llegando a Puerto Limón, llega a San Martín y estamos de nuevo en el extremo de la importancia, vía que pasando por Palmira-Chaparral desembollará el Llano y le abrirá un corto camino al mar, dando una amplia proyección económica a esos terrenos que como se sabe, son planos, cubiertos de hierbas, piso sólido, rectas largas y pocas curvas, que facilitan el trazado y construcción de carretera.

Facilidades al turismo

El encanto que brinda a propios y extraños los inmensos Llanos y la impenetrable Amazonia, así como la visita a la inigualable Sierra de la Macarena sería objetivo de mucho turismo que a través de esta vía conectaría el sur-oeste colombiano a estas maravillosas regiones, a su vez facilitaría el acceso del turismo del centro del país al Balneario Popular de Ladrilleros en la Costa Pacífica, le permitiría un turismo social muy conveniente.

Conclusiones

Esta carretera que ha sido mirada como mera aspiración de las regiones de los departamentos de Tolima y Valle, casi específicamente de las ciudades que comunicaría, tiene una importancia de carácter nacional como lo hemos visto en las consideraciones anteriores, su atención por parte de los gobiernos ha sido muy poca, por no decir que ninguna. De no haber sido por la labor silenciosa y casi heroica del Batallón Codazzi, no se habría logrado llegar al sitio donde hoy se encuentra.

Ya hemos visto que razones de orden estratégico, de facilidades al turismo, de integración vial de vastas regiones colombianas, de acercamiento al mar de sectores socioeconómicos específicos, de facilitar y acortar la vía Buenaventura-Bogotá de contar con un número de kilómetros construidos con buenas especificaciones, de aprovechar cuantiosa inversión en las obras y por una economía de tiempo en la solución de problema de la intercomunicación del Occidente con el centro y oriente de Colombia

se debe adoptar la vía Palmira-Chaparral sin que se descarte en un futuro, la construcción de un ramal por Buga-la Transversal Buenaventura-Buga-Espinal-Florida-La Diana-Herrera.

Invitamos a los integrantes de este encuentro a pronunciarse a favor de la carretera Palmira-Río Blanco-Chaparral.

CAMARA DE REPRESENTANTES – SECRETARIA GENERAL

El día julio 28 de 1993 ha sido presentado en éste Despacho, el Proyecto de ley No. 022 de 1993 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante doctor Miguel Motoa Kuri.

DIEGO VIVAS TAFUR
Secretario General.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
No. 023/93**

Por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de la República,

D E C R E T A:

ARTICULO 1o. Créase una circunscripción especial para el Senado de la República en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Esta circunscripción especial elige dos Senadores.

ARTICULO 2o. Uno de los Senadores tendrá que ser isleño raizal y el otro senador deberá ser residente con permanencia ininterrumpida no menor a diez (10) años.

ARTICULO 3o. Los dos senadores elegidos por la circunscripción especial que se crea en este Acto Legislativo serán adicionados al número que actualmente existe.

ARTICULO 4o. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado a consideración de la Honorable Cámara de Representantes por:

Ana Pechthalt, Representante a la Cámara por el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; siguen 16 firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La presente iniciativa constitucional que someto a consideración y estudio del Congreso Nacional mediante la cual se crea una circunscripción especial para el Senado de la República adicional a la nacional, se fundamenta en la necesidad de garantizar el derecho del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que en razón de su población y número de electores no cuenta con la votación suficiente para llevar voceros de los intereses provinciales y regionales al Senado de la República. Además de los intereses de los habitantes de esta importante región del país se hace necesaria la representación en el Senado de la República de los voceros del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para hacer reafirmación de los Tratados Internacionales y para apoyar el sentir de los colombianos residentes en esta frontera de no dejarse influenciar por las pretensiones de reclamos injustificados de otras naciones a querer apoderarse de estos territorios.

Se busca con este proyecto que la antigua Intendencia Especial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, hoy Departamento por mandato constitucional del artículo 309, pueda obtener con cualquier número de votos que se obtenga en la circunscripción especial y por mayoría dos senadores. Para garantizar la verdadera representación de las fuerzas vivas del Departamento, de estos senadores uno deberá ser isleño raizal y el otro tendrá que acreditar una residencia ininterrumpida no inferior a diez (10) años.

Las especiales circunstancias de ser una importante puerta de entrada a Colombia, nuestro puesto de avanzada soberana en el Mar Caribe, y su lejanía del territorio continental le dan unas características exclusivas de dificultad para su desarrollo y progreso. Lo anterior ha ameritado desde el año 1957 un tratamiento jurídico *sui generis*. Igualmente ha quedado evidenciado en el artículo constitucional 310 el espíritu de un tratamiento especial, diferente al de los demás departamentos, al disponer: "El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de Fomento Económico establezca el legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago.

Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas".

Infortunada y seguramente sin ninguna mala intención de la administración central, se borró de un plumazo con los decretos de apertura económica la ventaja comparativa arancelaria que beneficia el comercio del archipiélago, sin que hasta la fecha se haya corregido dicha situación.

Para concluir, debemos hacer referencia a lo que ha sido el espíritu de la circunscripción nacional para el Senado: Defender las minorías y facilitarles obtener una

representación adecuada y efectiva en el Congreso. En la reforma constitucional presentada al Congreso por el Gobierno del Presidente Barco se contemplaba la creación de una "circunscripción nacional especial de paz" para Senado y Cámara por una sola vez para dar oportunidad de llegar al Congreso a los colombianos miembros de organizaciones guerrilleras, que en la fecha de elecciones, se hubiesen incorporado a la vida civil e institucional del país.

Paradójicamente la Constitución de 1991, la que defiende la descentralización administrativa, la autonomía regional, la apertura política, y la democracia participativa, estableció la imposibilidad para que los nuevos departamentos tengan una representación en el Senado de la República, pues tanto el cociente como el residuo de la circunscripción nacional son muy superiores a las posibilidades del Departamento.

Presentado a consideración del honorable Congreso por:

Ana Pechthalt, Representante a la Cámara por Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; siguen 14 firmas ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES - SECRETARIA GENERAL

El día 28 de julio de 1993 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de Acto Legislativo número 023 de 1993 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante doctora Ana de Pechthalt y otros.

DIEGO VIVAS TAFUR
Secretario General.

PROYECTO DE LEY No. 025/93

Por la cual se otorgan derechos sucesorales y de alimentos a los compañeros permanentes

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. El compañero permanente supérstite tendrá vocación hereditaria en la sucesión intestada en los mismos términos que le corresponden al cónyuge sobreviviente.

ARTICULO SEGUNDO: El compañero permanente tendrá derecho a recibir porción patrimonial, de conformidad a lo preceptuado en los artículos 1230 y siguientes del Código Civil.

PARAGRAFO. Para todos los efectos de esta Ley entiéndase por porción patrimonial, el equivalente a la porción conyugal. Así mismo, inclúyase la expresión "compañero permanente" y "porción patrimonial" en los artículos 1230 y siguientes del Código Civil.

ARTICULO TERCERO: Para que el compañero permanente adquiera vocación hereditaria y derecho a porción patrimonial, deberá cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 2° de la Ley 54 de 1990.

ARTICULO CUARTO: Los derechos sucesorales y de porción conyugal del compañero permanente en caso de concurrir con cónyuge de buena fe, se dividirán entre ellos por partes iguales para no vulnerar los derechos sucesorales de los demás asignatarios.

ARTICULO QUINTO: Adiciónese el artículo 411 del Código Civil en el sentido de que se deben alimentos por Ley al compañero permanente.

El derecho existirá siempre que los compañeros permanentes no hayan disuelto y liquidado la sociedad patrimonial o que tengan hijos comunes menores de edad.

ARTICULO SEXTO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:

Mario Rincón Pérez,

Representante a la Cámara,

Por la circunscripción electoral de Santafé de Bogotá.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representes:

Me permito presentar a consideración del Congreso de la República por conducto de la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley "por la cual se otorgan derechos sucesorales y de alimentos a los compañeros permanentes" que tiene como propósito de legislar sobre aspectos cruciales de la unión marital de hecho, como son los derechos sucesorales y de alimentos.

En Colombia la unión de hecho es una realidad social que engloba a una parte significativa de la población y cuyas motivaciones crecen diariamente con la urbanización del país, la incorporación masiva de la mujer a la vida económica, los procesos de migración inducidos por las distintas manifestaciones de la violencia y el cambio de los valores en la sociedad.

Las familias que surgen de estas relaciones se mantienen en una situación de desprotección e injusticia, que debe ser corregida por el legislador con el cubrimiento de los vacíos normativos que generan desconcierto e incertidumbre y que desde luego contienen larvados problemas sociales que afectan a la comunidad en su conjunto.

La familia como núcleo social, es por naturaleza un grupo solidario que busca atender sus necesidades primordiales de alimentación, techo y educación. Elementos que la sociedad ha erigido en derechos y por cuyo cumplimiento debe velar, incorporando en su cuerpo normativo, las formas cambiantes con las cuales se configura la familia.

En el estadio actual de desarrollo de la humanidad, para la conformación de una familia concurre la voluntad libre y espontánea de un hombre y una mujer, aspectos que recoge explícitamente la Constitución Nacional al establecer que la familia "se con-

tuye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla", artículo 42 C.N.

Lo que indica que si la Ley de Leyes reconoce como fuente de la familia el vínculo natural y la voluntad responsable de conformarla, no existe razón para continuar con vacíos en la legislación sobre las uniones maritales de hecho, en aspectos tan importantes como los derechos sucesorales y de alimentos. Máxime si se tiene en cuenta que la Constitución en cuanto a deberes e inhabilidades equipará al compañero permanente con el cónyuge.

Antecedentes legales y jurisprudencia

En el Código de Andrés Bello se omitió regular el concubinato y su tratamiento. Su concepción fue bastante restringida, según el artículo 329 "para los efectos del artículo anterior no se tendrá como concubina de un hombre sino a la mujer que vive públicamente con él, como si fueran casados siempre que uno y otro sean solteros o viudos", es decir, establecida una limitante en el sentido que solamente podían conformar relaciones concubinarias aquellas personas que no tenían impedimento legal para contraer matrimonio.

Con la expedición del Código Civil Colombiano de 1873 y la legislación posterior, se incorporaron modificaciones muy importantes para su época en favor de la concubina, reconociéndole algunos derechos nugatorios hasta entonces.

Dentro del desarrollo normativo es importante destacar la Ley 45 de 1936, que en su artículo 1° definía a los hijos naturales en los siguientes términos: "El hijo nacido de padres que al momento de la concepción no estaban casados entre sí, es hijo natural, cuando ha sido reconocido o declarado como tal con arreglo a la presente Ley". Ley que estableció una concepción más amplia del concubinato avanzado en la legislación hasta entonces existente. Facilitando a los interesados la investigación y el reconocimiento de la filiación natural e incorporando a los hijos extramatrimoniales en el primer orden sucesoral, otorgándoles la mitad de los derechos de los hijos legítimos.

Hasta el año 1968 se vuelve a tratar la materia a través de la Ley 75, estableciendo la presunción de paternidad natural, no exigiendo relaciones estables y notorias no comunidad de habitación para dicha presunción.

