



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 303

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 3 de septiembre de 1993

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL ACTO LEGISLATIVO NUMERO 19 DE 1993

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

Doctor  
RODRIGO RIVERA SALAZAR  
Presidente  
Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
E. S. D.

Cumpliendo con la honrosa designación que usted me ha hecho, a continuación rindo ponencia para primer debate al Proyecto de acto legislativo número 19 de 1993, "por medio del cual se reforma el artículo 107 de la Constitución Nacional".

En primer lugar, debo destacar el planteamiento serio y analítico que en la exposición de motivos de su proyecto hace el Representante Estrada Villa, la cual por sí sola abarca sinéctica pero suficientemente los fundamentos políticos y jurídicos-constitucionales que podrían sustentar esta ponencia, haciendo difícil agregar algo, sin caer en la reiteración o en la abundancia innecesaria de argumentos para el debate.

A riesgo de incurrir en aquello, me detendré en algunos aspectos, tratando de aportar nuevos elementos a la discusión de este proyecto, el cual de antemano apoyo por corresponder a una necesidad política que el Constituyente de 1991 no resolvió con claridad al consagrar la institución de los partidos en el Capítulo 2, Título IV de la Carta, por primera vez en la historia nacional.

De la misma manera, propondré las que creo son modificaciones orientadas a precisar el alcance del articulado propuesto, así como la correlativa reforma del artículo 108 de la C. N., de cuyo contenido ambiguo algunos han derivado una tácita prohibición para que la ley pueda prescribir los principios democráticos en la vida interna de las colectividades partidistas.

#### De la democracia representativa a la democracia participativa.

Una de las transformaciones más importantes que caracterizaron la expedición de la Constitución de 1991 es la relativa al trán-

sito de la democracia representativa a la democracia participativa.

Establece el primero de los principios fundamentales de la Carta: "Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" (subrayo).

El tercero reza: "La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el Poder Público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece".

El país ingresa de esta manera a la democracia moderna, un poco tardíamente, es cierto, pero aún a tiempo para iniciar nuestra reconstrucción política. Acabamos de superar en la letra el lastre de la llamada democracia representativa y es hora de contar con los instrumentos que posibiliten de verdad el ejercicio soberano de la voluntad popular en todas las instancias en las que se decide el presente y el futuro de la sociedad y el Estado.

La Constitución de 1886 fue rebasada por los acontecimientos hace mucho tiempo. Podríamos atribuirle gran parte de la responsabilidad en la agudización violenta de los conflictos sociales. Era la consagración del centralismo, la concentración excesiva del poder en manos del Presidente de la República, la exclusión de las mayorías, del no compromiso de los elegidos con los electores, colocado como una talanquera hecha sobre medida al servicio de los usufructuarios del statu quo: Ordenaba el artículo 179 el siguiente absurdo: "El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere obligaciones al funcionario electo".

La Constitución de 1886, aun desde el primer día de su vigencia, era un marco muy estrecho para Colombia.

La democracia representativa, el centralismo y el presidencialismo, herencia del dominio colonial y del absolutismo, fueron supera-

dos hace más de un siglo por las sociedades avanzadas del mundo, como una necesidad inherente a su desarrollo; es más, era la condición de éste. Es la democracia de participación que, salvo algunos lapsos de autoritarismo derrotado por los pueblos, el sistema que ha permitido a los países desarrollados alcanzar los niveles de progreso y bienestar que hoy tienen. Por el contrario, son los países que han experimentado la dictadura o la democracia limitada o el régimen partido único, es decir, la antidemocracia, los que han quedado rezagados y se mantienen en la pobreza y el subdesarrollo. Las excepciones son pocas y sirven para confirmar el aserto.

Nuestro país, por fortuna, empieza a cambiar a partir de la Nueva Constitución, caracterizada de manera fundamental por la participación democrática, como un mandato de imperativo cumplimiento para todas las instituciones y estamentos de la sociedad, sin excepciones de ninguna clase. De modo que si reconocemos y nos apropiamos del compromiso de hacerla una realidad cotidiana y tangible nos estaremos acercando rápidamente a la civilización y a la modernidad; comenzaremos a entender que la construcción de la nacionalidad es una tarea que nos corresponde a todos y que existe un escenario propicio para la discusión de las diferencias y la solución pacífica de los enormes problemas que nos aquejan. En síntesis, que en la medida en que la participación y la democracia ganen espacio, al mismo tiempo lo va perdiendo la intolerancia y la confrontación violenta. Los partidos políticos son los primeros llamados a asumir este impostergable desafío.

#### Los partidos políticos.

Es un axioma que no puede existir democracia sin pluralismo y sin libertad de pensamiento, lo cual equivale a decir que tampoco puede existir democracia sin partidos políticos. Estos son los instrumentos más adecuados para canalizar las distintas vertientes de la opinión ciudadana en busca del poder, de la conquista del Estado a través del sufragio popular.

También es un axioma que la presencia de partidos fuertes (en plural), garantiza la

solidez de la democracia. Pero la fortaleza de los partidos no se puede determinar solamente porque concurren libremente a las elecciones, presenten candidatos o se diferencien de los demás por el color de sus banderas o la influencia de sus dirigentes, sino que, en tanto que son vehículos de orientación política y catalizadores de las aspiraciones y sentimientos de la población o de parte de ella, deben estar dotados de una ideología propia, de una particular concepción del Estado y de unos parámetros teóricos y programáticos que fundamenten las soluciones a la problemática social. Tales son los elementos sustentadores de una colectividad partidista para poder inducir un sentido de pertenencia entre los ciudadanos, ese algo con lo cual se identifican y se reconocen entre sí y por lo cual se expresa una voluntad votando.

Pero, además, hay en los partidos modernos otros elementos sin los cuales no hubieran podido adquirir la presencia y la fuerza que los caracteriza:

1. Los estatutos.
2. La estructura orgánica.
3. La identificación y carnetización de los miembros o afiliados.
4. La democracia interna.

Es decir, que para hablar de partidos políticos, en el exacto sentido de la palabra, deben contar con unos postulados ideológicos y con una organización democrática que permita a sus integrantes participar en la toma de las decisiones más importantes: desde la adopción de un programa y la escogencia de sus directivas, hasta la selección de los candidatos.

Por otra parte, un partido político debe contar con mecanismos permanentes de formación de sus bases y dirigentes en materia de educación política, propaganda y manejo de las fórmulas relacionadas con los asuntos que atañen a todos los niveles y sectores de la sociedad. Eso significa que la acción de los partidos no se remite exclusivamente a la participación en los debates electorales convocados de tiempo en tiempo, sino que tiene una dinámica directamente proporcional al ritmo de los acontecimientos de la vida política y social. Dicho de otra manera los partidos políticos son organismos vivientes que no pueden estar limitados a concurrir al voto e inmediatamente irse al invernadero, para despertar en las próximas elecciones.

#### La democracia y los partidos en Colombia.

Dentro de ese marco debemos analizar los partidos políticos en Colombia para encontrar las causas de la debilidad permanente del sistema político.

Hay quienes dudan, no sin razón, de que hubieran existido verdaderos partidos. En efecto, si bien hemos recorrido a partir de la Independencia un largo camino de confrontaciones ideológicas, iniciadas con los partidarios del centralismo, unos, y otros, del federalismo, pasando por los librecambistas y proteccionistas, gólgotas y draconianos, a mediados del siglo pasado, hasta llegar a los liberales y conservadores del presente, es ciertamente difícil afirmar con absoluta certeza que su actividad estaba nucleada de modo consciente y organizados por partidos. Han existido sí facciones políticas, tendencias ideológicas con respaldo popular en las urnas y en las armas, grupos parlamentarios y agencias electorales. En el siglo pasado esas facciones políticas dirimieron sus diferencias a través de la guerra, no con partidos sino con ejércitos, no con la participación de las colectividades en busca del favor popular, sino bajo las órdenes del caudillo: Bolívar, Santander, Obando, Mosquera, Uribe Uribe. Era la victoria o la derrota militar la que signaba nuestra trayectoria institucional y su concreción en los textos constitucionales. Ejérci-

tos y caudillos y no partidos disputaron el predominio en el Estado hasta los inicios del siglo veinte, a pesar de la visión creadora de Ezequiel Rojas y Mariano Ospina Rodríguez.

