



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VII - Nº 150

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 13 de agosto de 1998

EDICION DE 44 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO ALFONSO BUSTAMANTE M.  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 04 DE 1998 SENADO

*por el cual se erige al Municipio de Buenaventura  
en Distrito Especial Industrial, Portuario y Turístico.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Erígese al municipio de Buenaventura en Distrito Especial Industrial, Portuario y Turístico.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y, en lo no dispuesto por éstas, se regirá por las leyes vigentes para los municipios.

Artículo 2º. El artículo 356 de la Constitución quedará así:

**“Artículo 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales.

Determinará, asimismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos, al Distrito Capital y a los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta, Barranquilla y Buenaventura, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se le asignen.

Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán en él la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la nación transfiere directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación.

La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta, Barranquilla y Buenaventura. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.

Cada cinco años, la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución”.

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

*Piedad Córdoba de Castro, María del Socorro Bustamante de Lengua, Senadoras; Leonor González Mina, Claudia Blum, Representantes a la Cámara (siguen firmas ilegibles).*

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Al proyecto de acto legislativo *por el cual se erige en Distrito Especial, Industrial, Portuario y Turístico al municipio de Buenaventura.*

El objetivo fundamental del proyecto de acto legislativo por el cual se erige en Distrito Especial, Industrial, Portuario y Turístico al municipio de Buenaventura, que estoy segura no escapa a la atención de los honorables Congresistas, es que el principal puerto colombiano sobre el Pacífico acceda a los recursos del situado fiscal (art. 356 C.N.) para atender las urgentes necesidades de salud y educación que hoy padece.

La circunstancia de que el Congreso, después de entrar en vigencia la Constitución de 1991, haya reconocido la conveniencia de otorgarle esa misma calidad al puerto de Barranquilla, es motivo adicional para esperar que esta iniciativa contará con igual respaldo, por la similitud de su vocación hacia el intercambio mercantil y, sobre todo, por la identidad en sus carencias.

Se busca hacerle justicia a un municipio, -y con él a toda la región del litoral pacífico- que mucho le ha aportado al país sin recibir una compensación proporcional.

El privilegio, por su posición geográfica, de ser el puerto colombiano de mayor movimiento de carga de importación y exportación contrasta con las precarias condiciones socio-económicas de la población. De los inmensos recursos que origina la actividad portuaria es muy poco lo que se queda allí. Y ni aun esta circunstancia muestra tendencia a la estabilidad.

En efecto, desde 1992 hasta hoy el puerto ha venido perdiendo participación en el movimiento de la carga nacional de importación y exportación. Del 58% que manejaba en aquel año, hoy apenas maneja el 48%, con la consiguiente disminución de ingresos para el municipio. Con el agravante de que la privatización de la actividad portuaria generó la más alta tasa oficial de desempleo que soporta ciudad alguna en el país, calculada hoy por el Dane en el 67%.

El país tiene que reaccionar ante una situación tan explosiva, germen de desórdenes sociales de consecuencias impredecibles. Ya no se trata siquiera de elevar el nivel de vida de la población sino de asegurarle condiciones mínimas de supervivencia.

Estamos convencidas de que los recursos del situado fiscal no serán el remedio definitivo para los diferentes problemas del municipio. Se necesitan otras alternativas de financiación a largo plazo, pero es indudable que tendrán un impacto benéfico en el desarrollo de la ciudad.

Este proyecto constituye, por tanto, una alternativa de desarrollo humano que le permitirá a Buenaventura encarar con mejores perspectivas el papel de puerta de Colombia hacia la Cuenca del Pacífico.

Si bien es necesario reconocer los esfuerzos que en los últimos años ha hecho el Gobierno Nacional para mejorar la infraestructura de la zona, también es pertinente tener en cuenta que, según Planeación Nacional: "la ampliación de la infraestructura física (energía, transporte, comunicaciones) no es suficiente para impulsar el desarrollo de una zona subdesarrollada. La experiencia de las últimas décadas señala que la infraestructura física no sólo es suficiente sino que debe combinarse con otras estrategias para evitar sesgos y desequilibrios en el proceso de desarrollo. **Para las regiones más pobres se ha encontrado que el desarrollo humano es insustituible como elemento básico del avance económico y social.** Pero al mismo tiempo la construcción de infraestructura física y social (saneamiento básico, salud, educación, vivienda), sin un adecuado manejo de los recursos naturales, puede ser igualmente insuficiente si el tipo de desarrollo que se impulsa es nocivo para esos recursos".

En este punto es necesario tener en cuenta que el litoral pacífico está poblado en su inmensa mayoría por comunidades negras, lo que convertirá este acto legislativo en una acción afirmativa, necesaria para hacer efectivo el derecho constitucional de procurar que la igualdad sea real y efectiva, partiendo de la premisa de que no se puede tratar con igualdad a los desiguales.