Las normas de carácter laboral por contraste han sido de avanzada en el otorgamiento de los derechos a los compañeros permanentes, reconociendo el derecho a la pensión de sobrevivientes a la mujer con quien el asegurado hubiere hecho vida natural durante los tres (3) años inmediatamente anteriores a su muerte o quien hubiese tenido hijos, siempre que ambos hubiesen permanecido solteros durante la convivencia" (Ley 90 de 1945); el derecho a réclamar las indemnizaciones por accidentes de trabajo (artículo 204 inciso final CST); la sustitución pensional o pensión de jubilación *post mortem* a favor del concubino. (Artículo 3° Ley 71 de 1988); cesión del derecho de Licencia de Maternidad (artículo 236 CST); en la nueva redacción artículo 34; Ley 50 de 1990.

La jurisprudencia nacional igualmente ha tenido gran trascendencia, ya que, si bien es cierto en un principio no participó del criterio de que paralelamente al concubinato existiera una sociedad de hecho entre los concubinos, a la postre se inclinó por reconocer su existencia siempre y cuando se cumplieran los siguientes requisitos:

1. Que se trate de una serie coordinada de hechos de explotación común.
2. Que se ejerza una acción paralela y simultánea entre los presuntos asociados tendientes a la consecución de beneficios.
3. Que ambos estén en pie de igualdad.
4. Que no se trate de un Estado de simple indivisión, sino de verdaderas actividades encaminadas a obtener beneficios comunes.

En este sentido, las jurisprudencias de la Corte Suprema de Justicia han sido uniformes y en sus decisiones reiterativas desde el año 1935. Así mismo, la Corte ha sido clara en manifestar que el concubinato en sí no crea una sociedad de bienes, como sí ocurre con el matrimonio.

Criterio con el cual durante más de medio siglo se presentó una situación aberrante, debido a que uno de los concubinarios por el hecho de no poder probar los requisitos exigidos para que se conformara una sociedad de hecho, no se le reconocían derechos sobre los bienes que con su trabajo y ayuda se adquirieron durante la convivencia.

Situación parcialmente corregida con la Ley 54 de 1990, que en parte terminó con una injusticia de desprotección legal a los compañeros permanentes en el aspecto meramente patrimonial. Con esta ley se dio un gran avance a la legislación existente en esta materia, ya que reguló lo referente a los derechos patrimoniales, al establecer que: "El patrimonio o capital producto del trabajo, ayuda o socorro mutuos pertenece por partes iguales a ambos compañeros permanentes"; también estableció los requisitos necesarios para que nazca a la vida jurídica la unión marital de hecho, la que se conforma entre un hombre y una mujer, que sin estar casados hacen una comunidad de vida permanente y singular, durante un período no menor de dos (2) años.

Por otra parte, se refirió a los medios de prueba y el procedimiento para declarar la existencia de la unión marital de hecho; como también a las causales, al procedimiento, la competencia para la disolución y liquidación de la sociedad patrimonial, y el término de prescripción de la unión.

Si bien es cierto, que la Ley 54 de 1990 en parte terminó con una injusticia de desprotección legal a los compañeros permanentes en el aspecto patrimonial, no podemos desconocer que no tocó aspectos tan importantes como el derecho a alimentos y sucesorales, ya que si lo que quería frente a esta institución era reglamentar una situación de facto de carácter social, se debió legislar sobre estos aspectos.

Es injusto que al cónyuge se le deban alimentos por ley y al compañero permanente no. Que un cónyuge tenga derechos sucesorales en la sucesión abintestato, así como la asignación forzosa de porción conyugal y el compañero permanente carezca de estos derechos.

En este sentido se hace necesario y urgente una modificación a la normatividad sustantiva para que el compañero permanente adquiera los citados derechos, razón por la cual y para solucionar esta injusticia se propone este proyecto de ley que entraría a reformar las leyes civiles en materia sucesorial así como de alimentos, de tal suerte que

Fundamentos constitucionales

La Constitución Nacional reconoce explícitamente la unión marital de hecho como fuente de la familia, al consagrar en el inciso primero del artículo 42 que la familia "se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla".

De otra parte, la Carta Política reconoce particularmente la unión de hecho como "unión permanente", en el artículo 126 que a la letra dice: "Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil o unión permanente, así mismo en su artículo 179 numeral 6 señala que no podrá ser congresista quien esté vinculado en unión permanente con una persona inscrita por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos o miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha".

También reconoce a los miembros de la pareja de una unión marital como "compañeros permanentes" en el artículo 33 en el cual preceptúa "Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente". Y de otro lado el artículo 292 inciso segundo manda que: "No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados o concejales".

Con la nueva Constitución es más imperiosa la necesidad de ampliar el marco normativo de las uniones maritales de hecho, toda vez que estas uniones tienen rango constitucional, por cuanto en el artículo 42 se establece la familia como el núcleo fundamental de la sociedad, garantizando al Estado su protección integral, lo cual como es lógico suponer, incluye la igualdad de derechos y deberes de la pareja de hecho ante la ley.

En las uniones de hecho en la mayoría de ocasiones es la mujer, quien sufre las consecuencias de la desprotección legal, situación que también prevee la Constitución al consagrar "El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia" artículo 43 C.N.

En virtud de lo anterior son claros los fundamentos constitucionales que impulsan este proyecto de ley, en donde simplemente se atiende el mandato constitucional de proteger la familia y especial a la mujer cabeza de ella, otorgándoles el derecho de alimentos y sucesorales dentro de los límites reglados por la ley. Por otra parte las limitaciones al ejercicio ciudadano establecidas a los compañeros permanentes al equiparlos a los cónyuges, debe llevar aparejado la institucionalización de los correspondientes derechos, como son los ya señalados.

La definición y determinación de los conceptos involucrados en las uniones de hecho, así como el sistema probatorio de las mismas, están precisados en la Ley 54 de 1990, lo cual hace expedita la implementación del articulado propuesto en el proyecto.

Mario Rincón Pérez,

Representante a la Cámara por la Circunscripción Electoral de Santafé de Bogotá.

CAMARA DE REPRESENTANTES – SECRETARIA GENERAL

El día 2 de agosto de 1993 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de Ley No. 25 de 1993, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Mario Rincón.

DIEGO VIVAS TAFUR
Secretario General.

PROYECTO DE LEY No. 028/93

Por la cual se modifica la Ley 07 de 1979, se transforma en el Ministerio de la Mujer y la Familia el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se vincula la Nación al Año Internacional de la Familia y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETO

ARTICULO 1o. El artículo 19 de la Ley 07 de 1979 quedará así: El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se denominará en adelante Ministerio de la Mujer y la Familia, será el organismo rector de las políticas, programas y acciones por medio de las cuales el Estado y la sociedad colombiana garantizan la protección integral a la familia, de acuerdo con lo previsto y ordenado por la Constitución Política de Colombia, de manera especial en su artículo 42 y subsiguientes.

El Ministerio de la Mujer y la Familia tiene como objetivos principales, la formulación y el desarrollo de las políticas, acciones y programas de protección integral a la familia, la mujer, el niño y la vejez; la dirección y coordinación del Sistema de Bienestar Familiar, y, en general, el desarrollo, cumplimiento y aplicación de las funciones, normas y demás disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia, especialmente, las prescritas por las Leyes 75 de 1968; 27 de 1974; 07 de 1979 y sus respectivos decretos reglamentarios.

ARTICULO 2o. El Ministerio de la Mujer y la Familia desarrollará sus acciones, políticas, programas y proyectos por medio de las entidades territoriales departamentales, distritales, municipales y de territorios indígenas y demás entidades territoriales creadas por la ley, en estricta observancia de los principios constitucionales sobre descentralización y de las demás normas legales vigentes sobre dicha materia.

ARTICULO 3o. Para los efectos de la concertación de las políticas y programas del sector público y el sector privado en esta área créase como organismo consultivo el Consejo Nacional de Bienestar Familiar integrado de la siguiente forma:

- El Ministro de la Mujer y la Familia, quien lo presidirá.
- El Ministro de Trabajo y Seguridad Social.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación.
- Un Senador de la República, miembro de la Comisión Quinta, elegido por ésta.
- Un representante miembro de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, elegido por ésta.
- Dos representantes elegidos por las asociaciones patronales que hagan parte del Consejo Nacional del Trabajo o del organismo gubernamental que haga sus veces.
- Dos representantes elegidos por las Confederaciones Sindicales que hagan parte del Consejo Nacional del Trabajo o del organismo gubernamental que haga sus veces.
- Un representante elegido por la Asamblea General de las Organizaciones No Gubernamentales, ONG.
- Un representante de las organizaciones de trabajo voluntario, elegido por la Asamblea General de las mismas.

ARTICULO 4o. El Consejo Nacional de Bienestar Familiar tendrá las siguientes funciones:

- a) Asesorar al Ministerio de la Mujer y la Familia en el diseño de las políticas y programas del sector;
- b) Promover la organización de la sociedad civil en asociaciones de trabajo y participación comunitaria;
- c) Servir de mecanismo de comunicación y enlace del sector público con el sector privado para el eficaz desarrollo de las políticas, acciones y programas relacionados con la protección integral de la familia, la mujer y el niño;
- d) Asesorar al Gobierno Nacional en la formulación y el desarrollo de las acciones con las cuales la Nación se vincule a la celebración del Año Internacional de la Familia;
- e) Las demás que le sean señaladas de acuerdo con la presente Ley.

ARTICULO 5o. La estructura legal, de servicios, administrativa y de recaudos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar así como su patrimonio y la totalidad de sus atribuciones, facultades y funciones se desarrollarán en cumplimiento de lo preceptuado por la Ley 75 de 1968; Ley 27 de 1974; Ley 07 de 1979, sus respectivos decretos reglamentarios y demás normas legales que rijan la materia.

El Ministerio de la Mujer y la Familia asumirá por medio de su titular la representación legal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y ejercerá a plenitud todas las funciones, facultades y atribuciones que las leyes prescriben para el Instituto y para su Director Nacional.

ARTICULO 6o. Para los efectos del cambio de naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el Gobierno Nacional dispone de seis meses, contados a partir de la aprobación de la presente Ley para que, en ejercicio de la potestad reglamentaria, adopte las medidas conducentes a la organización administrativa del Ministerio de la Mujer y la Familia teniendo como base la organización del ICBF; determine y prescriba las normas y los ajustes en todos los aspectos de la estructura administrativa y de servicios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y, en general, adopte las disposiciones reglamentarias necesarias para el cabal cumplimiento de la presente Ley.

ARTICULO 7o. El Ministerio de la Mujer y la Familia servirá de entidad de apoyo para las Comisarías de Familia a fin de que la tarea de éstas sea cada vez de mayor eficacia y cubrimiento para la institución familiar. Igualmente el Ministerio de la Mujer y la Familia adoptará políticas de estímulo y fomento de las organizaciones de trabajo comunitario tales como los voluntariados las Organizaciones No Gubernamentales, ONG y, en general las entidades sin ánimo de lucro que desarrollan programas de protección a la familia pudiendo contratar con éstas la prestación de servicios a la comunidad de acuerdo con lo prescrito por la Constitución Política de Colombia.

PARAGRAFO 1o. Queda entendido que las contribuciones económicas establecidas por leyes que recauda el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los recursos presupuestales ordinarios y extraordinarios que la Nación destina a tal entidad; los recursos que por cualquier otro concepto esta institución percibe así como todos los programas y servicios regulares o especiales que presta no podrán ser disminuidos o suspendidos bajo ninguna circunstancia.

ARTICULO 8o. Señálase el segundo domingo del mes de septiembre de cada año como el Día de la Familia en Colombia.