Superadas las guerras civiles, liberales y conservadores sustituyen los generales por otro tipo de caudillos, pero no avanzan en la construcción de partidos; los personajes suplantaron a la colectividad en la acción política y se profundiza el sentimiento gregario y la actitud pasiva entre la población. La democracia representativa es la consagración de un formalismo que protocoliza el ritual de votar pero no decidir. Así, se llega a la aberración histórica de organizar elecciones para implantar desde el poder la hegemonía irrigada en todos los ámbitos del Gobierno, para excluir a los contrarios, fometando ni siquiera la guerra: la barbarie desatada desde arriba, el odio de uno u otro color, el pueblo participante y víctima a la vez de la violencia irracional. Nadie puede decir que era la lucha consciente en defensa de una ideología o de un partido. Los partidos eran solamente los prohombres y los notables, escogidos en los cenáculos para prescribir el destino de la mayoría, sin consultarle. Aquí se era liberal o conservador por obligación, por herencia o por miedo, pero no por convicción. Los partidos, o mejor, los dirigentes jamás pensaron en organizar ni en educar políticamente. Menos aún en crear instancias de participación democrática a las masas.

Cuando la violencia se hizo incontenible, se concibió el Frente Nacional para sustituir la lucha ideológica por el reparto excluyente y paritario de todos los instrumentos del Estado; los cargos públicos y el presupuesto, las gobernaciones y las alcaldías. Los dos partidos tradicionales que teóricamente existían, se convirtieron en uno solo para controlar el poder. En ese proceso, como siempre, el país nacional fue avasallado por el llamado país político, que no es otra cosa que la reunión de los caciques de las provincias y los barones electorales, caudillos en pequeña escala alimentados por la ausencia de espacios de participación y de democracia, pero sobre todo por la ausencia de debate político y de organización partidista.

El naufragio de los remedos de partidos en el disfrute antidemocrático de las ventajas del Gobierno, necesariamente debía conducir a la crisis social, económica y política que hoy padecemos todos los colombianos. Si los partidos carecían de legitimidad, también el sistema que pretendían sustentar carecía de ésta.

El dirigente Alvaro Uribe Rueda describe de la siguiente manera la situación de los partidos: «La verdad es que el liberalismo y el conservatismo no son partidos, tal como hoy los distingue la ciencia política. De acuerdo con ésta, se podrían definir como grupos parlamentarios supeditados a los factores de poder o poderes fácticos, como ahora se prefiere decir. ¿Y cómo es y cómo actúa cada partido por dentro de sí mismo? Hoy no existen partidos del orden nacional. Tienen nombres de alcance nacional, pero como organización (?) son departamentales, perdón, ni siquiera: son grupos personales en los departamentos. El nombre nacional liberal o conservador cobija una especie de confederación nacional de empresarios electorales.

No existe afiliación de militantes, tampoco tienen archivo de miembros. No dirigen un solo sindicato. No tienen influencia en la universidad. Y, léase bien, **no pueden mostrar un solo organismo de base, un solo comité de dirección electo por votación popular** (el subrayado es mío).

Por su parte, Joaquín Costa, en su libro "Oligarquía y Caciquismo", refiere sobre el tema: "Yo tengo pena mí que eso que complacientemente he nos llamado y seguimos llamando 'partidos', no son sino facciones, banderías o parcialidades de carácter marca-

damente personal, caricaturas de partidos formadas mecánicamente, a semejanza de aquellas otras que se constituían en la Edad Media y en la Corte de los reyes absolutos, sin más fin que la conquista del mando y en las cuales la reforma política y social no entra, de hecho, aunque otra cosa aparente, más que como un accidente o como un adorno, como una insignia para distinguirse o como pretexto para justificar la pluralidad".

El régimen del Frente Nacional, cuya duración se convino inicialmente por dieciséis años, en la práctica se prolongó por otros tantos, agravando el daño causado a los vestigios de la democracia y los partidos que habían persistido en el presente siglo. Al borrarse las fronteras ideológicas que antes diferenciaban a liberales y conservadores, los partidos se abandonaron a la competencia por el simple control de la burocracia estatal y el reparto del presupuesto en todos los niveles. Tal vez la última gran controversia ideológica y política que se dio en el país sobre el estado y el modelo económico, ocurrió con la reforma constitucional de 1936 en el gobierno de Alfonso López Pumarejo. Temas como la Reforma Agraria, los derechos de los trabajadores o el carácter de la propiedad provocaron profundos debates públicos, los cuales, aún con las limitaciones propias de una democracia en ciernes, mostraron la utilidad y la necesidad de la confrontación de las tesis políticas para otorgar la dinámica que la sociedad requiere en función del progreso y el perfeccionamiento de las instituciones.

Salvo los pronunciamientos aislados de algunos líderes políticos y los intentos por salirse del esquema antidemocrático resultante del Frente Nacional, se acabó literalmente la confrontación de las ideas por la vía pacífica. Las fracciones partidarias perdieron su rumbo y su escasa cohesión. Dejaron de aparecer como los intermediarios naturales entre la sociedad civil y el Estado, razón de ser de los partidos y se alejaron de su base popular, sucumbiendo en la dispersión y en la rutina de las elecciones manipuladas por los dueños de los feudos y los gajes del aparato estatal, convertido en botín de piratas.

Es tal la confusión, que algunos de los dirigentes supérstites de las antiguas colectividades de fácto se entrecruzan en sus discursos y sus propuestas. Quienes antes a nombre del partido liberal propugnaban por el intervencionismo del Estado, la libertad religiosa o la democratización de la enseñanza, hoy defienden todo lo contrario; como contrapartida, algunos personeros del conservatismo abanderan las tesis sociales y progresistas.

Desaparecieron los programas y los proyectos ideológicos que servían de algún modo para orientar la opinión ciudadana, estimulando la construcción democrática por medio de la sana controversia. Pocos se atreven a decir de dónde vienen y para dónde van. De los partidos, lamentablemente sólo quedan los colores, los nombres y las banderas. Es por tales razones que para los colombianos del común da lo mismo tal o cual gobierno. Es el escepticismo lo que ha sembrado la disolución de los partidos y de las fronteras ideológicas, prolongándose peligrosamente en el escenario nacional.

#### Los partidos en la Constitución.

Parece una paradoja que en la historia de la democracia colombiana, una de las más antiguas del mundo, según nos lo cuentan algunos, la institución de los partidos políticos no hubiera sido registrada a nivel constitucional sino hasta la Carta de 1991. Tal como lo manifestaba el hoy precandidato liberal Humberto de la Calle Lombana, en la presentación de la obra "El régimen legal de los partidos y movimientos políticos en Colombia", "podría decirse que la Constitu-

ción de 1886 y sus sucesivas reformas habían mantenido a los partidos y movimientos en un estado de semiclandestinidad, haciendo referencia a ellos para efectos burocráticos, pero no como verdaderos vehículos de comunicación entre la sociedad civil y el Estado".

Pero es más, la Constitución de 1886 prohibía la organización y existencia de partidos en su artículo 47, al ordenar: "Quedan prohibidas las juntas políticas, populares de carácter permanente".

Parece otro absurdo de los constituyentes de entonces, que negaban el derecho a constituir partidos políticos. Pero no lo es tanto si nos detenemos a pensar en que las organizaciones partidistas no hacían parte de nuestras costumbres políticas hasta entonces, siendo exótico, para ellos, pensar siquiera en su existencia, de un lado, y del otro, el sistema mismo egemónico, centralista, presidencialista y representativo no requería de la presencia ni de la acción de las colectividades. Los caudillos y los notables eran asimilados a los partidos y eso bastaba.

De ahí que la Constitución de 1886 sólo mencione el tema excepcionalmente en su artículo 172, así: "A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o tres individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema del cociente electoral".

Posteriormente esa mención excepcional que se refiere a los partidos, por ejemplo, la del artículo 173 (53 del Acto legislativo número 1 de 1945), sigue la constante de vincularla al reparto proporcional de algunos órganos del Estado, en este caso de la Rama Judicial. Luego, en el artículo 178, para prohibir que los miembros de esa rama y del Ministerio Público puedan ser miembros activos (?) de partidos políticos, como si eso fuera de algún modo posible.

Sin embargo, las referencias constitucionales más destacadas en la Carta de 1886 son las que se consagraron en el Plebiscito de 1957, que prescribió la alternación de los partidos a través del Frente Nacional y el reparto paritario del Estado entre liberales y conservadores por 16 años y luego en el famoso párrafo del artículo 120 (Acto legislativo número 1 de 1968), que prolongó la vigencia del Frente Nacional por diez años más, hasta 1978, año a partir del cual el Presidente de la República, "para preservar después de la fecha indicada, con carácter permanente el espíritu nacional en la Rama Ejecutiva y en la administración pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República".

Como se observa, hay un contrasentido en la Constitución de 1886 con respecto a los partidos: Por una parte desconoce su existencia, peor aún, los proscribió, pero al mismo tiempo los contempla al señalar las condiciones del reparto del poder político.

Así las cosas, se puede concluir que la debilidad permanente y crónica de nuestros partidos y movimientos políticos tiene como una de sus causas primordiales la falta de reconocimiento en el texto de la Carta. De tal manera que, como lo dije antes, la actividad partidista era una actividad de facto, extraconstitucional, regida por la voluntad exclusiva de los personajes, sin reglas de juego estables y vinculantes, sin clara protección del Estado y menos sin democracia interna. El sistema político, en esas circunstancias, se quedó anclado en los métodos arbitrarios y confusos del siglo pasado, en tanto que la sociedad entera, la economía y la administración pública urgían una modernización para avanzar en la solución de sus enormes conflictos de desigualdad y violencia.

### Los partidos en la ley.

Resulta obvio que si los partidos políticos carecían de reconocimiento constitucional, también en la ley estaban ausentes.

Esa realidad motivó la preocupación de varios líderes políticos, traducida en la presentación de proyectos de ley para regular, más que el reconocimiento de los partidos, las relaciones de éstos con el Estado, los requisitos para constituirse como tales, la personería jurídica y la financiación de la actividad político-partidista y de las campañas electorales. A partir del Proyecto de ley número 312 de 1959, "por la cual se establece el ordenamiento legal de los partidos y se desarrollan los artículos 2º y 4º de la Reforma Constitucional Plebiscitaria del 1º de diciembre de 1957", presentado a la Cámara por los Representantes Marino Rengifo, Edmundo López, Jaime Angulo, Rafael Vergara y otros, se tramitaron cerca de 15 proyectos en relación con los partidos. Ninguno de ellos tuvo éxito, pese a la brillantez de los argumentos esgrimidos por Parlamentarios de la talla de Alberto Santofimio Botero, Enrique Pardo Parra, Rodrigo Lara Bonilla o Carlos Augusto Noriega, y Ministros como Rodrigo Escobar Navia y Jaime Castro.

Fuera de las propuestas de reconocimiento y organización de los partidos, llama la atención que en buena parte de los proyectos y en la exposición de motivos, así como en las ponencias, el tema de la democratización de los partidos fue objeto de importante tratamiento, respondiendo a una urgencia de la práctica política. El citado proyecto de ley de 1957 contenía preceptos de fundamental trascendencia para las organizaciones políticas que pretendieran actuar en el país. Así, el artículo primero rezaba: "Entiéndese como partido político toda asociación voluntaria de electores constituida de acuerdo con la presente ley, que tenga por objeto dar forma y expresión política a las tendencias y aspiraciones del pueblo colombiano, interviniendo legalmente en la elección de los poderes públicos".

Obsérvese cómo se asimilaban los partidos a simples agencias electorales, siguiendo la concepción que imperó desde los inicios de la República, en el sentido de que los ciudadanos no tenían otra posibilidad de influir y participar en la vida política, que no fuera la de votar y elegir a sus representantes sin ejercer poder ni soberanía, ya que no se establecía obligación alguna de parte del elegido.

Sin embargo, el proyecto contenía además preceptos orientados a establecer el carácter democrático de los partidos. Así, el artículo 2º, literal c) prescribía lo siguiente: "Las autoridades y directores del partido deben emanar de un proceso democrático interno que se iniciará con la elección popular directa de convenciones departamentales y culminará en la Convención Nacional que podrá constituirse por elección de segundo grado".

Del mismo modo el proyecto preveía sanciones por el incumplimiento de los procedimientos democráticos señalados en su artículo 3º, así: "La violación del procedimiento democrático interno señalado en el artículo anterior para la selección de candidatos a las corporaciones públicas o de miembros de las directivas de un partido político, vicia de nulidad el acto correspondiente, que podrá ser acusado en acción pública por cualquier afiliado ante la jurisdicción contencioso-administrativa".

Prescripciones del mismo tenor hicieron parte de los Proyectos de ley número 71 de 1962, 61 de 1974, 18 de 1977 y 76 de 1978. Empero, ya en 1981, con el Proyecto número 1 de ese año, presentado en el Senado, fueron desapareciendo para cambiarse por otras menos expresas e imperativas, remitidas remitidas ahora a los principios generales. En efecto, el artículo 2º, numeral 1 indicaba: "La

libertad de afiliación, la participación y fiscalización de los afiliados en la dirección, gobierno y administración del partido y en la selección de las autoridades y candidatos, mediante voto secreto", y el numeral 2: "La garantía de la realización de las consultas y de los comicios internos con adecuada representación de las minorías".

Posteriormente, los proyectos de ley tuvieron el énfasis no en la organización interna de los partidos sino en las relaciones de éstos con el Estado, a partir del reconocimiento de la personería jurídica. Temas como los requisitos para constituir partidos, la financiación de las campañas electorales o la posibilidad de acceso a los medios de comunicación, así como lo relativo a la propaganda, ocuparon el mayor interés de los legisladores, hasta que finalmente, luego de intensas discusiones, se llegó a la Ley 58 de 1985, haciendo parte de la del programa gubernamental de "Apertura Política", impulsado por el Presidente Belisario Betancur.

Con la Ley 58 de 1985, por primera vez se daba vida jurídica a los partidos políticos en Colombia y se reconocía su existencia para otorgarles un tratamiento legal. Se trataba así de llenar un inmenso vacío que no tenía justificación alguna, si aceptamos que los partidos políticos son los soportes de la democracia. En esa consideración, ya en 1959, los ponentes del Proyecto número 312 manifestaban: "Inexplicablemente las únicas asociaciones que en Colombia no están sometidas a la Constitución ni la ley son los partidos políticos".

No obstante la importancia y extensión de las funciones públicas que, de hecho, tienen que cumplir y a pesar de su visible calidad de instrumentos, antes alternativos y hoy solidarios del gobierno de la comunidad, permanecen colocados al margen de nuestra organización jurídica, disfrutando como rodajes irresponsables de extraño privilegio de tenerlo todo sin depender de nada".

El Senador Enrique Pardo Parra, en la exposición de motivos que sustentaba la presentación del Proyecto de ley número 18 de 1977, afirmaba: "Colombia tiene una larga tradición institucional democrática que debe enorgullecernos, pero que está amenazada sin duda por la frialdad y el escepticismo con que el pueblo mira hoy a los partidos tradicionales debido a ese progresivo e inevitable alejamiento de los sectores directivos de la política en relación con el país que deben representar. Resulta, pues, urgente que el Congreso se ocupe de estudiar y expedir un estatuto racional para los partidos políticos, que los modernice y los haga aptos para la función democrática que les compete dentro del Estado contemporáneo".

En 1981 el Senador Alberto Santofimio se refería al asunto en los siguientes términos: "...si logramos expedir el Estatuto de los Partidos Políticos Colombianos, es cierto que apenas estaremos cumpliendo con nuestro deber en los términos del actual artículo 47 de la Constitución Nacional, pero es igualmente acertado que con él estaremos abriendo las vías de nuestro desarrollo político, pues, como la historia moderna y contemporánea lo comprueban, sin partidos políticos institucionalizados y modernos no puede existir el Estado-Nación ni el Estado-planificador, ni el Estado benefactor, en una palabra, el Estado que realiza la democracia integral como equivalente del Gobierno del, por y, sobre todo, para el pueblo".

Con similares expresiones, tanto los distinguidos legisladores en las ponencias, como los representantes del Gobierno Betancur, se refirieron a la institucionalización de los partidos, señalándola como inaplazable necesidad de la democracia colombiana, a fin de sustentar el proyecto que culminó en la expedición de la Ley 58 de 1985, "por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos

Políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales”, cuyo contenido se contrae a establecer en cuatro apartes normas sobre estatutos y registro, financiación parcial de campañas, publicidad política y electoral y competencias de la Corte Electoral para sancionar el incumplimiento de la ley.