ARTICULO 9o. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Representante a la Cámara por el Departamento de Risaralda,

María Isabel Mejía Marulanda.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha declarado 1994 el Año Internacional de la Familia, como una expresión de la determinación de los pueblos de Naciones Unidas para promover el progreso social y el mejoramiento de la calidad de vida en una atmósfera de libertad. Al reafirmar las Resoluciones 44/82 de diciembre 8 de 1989, 45/133 de diciembre 14 de 1990 y 46/92 de diciembre 16 de 1991, Naciones Unidas ha declarado que su mayor instrumento en materia de derechos humanos y de política social lo constituye la profunda preocupación de este organismo por la más amplia protección para la familia, "convencida que la igualdad entre los sexos, la participación igualitaria en el empleo y la responsabilidad compartida de los padres son elementos esenciales de una política moderna de protección a la familia". Para lograr estos objetivos en la comunidad mundial ha declarado 1994 el Año Internacional de la Familia, año en el cual las naciones habrán de tomar las medidas legislativas y de operación necesarias para lograr el fortalecimiento en todos los órdenes de la célula familiar.

El sistema colombiano de protección a la familia

En Colombia la política relacionada con el menor y la familia está a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. La Ley 75 de 1968, creó el Instituto como establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial.

nio propio, adscrito al Ministerio de Salud. Esta ley le asignó al ICBF, como objetivo fundamental "proveer a la protección del menor y, en general, al mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas"; así mismo, le impone una de las funciones para el cumplimiento como de este objetivo 'recibir y distribuir los recursos y auxilios que se incluyan en el Presupuesto Nacional, con destino a entidades oficiales y particulares que se ocupen de programas de bienestar social del menor y de la familia e inspeccionar, la inversión de los mismos'".

Aspectos trascendentales de esta ley son, entre otros, las normas sobre la filiación natural, las causales de declaración judicial de paternidad natural, capacidad para el ejercicio de las tutelas y curatelas, adopción, alimentos, impuestos sobre sucesiones y donaciones y la creación del cargo de defensor de menores.

La Ley 27 de 1974, considerada como una de las leyes sociales más importantes de las últimas décadas, estableció el derecho de los hijos de los empleados y trabajadores del sector público y del sector privado y, por extensión, a los hijos de trabajadores independientes y desempleados al servicio de guarderías y hogares infantiles para lo cual creó los Centros de Atención Integral al Preescolar, CAIP; consagró la obligación de aportar el 2% de la nómina mensual de todos los patronos y entidades públicas y privadas al ICBF destinándolos exclusivamente al desarrollo de la política de protección y defensa de la niñez; dio a los CAIP el carácter de instituciones de utilidad común; elevó al 12% la participación de ICBF en la venta de sal; creó Consejos de Administración del ICBF con la representación de patronos y trabajadores y eximió del pago de los servicios —obviamente tarifas módicas— a los hijos de los trabajadores con salario mínimo, a los desempleados y a las personas privadas de la libertad.

La Ley 27 de 1974 consolidó económicamente al ICBF, dotándolo de abundantes recursos financieros que lo han llevado a la situación de ser uno de los establecimientos públicos de la administración central más poderosos en esta materia.

La Ley 07 de 1979 se expidió para los siguientes objetivos:

- Formular principios básicos para la protección de los niños.
- Establecer el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, SNBF y reconocer el bienestar familiar como un servicio público.
- Reorganizar el ICBF y establecer sus postulados básicos así:
 - a) La niñez constituye parte fundamental de toda política para el progreso social;
 - b) Todos los niños desde la concepción tienen derecho a los cuidados y asistencia especial del Estado;
 - c) Todos los niños tienen derecho a la educación y al bienestar.

Propuestas para el Año Internacional de la Familia.

En materia de legislación, Colombia cuenta con un amplio repertorio de normas que podría garantizar un vasto y eficaz sistema de protección a la familia y, especialmente, defensa de la niñez. Sin embargo, pese a la encomiable labor del ICBF, a los ingentes recursos económicos que le genera la contribución establecida por la Ley 27 de 1974 y a la variedad y abundancia de normas legales sobre la materia, no ha sido posible eliminar de un tajo el lacerante espectáculo que ofrece entre nosotros la niñez abandonada y la familia desprotegida. Por ello consideramos que es indispensable darle a esta política de protección a la familia el rango debido en la organización del Estado a fin de que en sus más altos niveles de decisión estén presentes las instituciones y los funcionarios que diseñan tales programas y políticas.

Por tales razones esta propuesta está concebida para que se maximice la acción del Gobierno Nacional en el trabajo de protección del núcleo familiar; para ampliar la cobertura de defensa de la niñez y del anciano y, en general, para canalizar en términos de eficiencia y de gran rendimiento social los cuantiosos recursos humanos, técnicos, económicos y normativos de que dispone la Nación para resolver los angustiosos problemas que plantea el Estado de desamparo de la niñez, la mujer, la vejez y la familia. Esta propuesta legislativa está concebida también como un de las acciones del Congreso y del Gobierno de Colombia para 1994 Año Internacional de la Familia, proclamado por la Asamblea General de Naciones Unidas; busca transformar el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el Ministerio de la Mujer y la Familia sin causar nuevas erogaciones al Tesoro Público y jerarquizando una herramienta de trabajo extraordinaria que habrá de contribuir en forma decisiva al rescate y afianzamiento del núcleo familiar, célula vital de toda nuestra sociedad.

Esta propuesta también adopta, honorables Representantes, mecanismos de reconocimiento, estímulo y fomento para el trabajo voluntario, las organizaciones No Gubernamentales, ONG, y las entidades si ánimo de lucro que desarrollan programas esta área, asumiendo que su labor abnegada con la comunidad es de trascendencia cardinal para nuestro desarrollo social y económico.

Honorables Representantes: Espero que la iniciativa que presento a vuestra ilustrada consideración merezca su interés y aprobación. Como toda iniciativa la presente acusará vacíos y fallas que tengo la convicción serán subsanados por vuestra erudición y patriotismo a fin de que podamos perfeccionar como Representantes del Pueblo, unas instituciones y programas que constituyan la respuesta adecuada a sus necesidades. Adjunto a la presente Exposición de Motivos información de las Naciones Unidas sobre la filosofía y alcances del Año Internacional de la Familia.

Con toda consideración y comedimiento,

Representante por el Departamento del Risaralda,

María Isabel Meja Marulanda.

AÑO INTERNACIONAL DE LA FAMILIA

46/92. Preparación y celebración del Año Internacional de la Familia

La Asamblea General.

Recordando su resolución 44/82, de 8 de diciembre de 1989, en la que proclamó el año 1994 Año Internacional de la Familia, designó a la Comisión de Desarrollo Social órgano preparatorio y al Consejo Económico y Social órgano de coordinación del Año, y pidió al Secretario General que, sobre la base de su informe y en consulta con los Estados Miembros, los organismos especializados pertinentes y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas, elaborara un proyecto de programas para la preparación y observancia del Año.

Recordando también su resolución 45/133, de 14 de diciembre de 1990, en la que invitó a todos los gobiernos, los organismos especializados y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes, así como a las organizaciones nacionales interesadas, a que hicieran todos los esfuerzos posibles para preparar y celebrar el Año, y pidió al Secretario General que finalizara un proyecto de programa para la preparación y observancia del Año y lo presentara a la Comisión de Desarrollo Social para su examen en su período de sesiones de 1991, y a la Asamblea General en su cuadragésimo sexto período de sesiones.

Consciente de que existen diversos conceptos de la familia en los diferentes sistemas sociopolíticos y culturales.

Observando con satisfacción que la proclamación unánime por la Asamblea General del año 1994 como Año Internacional de la Familia ha destacado la importancia de las cuestiones que atañen a la familia y ha hecho que cobren mayor conciencia al respecto los gobiernos, los organismos especializados, las comisiones regionales y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como las organizaciones nacionales interesadas, y en consecuencia ha fomentado un mejor conocimiento de los procesos económicos, sociales y demográficos que influyen sobre la familia y sus integrantes y ha centrado la atención en los derechos y responsabilidades iguales de todos los integrantes de la familia.

Expresando su reconocimiento a los gobiernos, los organismos especializados y las organizaciones no gubernamentales pertinentes por las actividades que ya han llevado a cabo en apoyo de los objetivos del Año Internacional de la Familia, creando así una mayor conciencia de las cuestiones relacionadas con la familia en los planos local y nacional.

Habiendo examinado el informe del Secretario General titulado "Preparación y celebración del Año Internacional de la Familia".

1. *Aprueba* para su realización las propuestas formuladas por el Secretario General en su informe.

2. *Invita* a todos los gobiernos, los organismos especializados, las comisiones regionales y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes a intensificar todos los esfuerzos posibles para preparar y celebrar el Foro Internacional de la Familia.

3. *Acoge con beneplácito* la creación por el Secretario General del Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para el Año Internacional de la Familia.

4. *Reitera su invitación* a todos los Estados a que tomen medidas urgentes para establecer mecanismos nacionales, tales como los comités de coordinación, que se encarguen de la preparación, la observancia y las actividades complementarias del Año y en particular de planificar, estimular y armonizar las actividades de los organismos y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales vinculados a la preparación y celebración del Año.

5. *Pide* a los órganos competentes de las Naciones Unidas que hayan de encargarse de la preparación y la coordinación del Año que mantengan constantemente en examen los preparativos para dicho Año.

6. *Invita* a los gobiernos a que, en la medida de lo posible, aporten recursos, incluso en forma de personal, a la secretaría del Año.

7. *Invita* a todos los gobiernos, los organismos especializados, las comisiones regionales y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes, así como a las organizaciones nacionales interesadas, a que hagan todos los esfuerzos posibles para preparar y celebrar el Año y a que cooperen estrechamente con el Secretario General con miras a lograr los objetivos del Año.

8. *Pide* que en la planificación y ejecución de los programas y actividades para el Año se tengan particularmente en cuenta las condiciones socio económicas y culturales de los países en desarrollo, que influyen en los planteamientos sobre las cuestiones de la familia.

9. *Pide* al Secretario General que, en apoyo del Año, proporcione medios eficaces de coordinación entre la Secretaría del Año y las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

10. *Insta* al Secretario General a que proporcione suficientes recursos de personal a la secretaría del Año y a que prevea el fortalecimiento de esos recursos en el proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1992-1993.

11. *Pide* al Secretario General que informe a la Comisión de Desarrollo Social en su 33 período de sesiones sobre la situación de los preparativos para el Año.

12. *Invita* a la Comisión de Desarrollo Social a que vele porque todos los planes, programas y actividades relacionados con la familia armonicen con el concepto de igualdad entre el hombre y la mujer expresado en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y que vele porque el principio relativo a las políticas destinadas a fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer, esbozado en el informe del Secretario General, quede reflejado en el programa para el Año.

13. *Pide* a la Comisión de Desarrollo Social que mantenga informada a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre los preparativos para el Año.

14. *Decide* examinar la gestión del Año Internacional de la Familia en su 48 período de sesiones, sobre la base de un informe presentado por el Secretario General, en relación con el tema titulado "Desarrollo Social".

Situación y Perspectivas de la Familia en América Latina y el Caribe

Resumen

Los países de América Latina y el Caribe comparten muchas de las tendencias mundiales de la evolución de la familia: la reducción de su tamaño, la creciente inestabilidad que se refleja en las tasas de divorcio y separaciones, el incremento de las relaciones premaritales; la gradual superación de la duplicidad de criterios sobre los hábitos sexuales de hombre y mujeres, y el aumento del número de hogares en que ambos cónyuges trabajan, de los hogares uniparentales y de los integrados por convivientes que no formalizan su unión, así como de los casos de segundas y terceras uniones sucesivas que se traducen en distintos arreglos para la crianza de los hijos.

En el presente documento se compara el significado de las tendencias señaladas en los países que fueron los primeros en industrializarse y en los de América Latina y el Caribe, a la luz de cinco características específicas de la región: la etapa de transición demográfica en que se encuentra gran parte de los países, la influencia de la pobreza y las desigualdades en la distribución del ingreso, los rápidos cambios socioculturales, la transformación del papel del Estado, y la importancia de las idiosincrasias nacionales, que en gran parte son producto de la interrelación entre las culturas aborígenes, europeas y africanas y de instituciones como la esclavitud.

Finalmente, se ofrecen algunas orientaciones generales destinadas a reforzar la capacidad de articulación y puesta en práctica de proyectos familiares, cuya existencia se considera indispensable para que las familias puedan actuar efectivamente como agentes del desarrollo.

I. Urbanización, modernización y familia

Los países de América Latina y el Caribe comparten muchas de las tendencias mundiales de la evolución de la familia: la reducción de su tamaño, la creciente inestabilidad que se refleja en las tasas de divorcio y separaciones; el incremento de las relaciones premaritales; la gradual superación de la duplicidad de criterios sobre los hábitos sexuales de hombres y mujeres; y el aumento del número de hogares en que ambos cónyuges trabajan, de los hogares uniparentales y de los integrados por convivientes que no formalizan su unión, así como de los casos de dos o más uniones sucesivas que se traducen en distintos arreglos legales y económicos para la crianza de los hijos.

Pese a que la intensidad y las características de estos fenómenos varían de un país a otro, sus tendencias son similares lo que hace suponer que responden al proceso general de desarrollo de las sociedades occidentales. Las múltiples facetas de estos procesos están inextricablemente vinculadas a la transformación de la estructura y las funciones de la familia. Uno de sus aspectos más importantes es la variación del grado de autonomía de las relaciones de pareja con respecto a su entorno social, y de cada integrante de la pareja con respecto al otro. Esa autonomía ha ido aumentando junto con el proceso de urbanización y modernización de las sociedades.

La contribución de la urbanización a la autonomía de la familia con respecto a su entorno social se dio especialmente a través de dos procesos. Por una parte, amplió la brecha entre la esfera pública y la privada, lo que debilitó los mecanismos de control social y redujo la presión ejercida para que los individuos ajustaran su comportamiento a las normas vigentes. Por otra, las expectativas sociales relacionadas con la constitución y la organización de la familia se flexibilizaron.

En torno a la diversidad de la familia surgieron varios temas cuya sola mención basta para ilustrar su significado: "la desacralización del matrimonio", "la disociación entre familia y matrimonio", "la disociación entre el papel de esposo y de padre", "la inversión de la secuencia matrimonio-hijos", etc. Más aún, en algunos países se tendió a vincular la idea de progreso con una mayor tolerancia a la diversidad de estructuras familiares, que se percibía como reflejo de un mayor pluralismo y de posibilidades más amplias de elección, libertad y realización personal. La confluencia de estos procesos reforzó la tendencia a la privacidad y a la autonomía de las familias, y contribuyó a que la estabilidad de las uniones dependiera más en la calidad de la relación que de factores externos.

La modernización se caracteriza por una creciente diferenciación y especialización de las instituciones. En el caso de la familia, se tradujo en una progresiva concentración en funciones afectivas y la absorción de las tradicionales funciones instrumentales por otras instituciones. Como resultado de este proceso, se debilitaron los lazos de dependencia mutua entre los integrantes del núcleo familiar y las relaciones interpersonales sufrieron una transformación.¹

La creciente independencia económica de las mujeres amplió su margen de negociación en cuanto a los derechos y las responsabilidades domésticas. Las parejas tuvieron que adaptarse a una relación más simétrica que en el pasado. La estabilidad de estas relaciones pasó a depender más de la compatibilidad de proyectos de vida y de la existencia de expectativas similares sobre el papel de cada uno de los cónyuges que de la adhesión a los patrones familiares tradicionales. La importancia relativa del costo emocional de la ruptura de la pareja es mayor en los nuevos modelos de organización familiar.

En resumen, la constitución y la dinámica de las relaciones de pareja pasaron a depender en menor medida de las normas sociales, las mujeres se independizaron de los hombres y cambió el sentido de la relación entre ambos.

¹ Para entender este fenómeno es útil comparar el costo relativo de la ruptura de los vínculos en distintos sistemas de organización familiar. Por ejemplo, los lazos entre los miembros de empresas familiares como las campesinas o de pequeños talleres o comercios urbanos suelen ser muy fuertes, puesto que una ruptura supone la destrucción no sólo de una forma de convivencia sino de la única o principal fuente de subsistencia de todos los miembros. Esta dependencia instrumental también es muy marcada en el *breadwinner system*, en que el esposo y padre trabaja fuera del hogar y la esposa y madre se encarga de los hijos y las tareas domésticas. El papel de cada uno se define a partir de obligaciones en las esferas pública y privada que se diferencian de acuerdo con el sistema de valores y complementarias.

II. Algunos factores determinantes de la mayor independencia de la mujer

Es indudable que la evolución de la situación de la mujer define el eje en torno al cual gira la transformación actual de la vida familiar. En este sentido, independientemente de las formas que adopten las relaciones de pareja, su viabilidad y estabilidad dependen de la progresiva ampliación de las oportunidades de participación de las mujeres en la vida pública y de la difusión de valores que cuestionan la división tradicional de funciones en la familia. Por lo tanto, conviene examinar brevemente algunas de las raíces estructurales más importantes de estos procesos.

Hay factores demográficos y tecnológicos, y cambios en las estructuras ocupacionales, educativas y de prestación de servicios que contribuyen a ampliar las oportunidades de participación de la mujer en la vida pública. En el ámbito demográfico, la reducción de la fecundidad, la mayor esperanza de vida y la concentración de la reproducción en las primeras etapas de la unión conyugal hicieron posible la prolongación del período durante el cual la mujer no tiene responsabilidades reproductivas. Por consiguiente, comenzó a disponer de más tiempo para realizar labores no domésticas. Esa mayor disponibilidad se vio reforzada, por una parte, por rápidos adelantos en la tecnología doméstica que redujeron considerablemente el tiempo dedicado a las tareas del hogar y, por otra, por la expansión de los servicios sociales vinculados al cuidado a la educación de los niños.

Paralelamente, el notable aumento del nivel de educación de la mujer le permitió aprovechar las oportunidades de empleo en los servicios y en el ámbito de la información, que se abrieron gracias a la expansión de las economías "pos-industriales". Esta situación facilitó la integración de las mujeres al mercado de trabajo y acrecentó el costo de oportunidad de los matrimonios precoces, los embarazos y la dedicación a las tareas domésticas. A la vez, la progresiva consolidación de patrones de consumo familiar cuya satisfacción superaba las posibilidades de muchas familias con un solo ingreso también contribuyó a la mayor participación de las mujeres en la economía.

En el ámbito de los valores, surgieron dos posibles fuentes de cuestionamiento de las normas tradicionales. En primer lugar, la contradicción entre las oportunidades y la independencia que la nueva situación ofrecía a las mujeres y las exigencias de la organización familiar tradicional se hizo más evidente y, por lo tanto, la posibilidad de una definición más equitativa del papel del hombre y la mujer dentro de la familia comenzó a despertar más intereses. En segundo término, se consolidó un sistema de valores que otorga prioridad a la realización personal, la autenticidad y el individualismo, sistema que se opone a las exigencias de dependencia femenina implícitas en los modelos patriarcales y que está estrechamente vinculado a las tendencias dominantes del desarrollo capitalista occidental.

Por último, cabe señalar que las expectativas y los proyectos personales de las mujeres sufrieron una profunda transformación a raíz de los avances tecnológicos y la difusión de conocimientos sobre la prevención del embarazo que permitieron su control progresivo y, por ende, ampliaron las posibilidades de desvincular las actividades sexuales de la reproducción.

III. Algunos rasgos característicos de América Latina y el Caribe

Se puede decir que las tendencias mencionadas se manifestaron en forma paralela a los procesos de urbanización y modernización en la mayoría de los países occidentales. Sin embargo, en el caso de América Latina y el Caribe adoptaron ciertos rasgos específicos debido a los factores que se analizan a continuación.

1. Transición demográfica

América Latina y el Caribe se caracterizan por tener una población muy joven. Se estima que alrededor de 1990 el 19.6% de los habitantes de Europa y el 21.4% de los de América del Norte tenía menos de 14 años de edad, en tanto que en América Latina y el Caribe esa proporción alcanzaba al 35.8%.² De hecho, los niños constituyen el grupo etario más numeroso en la región, lo que también incide en la mayor importancia numérica de las familias que se encuentran en la etapa de expansión y exige que se tomen en consideración su composición, sus necesidades y sus funciones.

Mientras en Europa adquieren prioridad las funciones familiares de apoyo emocional a los adultos y las reproductivas, debido a la estructura etaria y a la reducción de la fecundidad a un nivel inferior al necesario para que la población no disminuya en muchos países, dadas las características demográficas de América Latina y el Caribe las funciones prioritarias son las relacionadas con la socialización de las nuevas generaciones. En realidad, el gran desafío en cuanto a la formación de recursos humanos que plantea la modernización de las economías de la región hace de la capacidad familiar de socialización, y en particular de la competencia con que la familia complementa la función de la escuela, un elemento fundamental para el desarrollo. Esto se acentúa debido a la baja calidad de la enseñanza que se imparte y de la escasa capacidad del sistema educativo para compensar las deficiencias de la socialización familiar.

El reconocimiento de la importancia de esas funciones no significa que se ignore que los países de la región se encuentran en distintas etapas del proceso de transición demográfica. En algunos países los jóvenes que procuran incorporarse al mercado de trabajo representan la mayor presión demográfica mientras en otros, unos pocos, la tendencia al envejecimiento de la población comienza a ser un factor significativo. De hecho, en los países más avanzados en el proceso de transición demográfica hay un creciente interés por saber qué mecanismos sociales se pueden utilizar para asegurar el acceso de los ancianos a servicios y a recursos materiales, teniendo en cuenta que durante la década de 1980 se agudizó la incapacidad de muchos sistemas nacionales de previsión social para asegurar que los ancianos cuenten con medios propios de subsistencia.

² Naciones Unidas *The Sex and Age Distribution of Population. The 1990 Revision of the United Nations Global Population Estimates and Projections*, serie Population Studies, No. 122 (ST/ESA/SER.A/122), Nueva York, 1991. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.90.XIII.33.

2. Pobreza y distribución del ingreso

A comienzos de los años noventa, alrededor del 44% de la población de América Latina vive en la pobreza, la mayoría en áreas urbanas. Dado que los hogares pobres tienen más niños que otros hogares, más de la mitad de la población menor de 14 años se encuentra en esa situación. A la vez la región presenta los índices más altos de concentración del ingreso de los hogares. Aunque no se dispone de una base sólida para determinar qué consecuencias tendrán las políticas de reestructuración y ajuste que se comienzan a implementar en la región en lo que respecta a la pobreza y la distribución del ingreso, en la mayoría de los países todavía no hay indicios de que esta situación vaya a mejorar en un futuro próximo.