El articulado de la ley está elaborado de tal manera que para nada se inmiscuye en la organización ni la vida interna de los partidos, mucho menos del ejercicio de la democracia o los derechos de los afiliados. Esa circunstancia hace entonces que siga latente la preocupación por avanzar en la institucionalización y modernización de las colectividades integradas en los esquemas de la democracia. De ahí que el Presidente Barco hubiera presentado, a través de su Ministro de Gobierno, César Gaviria Trujillo, el Proyecto de ley número 218 de 1988, el cual trata de corregir las fallas y limitaciones de la Ley 58, entre otras, las atinentes a la participación de los miembros, elecciones internas de directivas, escogencia de candidatos, toma de decisiones, expulsión de afiliados y tratamiento a escisiones y candidaturas independientes.

Igualmente el Proyecto de ley número 96 de 1990, puesto a consideración del Congreso por el actual Gobierno, en cuya exposición de motivos el Ministro Julio César Sánchez afirmaba: “El proyecto está orientado por principios generales como la democratización, la institucionalización, la modernización, el control y la igualdad de las fuerzas políticas, bajo la garantía de la equidad y la autonomía de los partidos y movimientos”.

En el trámite de estos malogrados proyectos de ley debo destacar las muy esclarecidas ponencias e intervenciones del Representante Héctor Hely Rojas y del Senador Alberto Santofimio, entre otras, quienes apoyaron decididamente la consagración de un Estatuto de Partidos funcional, democratizador y ajustado a la realidad de la acción política.

#### Los partidos políticos en la Constitución de 1991.

Como resultado de esas inquietudes y esfuerzos, así como de la presión ciudadana que culminó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se dio apenas un segundo paso al incluir los artículos 107 y 108 de la actual Carta.

Hablo de apenas un segundo paso, porque si bien los partidos fueron elevados como instituciones al rango constitucional, lo que de por sí es un avance, éste se quedó corto en el marco de la democracia participativa, una de las esencias de la Constitución del Nuevo País que el pueblo colombiano intenta diseñar con fundamento en el tratado de paz denominado Constitución Política de Colombia. Es también una curiosa paradoja que el texto constitucional de 1991 se limitó a recoger a grandes rasgos el texto de la Ley 58 de 1985, haciendo una especie de ratificación y cuidándose de ir más allá, como si los partidos políticos fueran islas apartadas de las instituciones, a pesar de hacer parte esencial de las mismas. El trascendental tema de la democratización de los partidos y movimientos políticos no fue tocado en el articulado de la Carta, siendo en ese aspecto más avanzados los proyectos de ley presentados al Congreso desde 1957, atrás citado.

Esa lamentable decisión fue tomada a pesar de las muy documentadas intervenciones de representantes de casi todas las tendencias políticas que concurrieron a la Constituyente. El delegatario liberal Horacio Serpa Uribe en su ponencia presentada a la plenaria sobre el tema, afirmaba: “Insistiremos aquí, como lo hicimos en la Comisión, sin éxito, que es necesario establecer como norma constitucional que los partidos políticos, para obtener el reconocimiento del Estado, como tales,

deben contar o poseer una estructura de carácter democrático que incluya:

1. El derecho de sus afiliados a participar en las decisiones de dicho partido o movimiento tanto para elaborar su programa y cuerpo de orientaciones políticas como para elegir democráticamente sus directivas.

2. Unos estatutos aprobados por la mayoría de los afiliados con opción de modificación mediante procedimientos acordados en los mismos.

3. Escogencia de sus candidatos a cargos y Corporaciones públicas utilizando mecanismos democráticos, directos y de conocimiento público.

Al insistir sobre este tema, lo hacemos convencidos de la necesidad de que la institucionalidad contribuya a la democratización de los partidos y movimientos, gestores de la acción gubernamental y administrativa, que como se afirma en el propio preámbulo de la Constitución que ya aprobamos, debe ser democrática y pluralista. Sin democratizar a los partidos y movimientos políticos no será fácil democratizar al país”.

A su turno, en el transcurso del debate, el ex Presidente Pastrana defendió con ahínco la necesidad de institucionalizar a los partidos, dotándolos de mecanismos y reglas de juego claras, en función de su democratización y modernización. Según él, “necesitamos un mínimo de organización y un mínimo de seriedad y para eso lógicamente hay que institucionalizarlos... la verdad es que lo que se impone fundamentalmente al institucionalizar los partidos, es que todo aquello que considere la Carta Magna de los partidos o sus estatutos sea respetado, sea cumplido, sea ejecutado, porque la afiliación a un partido da responsabilidades y da privilegios...”.

Con similar pensamiento se expresaron otras tendencias políticas presentes en la Constituyente, como la Unión Patriótica y los Cristianos.

Lamentablemente no tuvieron eco en la mayoría de los delegatarios y, por el contrario, fue aprobado el inciso 2º del artículo 108, que reza: “En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones”. Según el criterio del Gobierno, que no compartimos, contenido en la exposición de motivos que acompañó el proyecto de ley por medio de la cual se expide el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos y de la oposición, presentado en 1991, con este inciso la Constitución consagró la prohibición de que se legisle sobre la democratización de los partidos, consumándose de ese modo el contrasentido de privilegiar, si así puede llamarse, a las organizaciones políticas para que desconozcan el principio fundamental de la democracia participativa, mientras que a otro tipo de organizaciones de menor jerarquía, con limitado radio de acción y con intereses subalternos y particulares, como los sindicatos y los gremios de empresarios, sí se les impone por virtud del inciso 2º del artículo 39 de la Carta así: “La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos”. ¿Cuál sería entonces la razón y la lógica para dar un tratamiento constitucional distinto a los partidos, si partimos de la base de que es a partir de ellos que se consolida y proyecta la democracia en todos sus ámbitos para irrigarse en la Nación entera? A mi juicio, no existe, pero dadas las circunstancias y los equívocos, es preciso aclarar y llenar el vacío dejado por la redacción del inciso 2º del artículo 108.

De ahí la trascendencia del acto legislativo propuesto. A pesar de compartir los argumentos del ponente en la Cámara del citado proyecto de ley sobre los partidos presentado por el Gobierno, Representante César Pérez

García, en el sentido de que la ley, con fundamento en los principios rectores de la Constitución, está habilitada para establecer y prescribir el ejercicio de la democracia interna en las colectividades políticas, creo necesario complementar el texto de la Carta para que no quede lugar a ninguna duda que éstas, en tanto instituciones reconocidas por la Constitución y la ley, practiquen permanente e insoslayablemente en su interior los principios democráticos, so pena de perder la calidad de tales.

#### La democratización de los partidos y movimientos políticos.

Está claro que la democracia necesita de partidos fuertes y que esa fortaleza depende en gran medida de la posibilidad de construir escenarios propicios para que los ciudadanos ejerzan su derecho a la participación en la toma de las decisiones que les incumben. Los partidos políticos, como instrumentos en manos de la sociedad civil, están llamados a concretar el mandato constitucional reestructurándose y colocándose a tono con las exigencias de la sociedad colombiana. Es claro que también esa misión no puede seguir aplazándose bajo ninguna consideración. El país así lo exige como parte del remedio para conjurar los grandes males que nos angustian. Se requiere hacer realidad la letra de la nueva Constitución. Si la llamada democracia representativa estaba sustentada en el trípode del presidencialismo, el centralismo y la debilidad o inexistencia de los partidos políticos, debemos construir la nueva democracia sobre las bases de la participación, la descentralización y la presencia actuante y permanente de los partidos y movimientos políticos.

Los partidos deben volver a concitar el sentimiento de pertenencia entre la población y a canalizar el debate público sobre el destino de la Nación. No es posible que se persista en el predominio excluyente de los pequeños círculos dirigentes en los partidos tradicionales y en los nuevos movimientos, los cuales, pese a la Constitución de 1991, siguen alejados de los problemas nacionales y pensando solamente en las próximas elecciones, como si éstas fueran por sí mismas la razón única de su existencia. Por cierto que, respecto a los nuevos protagonistas políticos, es inocultable su fracaso estruendoso, precisamente por no construir democracia interna y en cambio centrarse tozuda y torpemente en el poder unipersonal y excluyente. Sólo la democratización interna de los partidos hará posible los postulados de la nueva Carta y la modernización y purificación de las costumbres políticas, dejando sin argumentos a quienes frente a la inmovilidad del ejercicio partidista y la falta de presencia real en las masas en su acción política proclaman la validez de la violencia como único camino del cambio. La dolorosa experiencia de los sistemas de partido único en el Oriente de Europa y el atraso de los partidos políticos de la mayoría de los países del Tercer Mundo, con todas sus consecuencias, debe servirnos de lección para transitar sin desviaciones el camino trazado en los principios fundamentales de nuestra Constitución. Los acontecimientos recientes en el Perú y en Venezuela, muestran muy a las claras la fragilidad de unos esquemas en los que la ausencia de debate público y participación popular más allá de las elecciones, conducen a la utilización de métodos dictatoriales y violentos para buscar el reordenamiento social.

Sobre el tema, el escritor venezolano Arturo Uslar Pietri dijo hace algunos meses: “Es necesario reorganizar los partidos políticos, hoy manejados por un grupo de dirigentes aislados del pueblo, para instaurar la democracia interna y avanzar hacia la solución de los graves problemas que enfrenta Venezuela”. La situación política del país

tiene elementos similares a la de nuestros vecinos y se requiere entonces aplicar las rectificaciones de que hablara Carlos Pizarro. En ese sentido corresponde al legislador y a los partidos y movimientos integrantes del Congreso cumplir el papel que la sociedad demanda.

#### Análisis del Proyecto de acto legislativo número 99 de 1992.

El articulado del proyecto es como sigue:

Artículo 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 a 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.

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

El texto del proyecto presentado por el Representante Estrada Villa conserva el artículo 107 C.N., adicionándole a su primer inciso una segunda parte referida a que respecto a los partidos "su organización interna y el desarrollo de sus actividades deberán respetar los principios democráticos".

Igualmente el proyecto cambia en la primera frase del artículo 107, la segunda partícula "a" por "de", fundar, organizar...

Se trata, pues, de un proyecto elemental y sencillo, pero de hondas repercusiones para el desarrollo constitucional sobre la materia de los partidos y movimientos políticos y sobre la vigencia de la democracia en todas las instituciones, sin ninguna excepción.

Ciertamente, el Constituyente de 1991 dejó una suerte de confusión e incertidumbre interpretativa sobre el alcance del inciso 2º del artículo 108 y sobre la competencia del legislador en relación con la práctica de los mecanismos democráticos internos en los partidos y movimientos políticos. Ya vimos cómo el propio Gobierno considera que la Constitución prohíbe a la ley la posibilidad de prescribir obligaciones sobre el tema, asimilando organización interna con democracia interna, a nuestro juicio equivocadamente, puesto que una cosa son los asuntos atinentes a la simple estructura de los partidos, el número y calidad de sus secciones o seccionales, su distribución geográfica o el nombre y composición de jerarquías altas y medias o sus instrumentos de control interno, por ejemplo; y otra, muy distinta, la imperativa obligación de utilizar los procedimientos propios de la democracia participativa para las decisiones más trascendentales de la vida partidaria.

El objetivo del proyecto, entonces, se dirige a suplir la incertidumbre y la ambigüedad constitucional, estableciendo de manera clara, expresa e inequívoca que también los partidos y movimientos políticos hacen parte del sistema de democracia participativa diseñado por el pueblo colombiano a través del constituyente, en la construcción del nuevo país que necesitamos.

Comparto plenamente las consideraciones del autor del proyecto y creo que se trata de una iniciativa que le permitirá al país avanzar hacia creación de espacios nuevos, en donde la regla de oro de la democracia, que es el respeto a las decisiones de la mayoría y la protección a la opinión de las minorías, comprometa a las organizaciones políticas formadas de la voluntad de los ciudadanos para la confrontación civilizada de las ideas.

#### Propuesta de modificaciones al proyecto.

Con el propósito de hacer concordante el artículo 107 con el artículo 40 del texto constitucional, así como con el proyecto de acto

legislativo objeto de esta ponencia, me permito proponer una primera modificación, así:

En la primera parte del artículo debe cambiarse la expresión "los nacionales" por la expresión "los ciudadanos", con lo cual la primera parte del artículo primero del proyecto de acto legislativo queda de la siguiente manera:

Artículo 1º Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse...

Se justifica esta modificación porque tanto el actual texto constitucional como el proyecto de acto legislativo utilizan desafortunadamente el término "nacionales", que es demasiado amplio para los efectos de ejercer los derechos políticos, en particular el fundar partidos políticos. El artículo 96 C.N. establece en forma nítida quiénes son nacionales, a saber:

1. Por nacimiento, y
2. Por adopción.

En relación con el primer numeral, no existe ninguna reserva porque se trata de los naturales de Colombia y de los hijos de padre o madre colombiana que hubieren nacido en el extranjero y luego se domiciliaren en la República. En cambio, con el numeral segundo, de los nacionales por adopción, si se presentan dificultades, en especial las referidas al literal c), el cual prevé que también lo son "los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad, según tratados públicos". Esto plantea serias dudas, porque o tienen esos pueblos indígenas, por el sólo hecho de serlo, derecho a fundar y organizar partidos políticos en Colombia o se requiere previamente un tratado para que, en los términos de la reciprocidad sobre la materia, el país permita el ejercicio de tal derecho y es muy difícil contemplar esa posibilidad.

De manera pues que es necesario subsanar, aprovechando el proyecto, las inconsistencias que contiene la Constitución. De ahí que utilizar el término "ciudadanos" precisa en términos de los sujetos del derecho, quiénes pueden fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos en Colombia, concordando con el artículo 40 de la carta, dice: "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. ...
2. ...

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas"...

Pero además la Constitución, en su capítulo 2, título III, define los alcances, limitaciones y pérdida o suspensión de la ciudadanía, esto último no sólo por renunciar a la nacionalidad sino también por decisión judicial, en los casos que determine la ley. Es sabido que, por ejemplo, cuando los jueces imponen una pena privativa de la libertad, suspenden el ejercicio de los derechos políticos, como el de elegir y ser elegido, y no se entendería cómo esas personas condenadas por sentencia judicial y suspendidas en el ejercicio de la ciudadanía, no estuvieran habilitados para votar pero sí para fundar partidos políticos en su condición de nacionales.

La segunda modificación que propongo es para hacer expresa en la Constitución la facultad del a ley para velar por el respeto a los principios democráticos en los partidos y movimientos políticos. De manera que el texto de la segunda parte del artículo 1º del proyecto de acto legislativo queda así:

"...Su organización interna y desarrollo de sus actividades deberán respetar los principios democráticos. La ley determinará su aplicación".

Como consecuencia de la anterior modificación, se hace indispensable modificar el inciso 2º del artículo 108 de la Constitución, para impedir, eso sí, que la ley pueda interferir de algún modo en los mecanismos de funcionamiento interno de los partidos, los cuales deben ser fijados por éstos autónoma y libremente. Cuestiones como la estructura, la competencia de las directivas, la distribución de sus seccionales o la denominación de sus propios órganos deben ser adoptados exclusivamente por los estatutos y demás disposiciones internas de las colectividades políticas.

Esta modificación elimina la contradicción que sobreviene del texto del proyecto de acto legislativo en comento con el inciso mencionado.

Así las cosas, el inciso 2º del artículo 108 C.N. quedará así: "En ningún caso la ley podrá establecer exigencias en relación con la estructura o el funcionamiento interno de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones".

#### Proposición.

Dése primer deba al Proyecto de acto legislativo número 19 de 1993, "por medio del cual se reforman los artículos 107 de la Constitución Nacional", de acuerdo con el pliego de modificaciones que adjunto y teniendo en cuenta que su título definitivo deberá ser: "Por medio del cual se reforman los artículos 107 y 108 de la Constitución Nacional".

Cordialmente,

**Ramiro Alberto Lucio Escobar**  
Representante ponente.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

Se garantiza a todos los ciudadanos 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. La ley determinará su aplicación.

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

Artículo 2º El inciso 2º del artículo 108 de la Constitución Nacional quedará así:

En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la estructura y el funcionamiento interno de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones.