Una de las características más destacadas del fenómeno de la pobreza en la sociedad actual es que se da en medio de imágenes de opulencia y consumo ampliamente difundidas, lo que crea un dramático contraste entre pobreza y expectativas cada vez mayores, además, agudiza la sensación de que los recursos materiales son insuficientes para constituir una familia³. La pobreza influye tanto en la constitución como en la estructura y las funciones de la familia. Los jóvenes pobres, sobre todo los varones, son más renuentes que otros jóvenes a formalizar una unión y a asumir responsabilidades a largo plazo, porque les basta con mirar lo que ocurre a su alrededor para anticipar que el asumir compromisos de esa naturaleza puede reducir drásticamente sus posibilidades de satisfacer sus aspiraciones y superar la pobreza. Por otra parte, en muchos países está aumentando la proporción de núcleos familiares encabezados por madres adolescentes;⁴ al parecer, esto se debe a la combinación de un debilitamiento del control social del comportamiento sexual de las jóvenes, falta de información sobre prevención del embarazo y el atractivo del amor romántico como fuente de gratificación y vía de escape de un medio básicamente frustrante.

En cuanto a la estructura familiar, hay varios factores que contribuyen a que la estabilidad de las relaciones internas de las familias pobres esté expuesta a más tensiones que en otros estratos socioeconómicos. En primer lugar, es común que las funciones de los diversos integrantes de la familia sufran cambios que no responden a un proyecto familiar, sino a fuerzas sociales, en particular, las del mercado, sobre las cuales los pobres ejercen escaso control. Así es como el desempleo del padre de familia y su migración en busca de trabajo suelen imponer mayores responsabilidades económicas a las mujeres y madres, y en algunos casos a los niños y jóvenes. En segundo lugar, las uniones consensuales son más comunes entre los pobres. Estas uniones son más inestables que las legales y generalmente no suponen un proyecto familiar consolidado; esto se deduce, entre otras cosas, de resultados de estudios según los cuales son las mujeres de escasos recursos que tienen una relación consensual quienes desean formalizar la relación, en tanto los hombres se resisten a hacerlo. En tercer lugar, la estabilidad de la estructura familiar se ve afectada por los modelos de dominación patriarcales y machistas, que entran en contradicción con la tendencia cada vez más marcada a una más igualitaria participación de hombres y mujeres en los ámbitos social, económico y político.

La capacidad de socialización de las familias también se ve afectada directa e indirectamente por su situación socioeconómica. La escasez de medios, la ineludible concentración en los problemas de la subsistencia cotidiana, la falta de una vivienda adecuada y el hacinamiento, afectan directamente la nutrición, la salud, la madurez emocional y cognoscitiva de los niños, como también la capacidad familiar para complementar la labor educativa de las escuelas e incluso para retener a los hijos en el hogar, como lo demuestra la existencia manifiesta en niños vagabundos en muchas ciudades de la región. En cuanto... Paradójicamente, el buen desempeño y la estabilidad son más importantes para las familias pobres que para los no pobres, debido a que el menor acceso a servicios de cuidado de los enfermos y ancianos, de educación y otros obliga a que la familia los proporcione. Además, a través de la familia las personas se integran a redes de ayuda mutua basadas en vínculos tales como el parentesco, en la vecindad y el origen geográfico o étnico; estas redes pueden jugar un papel muy importante en las estrategias de subsistencia de los pobres.

3. Aceleración de los cambios

En los países que iniciaron el proceso de industrialización, la estructura familiar fue evolucionando a lo largo de más de un siglo, mientras que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe este proceso se redujo a unas pocas décadas. En 1950, la población de la región era predominantemente rural y el modelo más común de familia era aquel en que se combinaban actividades de producción, consumo y reproducción. Entre 1950 y 1970 se produjo una emigración masiva de las áreas rurales a las urbanas, que trajo consigo un rápido crecimiento de las ciudades. Con el apoyo del Estado y la Iglesia, los medios de comunicación de masas idealizaban la familia en que el padre trabajaba fuera del hogar y la madre cuidaba a los niños y se ocupaba de las tareas deomésticas. El hecho que la mayoría de las familias considerara que ese era el ideal no impidió que en la práctica la participación de las mujeres casadas en el mercado de trabajo aumentara progresivamente. Dicha participación se aceleró en la década de 1980, sin duda como respuesta a la crisis económica y al consecuente deterioro de las condiciones de vida. Un estudio realizado por la CEPAL en Uruguay para 1984 y 1986 demostró que el porcentaje de familias urbanas que se encontraban bajo el límite de pobreza podría haber aumentado considerablemente en ese período de no haber sido por la contribución de las mujeres al ingreso familiar.

³ En los países que se caracterizan por un alto grado de concentración del ingreso, las imágenes de opulencia suelen provenir de los estratos económicos más altos; en cambio, cuando las redes internacionales de comunicaciones se extienden a los países con ingreso medio y bajo las aspiraciones de su población se ven cada vez más influenciadas por las condiciones de vida de las naciones desarrolladas.

⁴ Mayra Buvinic y otros, *La suerte de las madres adolescentes y sus hijos; un estudio de caso sobre la transmisión de la pobreza en Santiago de Chile* (LC/R.1038), Santiago de Chile, CEPAL, 1991.

El rápido cambio social tuvo efectos desestabilizadores tanto a nivel personal como institucional. En el plano personal, la progresiva pérdida de validez del marco de referencia tradicional como orientador del comportamiento requerido para la adaptación de los miembros de la familias a las nuevas circunstancias se convirtió en una fuente importante de conflicto normativo y tensiones psicológicas. A nivel institucional, la creciente incapacidad de las familias para cumplir sus funciones tradicionales no se vio suficientemente compensada por la creación de servicios destinados a reducir las obligaciones familiares.

Estos procesos afectaron la distribución de poder dentro de las familias y, en particular, la base de legitimidad del modelo que centraba la autoridad en el rol de padre-esposo. En el contexto tradicional, esa legitimidad se basaba sobre todo en el cumplimiento de las obligaciones del varón como principal sostén de la familia (o único, como en el caso del *breadwinner system*), como director de una empresa colectiva, como poseedor y transmisor de las habilidades y destrezas requeridas para la incorporación de sus hijos varones en el mercado laboral, y como mediador con el mundo exterior, especialmente con la burocracia estatal. La resistencia de los varones a renunciar a la posición que le otorgaban todos esos aspectos de su papel tradicional debilitó la legitimidad de sus demandas de poder dentro de la familia⁵. Además, el proceso de redefinición del papel de cada integrante de la familia es lento y difícil, sobre todo porque aún no han surgido modelos alternativos bien definidos que cuenten con un fuerte respaldo colectivo.

Al respecto cabe señalar que se han realizado muy pocos estudios sobre la transformación del papel del varón dentro de la familia y sobre su influencia en las actitudes que adopta ante su constitución y los conflictos internos, como también ante otros aspectos de la vida social. Por otra parte, no cabe duda de que las numerosas investigaciones sobre la mujer realizadas en las últimas décadas constituyen una valiosa fuente de información sobre los varones. Sin embargo, desde el punto de vista de la comprensión del proceso de transformación de la familia, la superación de ese desequilibrio es una tarea urgente, sobre todo porque se reconoce que muchas actitudes masculinas contribuyen notablemente al surgimiento de las tensiones que desencadenan cambios en la estructura de la familia.

4. Transformación del papel del Estado

Como consecuencia de la crisis, los gobiernos de la región restringieron el gasto público, lo que tuvo graves consecuencias relacionadas con la provisión de servicios de educación, salud, seguridad social y vivienda. Algunos analistas interpretan este proceso como un drástico cambio en la relación entre el Estado y la sociedad y como una inversión de la tendencia observada en las décadas anteriores, en las que parecía ir gestándose un embrión de "Estado de bienestar". Debido a esos fenómenos, amplios sectores de la población comenzaron a dedicar grandes esfuerzos a la obtención de servicios cuya provisión, especialmente en los países del cono sur, habían comenzado a considerar como parte de sus derechos ciudadanos. Las familias respondieron a esta situación compensando en parte la deficiente atención derivada de la reducción de los servicios públicos, con lo que pasaron a desempeñar una función de primordial importancia. Esto representó una carga adicional, especialmente para aquellas familias que estaban movilizandoy articulando sus recursos en un intento por proteger a los integrantes del núcleo familiar que se veían afectados por las menores posibilidades de empleo productivo y por contrarrestar la consecuente disminución del ingreso familiar⁶.

5. Factores culturales

No cabe duda de que la respuesta de las familias a las circunstancias externas también depende de factores culturales, de las normas compartidas por sus integrantes. Estas (las normas) pueden originarse en la historia del subsistema y reflejar valores tradicionales, e inhibir, o al menos retardar los efectos de los cambios que se producen en el medio ambiente condicionante. Pero la esfera cultural tiene un dinamismo propio y los cambios pueden acelerarse o modificarse debido a nuevas opiniones o nuevos puntos de vista⁷.

La región de América Latina y el Caribe está poblada por una gran variedad de grupos étnicos, entre otros descendientes de los indígenas que poblaban extensas áreas del territorio latinoamericano antes de la conquista y de grupos trasplantados de otras latitudes como esclavos. Algunos elementos de los patrones de valores tradicionales de estos grupos se debilitaron y otros se consolidaron a lo largo de una historia de discriminación y prejuicios, de explotación económica y de exclusión social y política. En este contexto, para comprender las altas tasas de hijos ilegítimos y de ausencia paterna en países en los que una importante proporción de la fuerza de trabajo fue mano de obra esclava, no se puede dejar de tomar en cuenta que por lo general a los esclavos no se les permitía contraer matrimonio y que el amo y la madre eran los responsables de los niños⁸. En general, es difícil entender las diversas formas que adoptan las uniones, la naturaleza de los conflictos intrafamiliares y las posibilidades de solución sin considerar los complejos problemas de identidad que afectan a quienes han estado marginados y han

⁵ Rubén Kaztman, "Por qué los hombres son tan irresponsables", *Revista de la Cepal*, No. 46 (LC/G.1717-P), Santiago de Chile, abril de 1992.

⁶ Bryan Roberts, "Household coping strategies and urban poverty in a comparative perspective", *Urban Life in Transition*, M. Gottdiener y C. Pickvance (comps.), Newbury Park, Ca., Sage, 1991.

⁷ Cfr. Laszlo Cseh-Szombathy, "Modelling the interrelation between macro-society and the family", *International Social Science Journal*, vol. 42, No. 4, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, 1990, p. 447.

⁸ Según algunos autores, no puede considerarse que esa estructura familiar sea un legado negativo de un pasado de esclavitud y colonialismo; a su juicio, esos fenómenos contribuyeron a la consolidación de ese patrón, pero no fueron factores determinantes. (Véase Errol Miller, *Men at Risk*. Kingston. Jamaica Publishing House Ltd. 1991. pp. 87-88).

visto muy limitadas sus opciones durante largos períodos, así como las normas y la visión del mundo que en ese contexto orientan la actitud de la comunidad y de las redes de parentesco con respecto a sus miembros.

En resumen, como se señala al comienzo de estas notas, el análisis de los indicadores de cambio de los patrones de constitución de las familias y de su estabilidad permite afirmar que las tendencias que se manifiestan en los países de América Latina no parecen diferir de las observadas en las sociedades occidentales más desarrolladas. Sin embargo, cuando se comienza a profundizar el análisis, queda en evidencia que los mismos indicadores corresponden a fenómenos que en uno y otro contexto obedecen a causas distintas y tienen efectos diferentes. Es por eso que se ha incluido en este documento una breve descripción de las características peculiares de la región y de su influencia en el ámbito familiar. En una región en la que más de la mitad de los niños vive en condiciones de pobreza, en la que la mayoría de las familias se encuentra en la etapa de expansión, en que los servicios públicos se reducen mucho antes de haber alcanzado una cobertura universal y en la que se observa una marcada discrepancia entre las exigencias que plantean los patrones de familia internalizados y las provenientes del medio, la debilidad estructural de la familia tiene efectos mucho más graves para sus miembros y para el funcionamiento de la sociedad que en los países desarrollados. En esos países, tanto por el nivel de bienestar que han alcanzado como por el amplio respaldo institucional que reciben las familias, la sociedad está en mejores condiciones de absorber los efectos del debilitamiento de la estructura familiar.

IV. Capacidad de socialización de diversas estructuras familiares

Con excepción de algunos países del Caribe angloparlante, las voces de alarma que se han levantado en los países de la región para advertir sobre las consecuencias que puede tener la diversificación de la estructura familiar para el bienestar de sus miembros y el funcionamiento de la sociedad aún no tienen una base empírica adecuada. La información que se está recopilando en censos y encuestas de hogares no permite analizar ese proceso. En particular, en estos instrumentos no se investigan los segundos y terceros matrimonios y uniones, los niños que no viven con sus padres y las madres de familia que viven con sus hijos en casa de sus padres. En los países más desarrollados, en especial en los Estados Unidos, se han elaborado complejos esquemas metodológicos que permiten observar la evolución de las familias a lo largo de muchos años. Gracias a esto ha sido posible establecer vínculos entre los diversos modelos familiares y las variaciones registradas, entre otros, en la mortalidad infantil, el nivel de nutrición, el rendimiento escolar, las conductas antisociales de los jóvenes, la estabilidad de las parejas y la probabilidad de que los núcleos familiares se encarguen del cuidado de los ancianos. Si se desea dar una orientación a las acciones de los agentes públicos y privados interesados en crear las condiciones necesarias para que las familias puedan desempeñar las funciones esenciales para sus integrantes y para la sociedad, es indispensable aclarar la relación entre estructura y funciones familiares a través de un programa articulado de investigaciones y de la modificación de los sistemas nacionales de recopilación de datos estadísticos.

Mientras tanto, la información disponible sobre algunos países de la región a partir de 1980, indica que las estructuras familiares que se han generalizado más, son aquellas que al parecer tienen menor capacidad de socialización, al menos en lo que respecta al rendimiento escolar de los hijos. Los resultados de investigaciones realizadas por la CEPAL⁹ permiten comparar la capacidad de socialización de hogares encabezados por mujeres sin cónyuge, en uniones consensuales y matrimonios legalizados. Si bien estas categorías ilustran sólo un aspecto, quizás no el más importante, del proceso de diversificación de la estructura familiar, su análisis permite establecer vínculos significativos.

En el cuadro 1 se indican los cambios en la estructura de los hogares con hijos menores de 15 años, registrados entre 1980 y 1990 en las áreas urbanas de Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela. En dicho cuadro se observa que, tanto al comienzo como al final de la década, las uniones consensuales y los hogares encabezados por mujeres sin cónyuge se concentraban en los estratos con ingresos más bajos. La proporción de hogares incluidos en esas categorías aumentó del 14% al 19% del total de hogares con hijos menores de 15 años, y del 21 al 26% de los estratos con menores ingresos.

En el cuadro 2 se observa una tendencia similar en el caso de los niños que residen en hogares de esas categorías. Como resultado de esa tendencia, a fines de la última década alrededor de un 20% de los niños menores de 15 años vivía en hogares nucleares encabezados por mujeres sin cónyuge o fundados en uniones consensuales, en tanto que esa proporción alcanzaba al 25% en los estratos de menores ingresos.

El cuadro 3 brinda información sobre los cambios en la proporción de jóvenes de 15 a 24 años en unión consensual en comparación con el total de jóvenes que conviven con su pareja. Tales cambios permiten prever las posibles tendencias de la estructura familiar de los hogares en las próximas décadas, así como del aumento o la reducción de la proporción de niños que se verán afectados por esas variaciones. En el cuadro se observa un aumento alrededor de un 63% en la proporción de hogares constituidos por jóvenes en uniones consensuales. Cabe señalar que este aumento es mayor que el observado en el total de hogares nucleares con niños (48%), lo que hace prever cambios en la estructura del conjunto de los hogares a medida que el incremento de las uniones consensuales en los hogares jóvenes se vaya reflejando en los hogares constituidos por personas de más edad.

Por otra parte, se observa que las uniones consensuales son más frecuentes entre los jóvenes con menos educación. A comienzos de los años noventa, aproximadamente dos de cada tres jóvenes que no habían terminado la escuela primaria cohabitaban con su pareja en uniones consensuales, pero esto sólo ocurría en el caso de uno de cada seis jóvenes con 10 o más años de educación. También es digno de mención el marcado

CUADRO 1

HOGARES CON HIJOS MENORES DE 15 AÑOS EN AREAS URBANAS^a

(en porcentajes)

TIPO DE HOGAR	ALREDEDOR DE AÑOS OCHENTA			ALREDEDOR DE AÑOS NOVENTA		
	TOTAL	C1 ^b	C4 ^c	TOTAL	C1	C4
Familia nuclear	65.7	67.7	70.1	69.1	68.2	78.2
Encabezada por mujer sin cónyuge	5.3	8.3	2.5	6.2	8.2	3.7
Unión consensual	8.5	12.8	4	12.6	17.7	5.8
Legalmente constituida	51.9	46.6	63.6	50.3	42.3	68.7
Otras	34.3	32.3	29.9	30.9	31.8	21.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

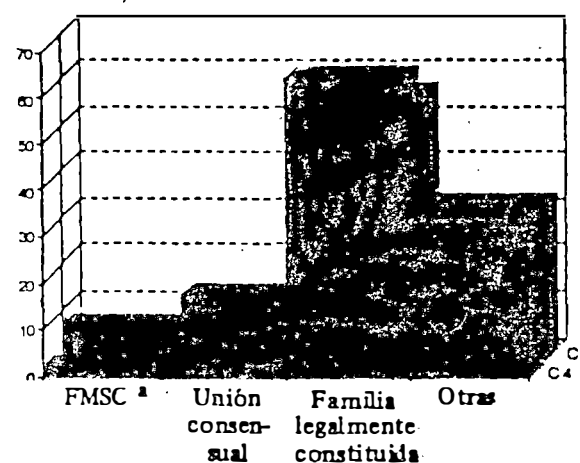
^a Promedios no ponderados.

^b Cuartil de ingreso inferior.

^c Cuartil de ingreso superior.

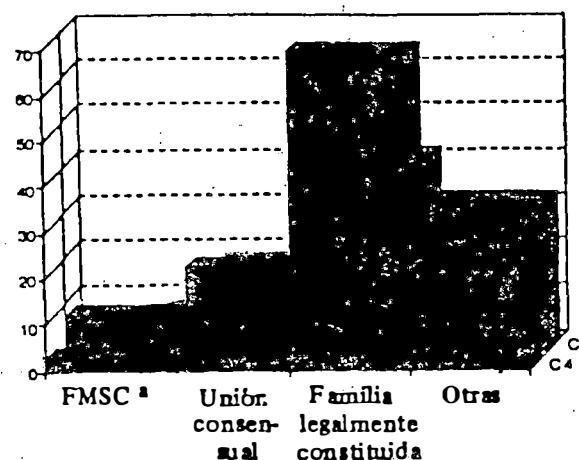
FUENTE: CEPAL - División de Desarrollo Social, sobre la base de las encuestas de hogares realizadas en Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela.

SITUACION EN LOS AÑOS OCHENTA



^a Familia encabezada por mujer sin cónyuge.

SITUACION EN LOS AÑOS NOVENTA



CUADRO 2

NIÑOS MENORES DE 15 AÑOS EN AREAS URBANAS^a

(en porcentajes)

TIPO DE HOGAR	AÑOS OCHENTA			AÑOS NOVENTA		
	TOTAL	C1 ^b	C4 ^c	TOTAL	C1	C4
Familia nuclear	65.0	67.0	69.7	68.3	67.9	78.4
Encabezada por mujer sin cónyuge	4.7	7	1.9	5.8	7.6	3
Unión consensual	9.3	13.5	3.2	13.7	18.3	5.7
Legalmente constituida	51.0	56.8	64.6	48.8	42	69.7
Otras	35.0	33	30.3	31.7	32.1	21.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^a Promedios no ponderados.

^b Cuartil de ingreso inferior.

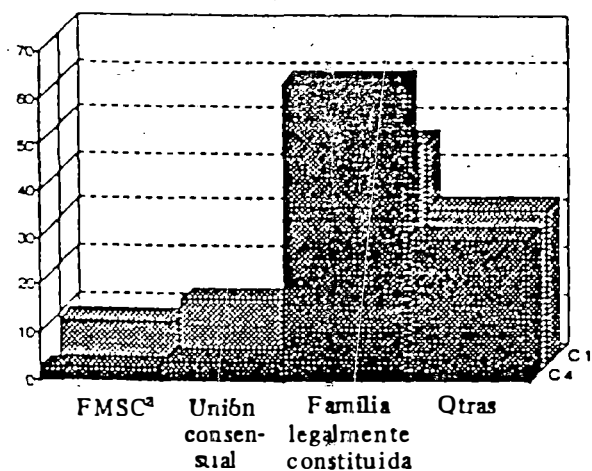
^c Cuartil de ingreso superior.

FUENTE: CEPAL - División de Desarrollo Social, sobre la base de las encuestas de hogares realizadas en Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela.

incremento (25 puntos porcentuales) de las uniones consensuales entre los jóvenes menos educados. En Europa y Estados Unidos estas uniones son más comunes entre los jóvenes más educados y parecen responder a un intento de someter la relación de pareja a un período de prueba que contribuya a un matrimonio más estable y una paternidad más responsable. En cambio, en el caso de los países latinoamericanos la mayoría de las uniones consensuales parece responder a circunstancias relacionadas con la pobreza, su perpetuación y la falta de posibilidades de movilidad y, por ende, a una renuencia, especialmente de los varones jóvenes a asumir compromisos que impongan obligaciones económicas a largo plazo en un contexto de evidente falta de control de los factores que determinan su futuro.

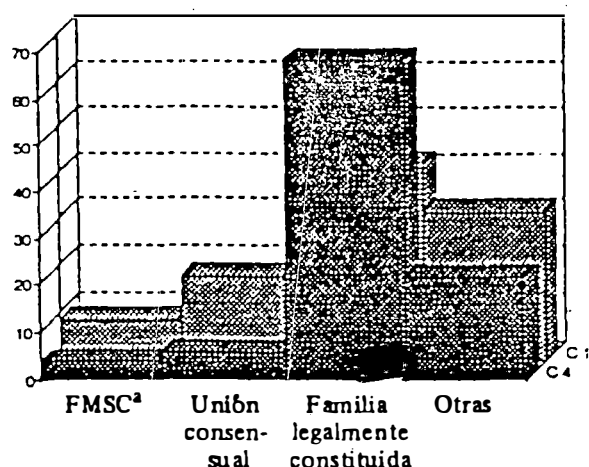
⁹ Véase Cepal, *Panorama social de América Latina* (LC/G.1688), Santiago de Chile, octubre de 1991.

SITUACION EN LOS AÑOS OCHENTA



^a Familia encabezada por mujer sin cónyuge.