Artículo 3º Este acto legislativo rige a partir del día de su promulgación.

Cordialmente,

**Ramiro Alberto Lucio Escobar**  
Representante ponente.

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 216 de 1993 Cámara, "por la cual se modifica el artículo 23 de la Ley 13 de 1990, Estatuto General de la Pesca".

Honorables Representantes:

Cumplo con la obligación de rendir ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 216 de 1993, "por la cual se modifica el artículo 23 de la Ley 13 de 1990, Estatuto General de la Pesca" y se le adiciona a su texto original la expresión "el Presidente de la Asociación Colombiana de Ingenieros Pesqueros".

**Contenido del proyecto.**

Este proyecto busca incluir dentro de la Ley 13 de 1990 a uno de los gremios pesqueros, que no se tuvo en cuenta al momento de realizar el texto de la ley. Por esa razón, el doctor Juan Carlos Vives Menotti, honorable Representante del Magdalena, pone de presente la omisión del Estatuto General de la Pesca, por no haber incluido dentro de la misma al gremio de los ingenieros pesqueros, organizados en una entidad con personería jurídica y cuya razón social obedece al nombre de Asociación Nacional de Ingenieros Pesqueros, que como persona jurídica recae su dirección y representación en su Presidente, para que mediante una nueva norma se corrija la situación jurídica de no formar parte del Consejo Nacional de la Pesca Conalpes y, poder ser otro miembro del importante órgano rector de las políticas pesqueras colombianas.

Conalpes, es el organismo asesor y consultivo del Gobierno Nacional en materia de política pesquera, por ende debe estar integrado por los profesionales más idóneos que representen el gremio de los pesqueros.

Por lo tanto en el texto definitivo del artículo 23 de la Ley 13 de 1990 debe quedar incluido el Presidente de la Asociación Colombiana de Ingenieros Pesqueros junto con las personalidades que aparecen en el texto de la ley ya promulgada.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Con la promulgación de un estatuto general sobre la pesca en Colombia, se proveyó a todos los sectores involucrados en esta actividad, de un cuerpo de ley que asegura un manejo racional y coordinado de los recursos pesqueros.

Antes de la Ley 13 de 1990, una serie de normas aisladas y contradictorias frenaron por mucho tiempo el desarrollo de la actividad y empantanaron los esfuerzos técnicos y económicos que se intentaban.

Si bien las bondades de la ley para apreciarse totalmente aún requieren de un apoyo público y privado más cuantioso y decidido, sus efectos se pueden calificar de progresistas, al margen de que se siga luchando por su perfeccionamiento.

Con este criterio que presenta el proyecto el Representante a la Cámara Juan Carlos Vives Menotti, cree, que el Consejo Nacional de Pesca, trató de integrar a todos los voceros del alto Gobierno, a los industriales, a los pescadores, productores, universidad colombiana con carreras afines, y, profesionales del ramo, pero se cometió la grave omisión de dejar por fuera del organismo a la Asociación Colombiana de Ingenieros Pesqueros. Estos son los profesionales, que responderán por el futuro de la pesca nacional en lo relacionado con aportes a través de investigaciones, proyectos, que tengan como finalidad la producción, extracción, procesamiento, conservación, mercadeo, etc., de los recursos pesqueros.

La Asociación Colombiana de Ingenieros Pesqueros, se encuentra amparada con personería jurídica número 019 de 1989 expedida por la Gobernación del Magdalena, agrupa 180 profesionales. Es la única Facultad de Ingeniería Pesquera que existe en el país y que matricula alrededor de 700 estudiantes. Es una fuerza intelectual productiva que debe tener asiento en Conalpes, y es por eso que ahora se propone corregir la omisión de la Ley 13 en su artículo 23, incluyendo en el Consejo Nacional de Pesca al Presidente de la Asociación Colombiana de Ingenieros Pesqueros.

Este evento sin duda alguna enriquecerá a los organismos rectores de la política pesquera, brindará un más amplio campo de acción a los profesionales pesqueros y sobre todo, será una base fundamental para el desarrollo de las políticas pesqueras del país; estimulará sanamente a sus dirigentes.

Por tales motivos solicito la aprobación de esta ponencia.

Atentamente,

**Tomas Devia Lozano**  
Representante a la Cámara  
Ponente del Proyecto.

Santafé de Bogotá, D. C., 16 de julio de 1993.

Autorizamos el presente informe.

El Presidente,

**Germán Huertas Combariza.**

El Vicepresidente,

**Franco Salazar Buchelli.**

El Secretario General,

**Alberto Zuleta Guerrero.**

**TEXTO DEFINITIVO DE COMISION**

del Proyecto de ley número 216 de 1993 Cámara, "por el cual se modifica la Ley 13 de 1990, Estatuto General de la Pesca".

Artículo 1º El artículo 23 de la Ley 13 de 1990. Estatuto General de Pesca, quedará así: Créase el Consejo Nacional de Pesca, Conalpes, como organismo asesor y consultivo del Gobierno Nacional en materia de política pesquera, conformado por:

— El Ministro de Agricultura o su delegado, quien lo presidirá.

— El Ministro de Salud o su delegado.

— El Ministro de Salud o su delegado.

— El Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

— El Director General Marítimo y Portuario.

— El Director del DRI.

— El Gerente del Inderena.

— El Director del SENA.

— El Secretario General de la Comisión Colombiana de Oceanografía.

— Un representante de la universidad colombiana con carreras afines al Subsector Pesquero, designado por el Ministerio de Educación Nacional.

— El Presidente de la Asociación Nacional de Industriales, ANDI.

— El Presidente de la Asociación Nacional de Pescadores Artesanales, Anpac.

— El Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de Acuicultores de Colombia, Acuanal.

— El Presidente de la Asociación de Biólogos Marinos.

— El Presidente de la Asociación Colombiana de Ingenieros Pesqueros.

Artículo 2º Esta ley rige a partir de su publicación.

Atentamente,

**Tomas Devia Lozano**  
Representante a la Cámara  
Ponente del Proyecto

Santafé de Bogotá, D. C.,

**COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
CAMARA DE REPRESENTANTES**

Autorizamos el presente informe.

El Presidente,

**Germán Huertas Combariza**

El Vicepresidente,

**Franco Salazar Buchelli.**

El Secretario General,

**Alberto Zuleta Guerrero.**

El presente texto fue aprobado en la sesión del día 18 de junio de 1993, con la asistencia de los miembros de esta Comisión y que constituyeron quórum decisorio, preguntada la Comisión si aprobaba se le diera a este proyecto de ley segundo debate respondió afirmativamente. Finalmente se designó como ponente para segundo debate al honorable Representante Tomás Devia Lozano.

El Presidente,

**Germán Huertas Combariza**

El Vicepresidente,

**Franco Salazar Buchelli.**

El Secretario General,

**Alberto Zuleta Guerrero.**

Santafé de Bogotá, D. C., julio 16 de 1993.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**

al Proyecto de ley número 114 de 1992 Senado de la República, 189 de 1992 honorable Cámara de Representantes, "por la cual se aprueba la Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional", adoptada el 28 de junio de 1990.

La Ministra de Relaciones Exteriores, doctora Noemí Sanín de Rubio, y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Rudolf Hommes; presentaron al honorable Congreso de la República el Proyecto de ley 189 de 1992, "por medio de la cual se aprueba la Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional", adoptado el 28 de junio de 1990.

El surgimiento del Fondo Monetario Internacional, FMI, en la escena internacional, obedece en gran parte a la inestabilidad financiera internacional dejada por la Segunda Guerra Mundial. De tal manera que la postguerra se convierte no sólo en el espacio consagrado al desarme de los espíritus, sino también en el lugar común de la reconstrucción del sistema financiero internacional en el que participan además, elementos de carácter político y militar, los cuales contribuyen en la reorganización del escenario internacional de Occidente.

En este sentido, los objetivos para los cuales se concibe el FMI se dirigen básicamente a coordinar el diseño y funcionamiento de los que sería futuro sistema monetario de los países capitalistas de Occidente; y en ningún momento como organismo de control de las balanzas de pagos de las partes firmantes del acuerdo constitutivo.

Sin embargo, los permanentes cambios del sistema internacional, dificultan enormemente la estabilidad de las respectivas economías nacionales, las cuales obligadas por la recesión internacional se ven ante la necesidad de reordenar los diseños de las políticas locales buscando salvaguardarse de los fuertes coletazos de la inestable economía mundial.

Los años setenta heredan los ajustes y desajustes mundiales de las décadas anteriores, planteándose por ella la posibilidad de establecer un nuevo patrón de paridad de monedas más estables y con amplio reconocimiento mundial. El dólar de los Estados Unidos se convierte en el eje del renovado sistema, el cual es aceptado por los demás países occidentales.

Desafortunadamente, dicha estabilidad es pronto sobrepasada por las profundas consecuencias de la nueva crisis económica, que los países exportadores de petróleo desatan. Las fluctuaciones del precio internacional del combustible ocasionan serios reveses en los respectivos aparatos productivos de los países industrializados, al punto de llegar a debilitar la permanencia en el escenario mundial. El sistema conocido como el de la "Cesta de Monedas" pierde toda trascendencia institucional y el vacío dejado por ellas, es llenado por el portentoso flujo de los llamados petrodólares.

Con ellos, el sistema monetario obtiene cierta estabilidad al fortalecer aparentemente las balanzas de pagos de los distintos países beneficiados por tan sorpresivo dinamismo.

No obstante el paraíso financiero dura poco, y la real situación de las economías emerge con la crudeza de la desmesura que el enriquecimiento descontrolado trae consigo.

A la recesión industrial, se une la deuda externa de los países del llamado tercer mundo, agudizando con ello las grietas de un sistema monetario mantenido con ilusiones.

La desesperanza de una nueva crisis mundial, tal vez más aguda que la de décadas anteriores, ensombrece el escenario capitalista, originando toda suerte de inseguridades sobre la viabilidad del sistema definido. Por ello,

ante la creciente inquietud de los países industriales para que se diera pronta salida a tal situación de interinidad monetario, el FMI asume actitudes distintas para las que se creó.

Durante la década de los ochenta, los países del Tercer Mundo en general, y particularmente Colombia, conocen la aplicación férrea de la nueva doctrina que orienta el FMI, bajo el argumento de la necesidad de regular y recuperar la estabilidad financiera tanto del respectivo país, como la contribución que ella prestaría en el mejoramiento del sistema monetario mundial.

La restricción de créditos, el condicionamiento de los flujos de capital y la exigencia perentoria de reestructurar las economías, liberalizándolas en favor de las corrientes mundiales de comercio, hicieron de estas recetas, medicamentos nada fáciles de digerir, ocasionando fuertes y violentos rechazos al interior de las fronteras nacionales.

No obstante las consecuencias de tipo social que pudieran derivarse, las recetas monetarias obtuvieron los objetivos contraplacistas para las cuales se les diseñó, a pesar de declararse a los años ochenta como la década perdida, en términos de crecimiento económico para el Continente Latinoamericano. Sin embargo, la experiencia adquirida favoreció para que en los años 90, un poco menos presionados por las exigencias de los organismos internacionales, el país buscará mejores amañeres, encontrando bajo la sobra del liberalismo económico de corte Smithiano, la fuente inspiradora de toda la transformación de la estructura económica del país, sacrificando tal vez logros más importantes que el crecimiento económico como el bienestar de la población.

Hoy en día, el FMI no es visto como el monstruo de periodos anteriores, sino como un protagonista principal de la escena internacional, al cual es mejor comprender que criticar.

Por ello atendiendo los nuevos tiempos que están por llegar, y avizorando mejores amañeres en la realidad mundial, que aparten todo tipo de guardianes de la escena internacional, buscando mejor la cooperación y la confraternidad de entre naciones, me permito solicitarle respetados colegas, aprobar en segundo debate el Proyecto de ley 189 de 1992 de la honorable Cámara de Representantes, "por la cual se aprueba la Tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional", adoptada el 28 de junio de 1990.

De los respetados colegas.

Cordialmente,

Rafael Camargo Santos, Representante a la Cámara AD-M19 Norte de Santander.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., 31 agosto de 1993.

Autorizamos el presente informe.

El Presidente Comisión Segunda Cámara de Representantes,

Jaime Fernando Escrucera Gutiérrez.

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 235 de 1993 Cámara, "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Ingeniería Forestal y se crea el Colegio de Ingenieros Forestales".

Señor  
Presidente  
Honorable Representantes  
Comisión Sexta  
Ciudad.

Con la presente nos permitimos dar ponencia favorable para segundo debate al Proyecto de ley número 235, el cual fue aprobado en

primer debate el 18 de junio de 1993, y a través del cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Ingeniería Forestal y se crea el Colegio de Ingenieros Forestales.

#### Introducción.

Desde hace 40 años las universidades le dieron importancia de estudio a la carrera de Ingeniería Forestal, estudiantes y profesionales han venido solicitándole al Gobierno la institucionalización de la profesión.

Quienes hemos sido designados ponentes del presente proyecto de ley, hemos tenido la prudencia de largos diálogos sostenidos con profesionales del ramo, además con miembros de la Asociación Colombiana de Ingenieros Forestales, para llegar con una posición concertada a conclusiones acordes con la perspectiva del proyecto de ley; fueron consultores permanentes de nuestras inquietudes los Ingenieros Forestales:

- Alberto Leguizamo
- Hugo Martínez
- Fidel Castillo
- Nelson Lozano
- Hugo Hurtado
- Jorge Forero
- Rafael Vargas

Todos miembros de la Asociación antes mencionada.

El proyecto de ley que se somete a consideración de la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, responde al mandato constitucional establecido en el artículo 26 en el cual se indica que la ley podrá exigir títulos de idoneidad, las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones, así como la posibilidad de que las profesiones legalmente reconocidas se puedan organizar en colegios.

Este proyecto de ley a nuestro juicio reviste gran importancia para la reactivación del ejercicio de la profesión de Ingeniería Forestal, llamada a cumplir un papel fundamental en la protección, conservación, manejo y desarrollo sostenible de los recursos naturales y del ambiente, en respuesta a la creciente preocupación internacional por la calidad del medio ambiente en general, y la protección y conservación de los bosques tropicales en particular, manifiestas formalmente en la cumbre de las Naciones Unidas efectuado en Brasil en junio de 1992.

Esta tendencia internacional es compartida por Colombia y ha quedado plasmada en la nueva Constitución, donde expresamente se señala que el "Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y/o sustitución". (Capítulo 3, artículo 80).

Las políticas del Gobierno en materia de aprovechamiento, utilización y conservación de los recursos naturales y del ambiente e impulso al desarrollo del sector productivo forestal, demanda una definición clara de los propósitos y competencias de los profesionales forestales que respondan a las expectativas de dichas políticas, mediante una sólida participación respaldada por la legislación nacional, que le permita aplicar un "Código de Ética Profesional", en favor del mejoramiento de la calidad profesional y de la dignificación de esta profesión.

La constitución de un Colegio de Ingenieros Forestales, enmarcado en el artículo 26 de la nueva Carta Constitucional, permitirá asumir la gran responsabilidad y clamor de los profesionales forestales mediante el Código de Ética Profesional propuesto por el primer encuentro de Ingenieros Forestales a través de: Inspección y vigilancia de la profesión, deberes profesionales, regímenes disciplinarios, etc.

Una sólida organización profesional apoyará la gestión, en materia de recursos naturales y del ambiente, de manera que se constituya en veedor de las inversiones en el campo

forestal y de aspectos relacionados con los recursos naturales, tales como: infraestructura vial, política energética, frentes de colonización, etc., de manera que se asegure un ambiente sano para las futuras generaciones.

Para cumplir con los requerimientos profesionales que demanda el impulso al sector forestal, como voluntad del Gobierno Nacional y necesidad sentida de los colombianos, se presenta el proyecto de ley para reglamentar el ejercicio de la profesión de Ingeniería Forestal.

#### Proposición.

Por lo anteriormente expuesto me permito solicitar a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, se le dé segundo debate al Proyecto de ley número 235 de 1993 Cámara, "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Ingeniería Forestal y se crea el Colegio de Ingenieros Forestales", cuya copia se anexa.

Julio Mesías Mora Acosta y Félix Guerrero Orejuela, Representantes a la Cámara.

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 30 de 1993.

Autorizamos el presente informe.

El Presidente,

Martha Catalina Daniels Guzmán.

El Secretario,

Winston Muñoz Vargas.