SITUACION EN LOS AÑOS NOVENTA



Por último, en el cuadro 4 se puede observar que independientemente de las variaciones en el nivel de ingreso de los hogares, a los niños les va mejor o peor en la escuela según la situación conyugal de sus padres. En efecto, los hijos de parejas que conviven sin haber legalizado la unión, tienen el doble de probabilidades de quedar rezagados en la escuela que los hijos de matrimonios legalmente constituidos, y los que viven en hogares encabezados por una mujer sin cónyuge también están en desventaja desde el punto de vista de la educación.

Cabe destacar, sin embargo, que mientras las uniones consensuales influyen negativamente en el desempeño escolar de los niños en todos los países y en todos los estratos de ingreso, se ha observado en varios países que cuando las mujeres jefes de hogar cuentan con un ingreso adecuado, el rendimiento escolar de sus hijos puede ser superior al de los hijos de matrimonios legalmente constituidos.

Como se ha indicado, las uniones consensuales son cada vez más comunes. Los escasos estudios sobre el tema permiten afirmar que estas uniones son más frecuentes en los niveles socioeconómicos más bajos; que son mucho más inestables que los matrimonios formales¹⁰; que reflejan el menor poder de negociación de las mujeres, quienes prefieren una unión legalizada¹¹, y que la capacidad de socialización de los hogares en que los padres tienen una unión consensual y de los encabezados por mujeres con escasos recursos económicos es menor que la de los matrimonios legalmente constituidos, lo que se refleja en el rendimiento escolar de los niños (cuadro 4)¹².

V. Condiciones necesarias para la constitución y consolidación de una familia

Aún no se ha realizado ningún esfuerzo analítico con el objeto de identificar las condiciones necesarias para la constitución y consolidación de estructuras familiares capaces de velar por el bienestar de sus miembros y, a la vez, contribuir a un desarrollo equitativo y democrático. Es posible que estas funciones puedan ser desempeñadas por distintos tipos de familias independientemente de su organización, pero para ello es imprescindible la existencia de un proyecto familiar.

¹⁰ Sonalde Desai, "Family structure and child nutrition in Latin America and West Africa", *Population and Development Review*, vol. 18 No. 4, diciembre de 1992. Véase también Norsen Goldman, "Disolution of first unions in Colombia, Panama and Peru", *Demography*, vol. 18, No. 4, noviembre de 1981. Goldman observó que en Colombia, Panamá y Perú las uniones consensuales corren un riesgo de disolución varias veces mayor que los matrimonios legales (p. 659).

¹¹ Rao Vijayendra y Margaret E. Green, *Marital Instability, Inter-spouse Bargaining and their Implication for Fertility in Brazil*, 1991, citado por Sonalde Desai, *op. cit.*

¹² Un estudio reciente demuestra que, independientemente de su nivel socioeconómico, los niños que viven en hogares en que el jefe de familia tiene una unión consensual presentan índices más bajos de nutrición que los hijos de padres casados (Desai, p. 710). La autora de la investigación afirma que dado que los hombres consideran que las uniones consensuales son menos estables, su grado de compromiso es menor en ese tipo de relaciones y, por lo tanto, destinan menos tiempo y dinero al mantenimiento del hogar y el cuidado de los niños.

CUADRO 3

JOVENES DE 15 A 24 AÑOS EN UNIONES CONSENSUALES
EN AREAS URBANAS^a

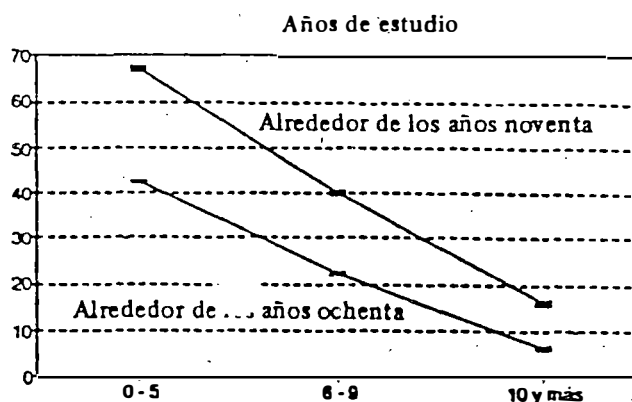
(en porcentajes)

	AÑOS DE ESTUDIO			
	PORCENTAJE DEL TOTAL DE PAREJAS DE 15 A 24 AÑOS			
	0 - 5	6 - 9	10 Y MAS	TOTAL
Alrededor de los años ochenta	42.5	22	6.2	22.7
Alrededor de los años noventa	67	40.3	16.1	37.1

^a Promedios no ponderados.

FUENTE: CEPAL - División de Desarrollo Social, sobre la base de las encuestas de hogares realizadas en Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela.

JOVENES EN UNIONES CONSENSUALES



CUADRO 4

NIÑOS DE 7 A 14 AÑOS REZAGADOS EN LOS ESTUDIOS
EN AREAS URBANAS^a

(en porcentajes)

TIPO DE HOGAR	TOTAL	C1 ^b	C4 ^c
Familia nuclear	21.4	29.6	9.3
Encabezada por mujer sin cónyuge	24.5	33.5	9.9
Unión consensual	32.6	36.9	14.5
Legalmente constituida	17.2	24.8	8.8
Otras	27.3	33.9	13.8

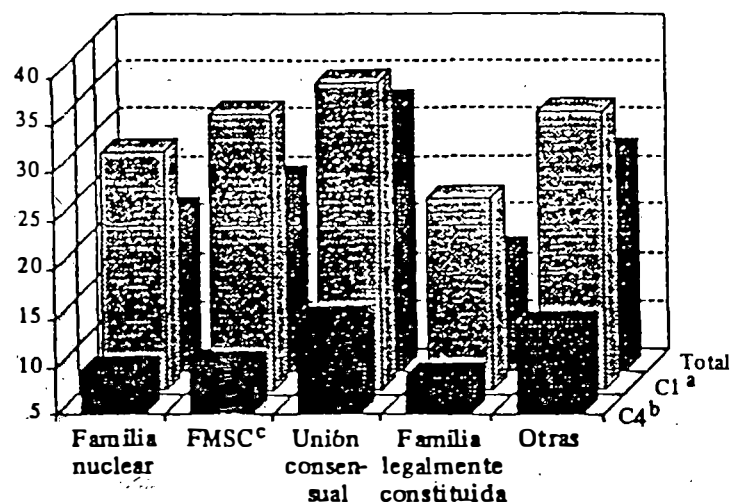
^a Promedios no ponderados.

^b Cuartil de ingreso inferior.

^c Cuartil de ingreso superior.

FUENTE: CEPAL - División de Desarrollo Social, sobre la base de las encuestas de hogares realizadas en Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

NIÑOS REZAGADOS EN LOS ESTUDIOS



^a Cuartil de ingreso inferior.

^b Cuartil de ingreso superior.

^c Familia encabezada por mujer sin cónyuge.

Un proyecto familiar es un plan de vida en común, en el se establecen metas y prioridades para su logro. La ventaja comparativa de la familia como institución radica en la solidaridad primaria. Un proyecto familiar potencia ese recurso y lo encausa hacia la consecución de las metas colectivas. Por otra parte, la solidaridad y los logros colectivos tienen un efecto sinérgico; el esfuerzo realizado y la obtención de metas consolidan el entramado social familiar. Cuando éste es sólido, se aprovechan al máximo las posibilidades económicas, sociales y culturales que se le presentan a cada miembro de la familia. Cuando es débil, la familia no puede estimular a sus integrantes a aprovechar esas posibilidades o captar y utilizar adecuadamente los recursos proporcionados por el Estado o por organizaciones de bien público.

Para que el entramado familiar pueda resistir los cambios provenientes del medio sociocultural y económico y responder a ellos, las relaciones familiares deben ser democráticas; de lo contrario, no se da una adaptación dinámica a las exigencias externas e internas.

¿Cuáles son los principales factores que deberían tomarse en cuenta para la formulación de políticas destinadas a crear las condiciones necesarias para el surgimien-

to de proyectos familiares con las características mencionadas? Dichas políticas deben estructurarse en torno a cuatro ejes principales: el acceso de las familias a recursos materiales y a servicios básicos, las posibilidades de movilidad social y una estructura familiar democrática.

1. Condiciones materiales mínimas para la consolidación de las familias

La pobreza limita las posibilidades de constituir una familia articulada y estable. Es muy difícil formular y mantener un proyecto colectivo y hacer frente a las fuerzas desintegradoras de la familia, cuando los miembros tienen una capacidad limitada para determinar su destino y la lucha diaria por la sobrevivencia absorbe todas sus energías, especialmente cuando la pobreza se da, como en el caso de las áreas urbanas de la región, en medio de imágenes de opulencia. Tales imágenes, que invaden la mayoría de los hogares a través de la televisión, moldean las aspiraciones de niños y jóvenes, y hacen mucho más ardua y compleja su estructuración en torno a metas y prioridades congruentes con los recursos familiares. La discrepancia entre las aspiraciones fomentadas por esos mensajes y los medios de que dispone el núcleo familiar para satisfacerlas son una fuente constante de frustraciones que debilitan el entramado familiar.

Por otra parte, la falta de un proyecto común reduce las posibilidades de superar la pobreza, puesto que la desintegración familiar y la pobreza se retroalimentan en una espiral negativa. Si una familia se enfrenta a constantes dificultades en sus esfuerzos por satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, se produce una sensación de indefensión y de dependencia de factores externos, y actitudes de fatalismo y apatía. Todo esto reduce su capacidad el potencial interno y de ejercer cierto control sobre las influencias externas. Por lo tanto, las políticas destinadas a superar la pobreza deberían ofrecer acceso a recursos y servicios y, a la vez, crear condiciones que permitan a las familias pasivas convertirse en familias activas. Para lograr ese propósito, hay que aprovechar la capacidad social de la familia, es decir sus vínculos de solidaridad, para establecer relaciones que permitan un aprovechamiento óptimo de las posibilidades de acceso a recursos y servicios. No es realista considerar a las familias pobres como agentes activos del desarrollo si no se conciben medidas capaces de activar su capacidad social.

2. Acceso a servicios de apoyo

La capacidad de una familia para concebir y poner en práctica un proyecto colectivo también depende del tipo de recursos externos a los que tengan acceso sus miembros para contribuir al desempeño de sus funciones. Entre esos recursos se cuentan, por ejemplo, los conocimientos que fomentan hábitos sexuales más responsables y que, por lo tanto, permiten determinar el número de hijos y el espaciamiento de los nacimientos en las guarderías infantiles para el cuidado de niños, que constituyen servicios de fundamental importancia para las parejas que trabajan y, en particular, para las madres que son el único sostén del hogar¹³.

3. Posibilidades de movilidad social

Las posibilidades de movilidad social son otro factor que incide en la viabilidad de los proyectos familiares. Las sociedades abiertas crean las condiciones necesarias para que sus miembros participen en la consecución de objetivos concretos, lo que genera una sinergia positiva que estimula nuevos esfuerzos y el establecimiento de nuevas metas. La movilidad social y la percepción de que es posible alcanzar las metas son importantes incentivos de los esfuerzos colectivos para su consecución. En cambio, la falta de esos incentivos puede provocar reacciones de desesperanza, fatalismo y "desaliento existencial"¹⁴.

La percepción de las oportunidades de movilidad social se basa en una comparación entre la permeabilidad de la sociedad y el tipo de metas que se plantean los individuos y las familias. En los años ochenta se produjo una situación particularmente dramática en la región, puesto que mientras las oportunidades de movilidad social se iban reduciendo, los medios de comunicación masiva no dejaban de difundir mensajes que estimulaban las aspiraciones de consumo de todas las clases sociales. Paralelamente a este fenómeno se acentuaron las diferencias en cuanto a la calidad de la enseñanza a la que tenían acceso niños y jóvenes de distintos estratos sociales. Dado el creciente reconocimiento de la contribución de los recursos humanos al desarrollo, la permeabilidad de una sociedad se define cada vez más por el acceso de todos sus miembros, independiente de su origen social o étnico, a los códigos de la modernidad. Por consiguiente, la existencia de un sistema educativo equitativo, es decir, que se base en el reconocimiento de la distinta capacidad de socialización de los diferentes estratos sociales y que concentre sus recursos donde tal capacidad es más débil, puede ser un estímulo importante para generar o reforzar proyectos familiares. Aun en los estratos más pobres de la sociedad, la expectativa que los hijos alcancen un nivel de bienestar superior al propio, incentiva a los padres a articular esfuerzos para concretar ese futuro.

4. Democratización de las relaciones intrafamiliares

Una de las bases para la consolidación de los proyectos familiares es la democratización de las relaciones internas. Esto se debe a que la estabilidad de los vínculos de solidaridad entre los miembros de la familia depende en gran medida de la congruencia entre derechos y obligaciones, y en la consideración y el respeto que los miembros de la

familia reciben fuera y dentro ella. La relación entre familia y sociedad se vió muy afectada en las últimas décadas por las incongruencias que surgieron entre el modelo familiar tradicional y la gradual incorporación de las mujeres casadas o unidas en el mercado de trabajo, proceso que se aceleró con la crisis económica. Dichas incongruencias exigen un profundo cambio en las relaciones entre hombres y mujeres, que deben establecerse sobre la base de una distribución equitativa de los derechos y las responsabilidades domésticas.

Las relaciones intergeneracionales dentro de las familias también se ven afectadas por la velocidad de los cambios y, en particular, por la transformación en las expectativas de vida de los jóvenes. Por una parte, las crecientes exigencias de los mercados de trabajo obligan a los jóvenes a dedicar más años a su formación, lo que posterga su inserción laboral y prolonga el período en que dependen económicamente de sus padres. Por otra parte, los rápidos cambios, la extensión de los años de estudio y la exposición a los medios de comunicación masiva, que compiten como agentes de socialización con las familias, contribuyen al surgimiento de subculturas juveniles que institucionalizan la brecha intergeneracional. Esta combinación de una mayor dependencia económica y una mayor autonomía cultural constituye el eje central del conflicto entre jóvenes y adultos dentro de las familias. Un ambiente familiar democrático, en el que se reconozcan los derechos y las obligaciones mutuas, puede ayudar a que estas tensiones no deriven en conflictos abiertos.

Estas consideraciones conducen a plantear el tema más general de influencia que ejercen los factores culturales en la integración familiar. Aunque el tema despierta mucho interés, es poco lo que se sabe sobre la influencia relativa de esos factores, y las características de los mecanismos de apoyo social—legislación, medios de comunicación, sistema educativo, redes comunitarias o de parentesco—que fomentan el respeto de valores y normas y sancionan las desviaciones. Para avanzar en este campo hay que profundizar los estudios sobre al menos dos ámbitos valorativos. En primer término, se deben estudiar los valores que sirven de fundamento a las imágenes predominantes sobre la división del trabajo dentro de la familia y que determinan las actitudes con respecto a la relación entre ambos sexos. Parece evidente que la flexibilidad necesaria para mantener la cohesión familiar en un mundo que va cambiando rápidamente y en el que hombres y mujeres tienen oportunidades cada vez más similares, no puede responder a criterios de solidaridad basados en la división del trabajo de acuerdo con el sexo como principio organizador de la familia. Además, es necesario comprender más a fondo cómo se superan las contradicciones entre las exigencias de solidaridad familiar y la notable importancia que otorga la sociedad de consumo al individualismo y la realización personal.

VI. Reflexiones sobre políticas de familia

Para finalizar, se presentan algunas consideraciones sobre las características que deben tener las acciones públicas orientadas a las familias, en las que se analizan los límites entre lo privado y lo público, la posibilidad de que esas medidas contribuyan a una mayor autonomía familiar y el significado concreto que podrían tener las "políticas de familia".

Las iniciativas de organismos públicos y privados relacionadas con las familias deberán recorrer, como dice Jelín, el "incierto y nada equilibrado camino de la tensión"¹⁵ entre el respeto a la privacidad y las responsabilidades públicas de esos organismos. En realidad, más que en otras áreas de la política social, en este campo parece preferible limitar las intervenciones directas sólo a los casos extremos en los que el bienestar general de los integrantes del núcleo familiar o sus derechos humanos se vean seriamente amenazados. Más bien se trataría de crear condiciones propicias para que las familias puedan potenciar, y articular sus recursos, y canalizarlos hacia la formulación de un proyecto colectivo en el que se respeten los derechos de todos los involucrados.

En este contexto, cabe destacar el interés de los encargados de formular políticas de apoyo a las familias por aclarar en qué casos las prestaciones sociales pueden impedir, más que incentivar, el surgimiento y la consolidación de proyectos familiares. Al respecto, hay quienes consideran que eso puede ocurrir debido a políticas que canalizan la mayoría de las prestaciones hacia familias que corren peligro de desintegración pero que no incentivan la superación de dificultades mediante acciones solidarias, lo que permitiría a cada miembro de una familia asociar la articulación de esfuerzos con el logro de un mayor bienestar colectivo.

En cuanto al significado de las "políticas de familia", se podría considerar que, en rigor, fuera de la legislación familiar, que define los derechos de sus miembros y reglamenta su constitución, organización y disolución, éstas serían, por una parte "algo así como un matiz, que necesariamente debe intervenir en las políticas sociales para que sean eficaces"¹⁶ y, por otra, un elemento de orientación normativa dirigido al fortalecimiento de las familias que debería estar siempre presente en la formulación de las políticas públicas.

Por ejemplo, una política de nutrición que tome en consideración los resultados de investigaciones recientes sobre asignación de los recursos dentro de las familias deberá reconocer que las mujeres suelen destinar una mayor parte de sus ingresos o del dinero de que disponen a alimentación. En consecuencia, si se desea que un subsidio para alimentación dé los mayores beneficios posibles parece lógico que lo recibiera la madre, no el padre. Esto podría presentarse como una muestra de cómo una política sectorial resulta más eficaz cuando se tiene en cuenta la dinámica familiar. Sin embargo, es conveniente hacer una distinción entre efecto de corto y de largo plazo. En tal caso, el

¹³ En estudios realizados en Brasil e incluidos en A. Fausto y R. Cerzini (comps.), *O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80*, São Paulo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Unicef/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, 1991, se presentan varios ejemplos de este tipo de situaciones.

¹⁴ En vista de esta situación, deberían realizarse investigaciones comparativas de las diversas formas de integración familiar en medios que ofrecen distintas posibilidades de movilidad social.

¹⁵ Elizabeth Jelín, *Las relaciones intrafamiliares en América Latina* (DDR/1), documento preparado para la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria del Año Internacional de la Familia, Cartagena de Indias, Colombia, 9 al 14 de agosto de 1993.

¹⁶ Carlos Eroles, *Cuestiones actuales de familia*, Buenos Aires, Comisión Nacional de Políticas Familiares, Ministerio de Salud y Acción, 1989, p. 82.

ofrecer a un niño un medio familiar adecuado para su desarrollo mediante el fortalecimiento de la capacidad social de la familia se consideraría un efecto de largo plazo. Esta consideración es importante porque, a falta de otras medidas correctoras de esta situación, una consecuencia no deseada de una política pública que otorgue subsidios para alimentación a las madres puede contribuir a reforzar el patrón de desigual asignación de fondos del ingreso a los gastos familiares por parte de los hombres y las mujeres y debilitar a la larga la estructura familiar. En cambio, una política en la que se reconozca la necesidad de reforzar la capacidad social de la familia, debería promover un mejor estado nutricional de los niños y, a la vez, estimular a los cónyuges a negociar democráticamente el destino de los ingresos familiares.

Las políticas destinadas a incrementar la productividad de las microempresas familiares satisfacen el doble objetivo de aumentar la eficacia de las políticas sectoriales y de reforzar la estructura familiar, en la medida que, como producto del funcionamiento de esas empresas, los miembros de la familia aprenden a vincular el logro de metas económicas con la articulación solidaria de los esfuerzos individuales. Esas empresas pueden ser un mecanismo que refuerce notablemente los proyectos familiares, en caso de que se logren metas económicas colectivas que dependan en gran medida de la eficaz articulación de los esfuerzos individuales. En las políticas de prestaciones sociales ligadas al empleo (guarderías infantiles, licencias parentales por nacimiento, asignacio-

nes familiares, etc.) se debería tomar en cuenta su influencia en la división de las tareas domésticas entre hombres y mujeres como principio organizador de la familia. Otro tanto se podrá decir de las políticas educativas, de vivienda, de salud y de seguridad social y de los medios de comunicación de masas. En todo caso, lo importante es que se reconozca que todas las medidas destinadas a elevar la calidad de vida de la población se canalizan a través de la familia, y que su eficacia depende de que contribuyan a la viabilidad de un proyecto familiar compatible con las exigencias que plantea la sociedad a cada uno de sus miembros.

Santafé de Bogotá, 3 de agosto de 1993.

CAMARA DE REPRESENTANTES – SECRETARIA GENERAL

El día 4 de agosto de 1993 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de Ley No. 28 de 1993 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante María Isabel Mejía Marulanda.

DIEGO VIVAS TAFUR
Secretario General.

CONTENIDO

GACETA número 265 – Viernes 6 de agosto de 1993.

SENADO DE LA REPUBLICA

Proyecto de Ley No. 28 de 1993, “por la cual se crea un Fondo Especial destinado a préstamos educativos para estudiantes que cursan o cursaron estudios, becados en la extinguida URSS”	1
Proyecto de Ley No. 29 de 1993, “por medio de la cual se reglamentan las contribuciones parafiscales”	2
Proyecto de Ley No. 30/93, “por la cual se crea el Departamento Administrativo Nacional para la Seguridad en el Transporte, y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República”	4

CAMARA DE REPRESENTANTES

Proyecto de Ley No. 17/93 Cámara, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la Locución en Colombia”	6
---	---

	Pág.
Proyecto de Ley No. 018/93, “por medio de la cual se adopta el Estatuto contra la Corrupción”	7
Proyecto de Acto Legislativo número 019/93, “por medio del cual se reforma el artículo 107 de la Constitución Nacional”	11
Proyecto de Ley No. 21/93, “por la cual se reglamenta en Colombia el uso de antenas parabólicas y se dictan otras disposiciones”	13
Proyecto de Ley No. 022 de 1993, “por la cual la Nación asume la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de unas vías de comunicación, se ordena su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas y se dictan otras disposiciones.”	15
Proyecto de Acto Legislativo No. 023/93, “por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia”	17
Proyecto de Ley No. 025/93, “por la cual se otorgan derechos sucesorales y de alimentos a los compañeros permanentes”	18
Proyecto de Ley No. 028/93, “por la cual se modifica la Ley 07 de 1979, se transforma en el Ministerio de la Mujer y la Familia el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se vincula la Nación al Año Internacional de la Familia y se dictan otras disposiciones”	19