#### TEXTO DEFINITIVO

(Aprobado en primer debate por la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes)

El Congreso de Colombia,

#### DECRETA:

Artículo 1º **Ejercicio de la Ingeniería Forestal.** En cumplimiento de los deberes asignados al Estado por el artículo 26 de la Constitución Política, se reglamenta el ejercicio de la Ingeniería Forestal entendida como una profesión de nivel universitario superior y de carácter técnico, científico y humanístico, que propende por el uso, manejo y desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente y en especial del ordenamiento y administración del patrimonio forestal en procura del bienestar del hombre colombiano.

Artículo 2º **Áreas de competencia de la Ingeniería Forestal.** La Ingeniería Forestal tendrá como áreas de su competencia las de desempeño exclusivo y las de desempeño multidisciplinario.

1. Se entienden como **áreas de desempeño exclusivo** aquellas que tipifican o caracterizan de manera particular el campo de actividad de la Ingeniería Forestal, o aquellas cuya dirección, coordinación, planificación y liderazgo en general deben ineludiblemente estar a cargo de dichos profesionales. Son áreas de desempeño exclusivo las siguientes:

Silvicultura de bosques naturales, silvicultura de plantaciones, silvicultura social, silvicultura urbana, ordenación de bosques, aprovechamiento de bosques, anatomía y propiedades fisicomecánicas de la madera, secado y preservación de la madera, trabajabilidad de la madera, inventarios forestales, cuencas hidrográficas, áreas de reserva forestal, áreas forestales, proyectos de desarrollo forestal, política forestal, extensión forestal e investigación forestal.

2. Se entienden como **áreas de desempeño multidisciplinario** aquellas que por sus características permiten el concurso de diferentes disciplinas y dentro de las cuales la Ingeniería Forestal tiene participación en los campos de su especialidad. Son áreas de desempeño multidisciplinario las siguientes: Ecología forestal, genética y biotecnología forestal, plagas y enfermedades forestales,

dinámica fluvial y torrentes, construcciones en madera, vías forestales, obras de conservación y recuperación de suelos, procesos industriales de la madera, legislación forestal y ambiental, agroforestería, incendios forestales, desarrollo urbano, rural y regional, parques nacionales y vida silvestre, sensores remotos, informática forestal, economía y evaluación forestal, administración forestal, limnología y calidad del agua, clasificación y utilización de tierras, hidrología forestal, aprovechamiento de productos no maderables, desarrollo y medio ambiente, ordenamiento territorial, extensión rural, política ambiental, paisajismo, evaluación de impacto ambiental y otras.

**Artículo 3º Creación y objetivo del Colegio de Ingenieros Forestales.** Créase el Colegio de Ingenieros Forestales, como órgano superior de la profesión de Ingeniería Forestal.

El Colegio de Ingenieros Forestales tiene como objetivo principal la representación del gremio de Ingenieros Forestales ante el Gobierno Nacional y demás entidades públicas y privadas que adelantan planes y proyectos de desarrollo en aquellas áreas de competencia de la Ingeniería Forestal.

**Artículo 4º Funciones del Colegio de Ingenieros Forestales.** Además de las funciones que la ley les asigne a los colegios profesionales, el Colegio de Ingenieros Forestales tendrá las siguientes:

1. Inscribir a los Ingenieros Forestales, mediante la presentación de los requisitos exigidos por la ley.

2. Velar por el cumplimiento de la presente ley.

**Parágrafo.** Los Ingenieros Forestales extranjeros, deberán contar con la autorización del Colegio para el ejercicio de la profesión en el país, sin perjuicio de las demás exigencias constitucionales y legales.

**Artículo 5º Composición y sede del Colegio de Ingenieros Forestales.** El Colegio de Ingenieros Forestales tendrá su sede en Santafé de Bogotá y su junta directiva estará integrada por nueve (9) miembros principales con sus correspondientes suplentes; los cuales deberán ser elegidos democráticamente.

El Colegio de Ingenieros Forestales determinará su propia reglamentación, estructura interna, mecanismos de financiación y funcionamiento.

**Artículo 6º Comisiones.** Dentro de la estructura del Colegio de Ingenieros Forestales se crearán entre otras, las siguientes comisiones:

- a) De tarifas de servicios profesionales;
- b) De supervisión sobre el ejercicio de la profesión;
- c) De ética;
- d) De asuntos académicos;
- e) De asuntos científicos, técnicos e internacionales;
- f) De evaluación e incentivos profesionales.

**Artículo 7º** Los Ingenieros Forestales deberán inscribirse ante el organismo nacional que el Gobierno determine.

**Artículo 8º** Las personas que no cumplan los requisitos previstos en la presente ley, no podrán ejercer la profesión de Ingeniero Forestal. Tampoco podrán asumir las responsabilidades, disfrutar de las prerrogativas inherentes al ejercicio de dicha profesión, ni usar los distintivos que comúnmente se utilizan para indicar los títulos en placas, membretes, tarjetas, asesorías, avisos o publicaciones.

Igualmente es necesario acreditar tales requisitos para tomar posesión y desempeñar los cargos públicos y para celebrar y ejecutar contratos de prestación de servicios en las especialidades de dicha rama profesional.

**Artículo 9º** Quienes se desempeñen en las áreas de competencia de la Ingeniería Forestal definidas en la presente ley, sin cumplir los requisitos respectivos, se harán acreedoras a sanciones que el colegio reglamente, dentro de los términos previstos por la ley.

**Parágrafo.** El Estado sancionará conforme a la ley las instituciones que contraten servicios profesionales de competencia de la Ingeniería Forestal sin el lleno de los requisitos establecidos por la presente ley. El Colegio de Ingenieros Forestales denunciará anomalías ante las autoridades competentes.

**Artículo 10.** La formulación, coordinación, dirección de la ejecución e interventoría de cualquier proyecto, cuyo componente principal sea de competencia de la Ingeniería Forestal y además, sea objeto de financiación estatal y/o privada, ya sea a través de subsidios, transferencias, regalías, presupuesto, crédito, ayudas, convenios, cooperación internacional o cualquier otra forma de financiación, deberá cumplir con las exigencias de la presente ley.

**Artículo 11.** Para la ejecución de toda actividad que implique alteración ambiental y en especial cuando el componente principal contemple aspectos relacionados con la Ingeniería Forestal, se deberá contar con el concepto inicial y la asesoría permanente del Ingeniero Forestal.

**Parágrafo transitorio.** Para efectos de la presente ley, la Asociación Colombiana de Ingenieros Forestales, ACIF, coordinará la organización del Colegio, con un plazo de seis meses a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.

**Artículo 12.** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y publicación en el "Diario Oficial" y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**CAMARA DE REPRESENTANTES  
COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

En la sesión de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 18 de junio de 1993, se consideró el informe anterior el cual dispone: Se le dé primer debate al Proyecto de ley número 235 Cámara de 1993, "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Ingeniería Forestal y se crea el Colegio de Ingenieros Forestales". Fue aprobado por unanimidad.

Leído el articulado del proyecto y puesto en consideración, fue aprobado en la misma sesión, con las modificaciones propuestas por los ponentes. Leído el título del proyecto y puesto en consideración, fue aprobado sin modificaciones. Preguntada la Comisión si deseaba que este proyecto de ley tuviera segundo debate, contestó afirmativamente.

Se nombró como ponentes para segundo debate a los honorables Representantes Félix Guerrero Orejuela y Julio Mesías Mora Acosta.

El Presidente, **Martha Catalina Daniels Guzmán,**  
El Secretario, **Winston Muñoz Vargas.**

**CONTENIDO**

GACETA número 303 - viernes 3 de septiembre de 1993.

**CAMARA DE REPRESENTANTES**

	Págs.
Ponencia para primer debate al Acto legislativo número 19 de 1993 por medio del cual se reforma el artículo 107 de la Constitución Nacional . . . . .	1
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 216 de 1993 Cámara, por la cual se modifica el artículo 23 de la Ley 13 de 1990, Estatuto General de la Pesca . . . . .	5
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 114 de 1992 Senado de la República, 189 de 1992 Cámara, por la cual se aprueba la tercera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, adoptada el 23 de junio de 1990 . . . . .	6
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 235 de 1993 Cámara, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Ingeniero Forestal y se crea el Colegio de Ingenieros Forestales . . . . .	7