Muchos piensan que la igualdad formal de derechos individuales protegen adecuadamente los intereses de los grupos minoritarios y que concederles reconocimiento político o ayuda resulta innecesarios e injusto porque esos derechos individuales son suficientes para generar condiciones de vida apropiadas y porque subvenciona las preferencias de ciertas personas a expensas de las demás.

A esta argumentación, además de lo dicho por el salvamento de voto de la Corte Constitucional, yacitado, se contraponen la tesis de Will Kymlicka, quien dice:

"Algunos derechos de las minorías no crean desigualdades, sino que más bien las eliminan. Algunos grupos se ven injustamente perjudicados en el mercado cultural, por lo que su reconocimiento y apoyo político subsana dicho perjuicio. Veámoslo con el caso de las minorías nacionales. La viabilidad de sus culturales societales puede verse alterada por las decisiones económicas y políticas tomadas por la mayoría. *Los recursos y las políticas cruciales para la supervivencia de las culturas societales de dichas minorías nacionales pueden ser subestimadas o infravaloradas*, un problema al que no se enfrentan los miembros de las culturas mayoritarias. Habida cuenta de la importancia de la pertenencia cultural, se trata de una desigualdad importante que, de no corregirse, deviene una grave injusticia".

"Los derechos diferenciados en función del grupo... pueden ayudar a corregir dicha desventaja, mitigando la vulnerabilidad de las culturas minoritarias ante las decisiones de las mayorías. Las protecciones externas de este tipo aseguran que los miembros de una minoría tienen las mismas oportunidades de vivir y de trabajar en su propia cultura que los miembros de la mayoría"<sup>1</sup> (resaltado nuestro).

Creemos que no escapa a ninguno de los honorables Congresistas la precaria situación de las gentes de Buenaventura y, en general del litoral pacífico, que coincide con el lugar de asiento de las minoritarias comunidades negras a las cuales el constituyente quiso darle un trato especial para contribuir a su desarrollo económico y social. Este proyecto, por tanto, será uno de los instrumentos para superar esas desventajas.

## I. GENERALIDADES DEL MUNICIPIO DE BUENAVENTURA<sup>2</sup>

Buenaventura es el municipio de mayor extensión del departamento del Valle del Cauca (6.078 kilómetros cuadrados), comprendido desde las orillas del Océano Pacífico hasta las cumbres de la Cordillera Occidental en el sector de los Farallones de Cali, que le sirve de límite con el municipio de Jamundí, donde alcanza una altitud de 4.200 metros. Dista 142 kilómetros de la capital del departamento. La mayor parte de sus tierras está cubierta de selvas; la costa, cubierta de mangle, presenta dos notables bahías: Málaga y Buenaventura.

La riqueza mineral es apreciable. Tiene yacimientos de oro, platino y carbón. Existen grandes reservas petrolíferas, aunque su explotación es incipiente.

También son importantes la explotación forestal y la pesca marina. La agricultura y la ganadería, por el contrario, muestran poco desarrollo, debido a las condiciones climáticas y a la escasez de vías de comunicación.

La explotación turística de sus paisajes y áreas ecológicas es una fuente potencial de riqueza. Su gran biodiversidad tiene especial atractivo para propios y extraños pero falta infraestructura adecuada para recibir al visitante (transporte marítimo, servicios públicos, alojamiento, etc.). Sólo atiende, por ahora, un incipiente turismo doméstico.

## II. CARACTERIZACION DE LA REGION PACIFICA<sup>3</sup>

La Región pacífica se caracteriza por la extrema pobreza de sus habitantes, su gran riqueza ambiental y la debilidad institucional de sus municipios.

La población del litoral se calcula en 908.000 personas (1995), localizadas en 34 municipios. El 73.5% se ubica en centros urbanos, principalmente en Buenaventura (30%) y Tumaco (14%). La tasa de crecimiento es del 2%, por encima de la nacional de 1.8%. La población rural se ubica en asentamientos dispersos, cada vez de menor tamaño, debido a la alta movilidad, especialmente hacia Buenaventura, Tumaco, Quibdó y algunas capitales fuera de la región.

La población se divide en tres grupos étnicos: Negros (90%), blancos (6%) e indios (4%). El pacífico es la zona del país con mayores índices de pobreza. El 60% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas y el índice de calidad de vida es de 50.1, frente a un promedio nacional de 71. El ingreso per cápita es apenas el 44% del promedio nacional.

El sistema ambiental se caracteriza por su notable diversidad biológica y ecológica y por su falta fragilidad. Forma parte del llamado Chocó biogeográfico, con una extensión de 75.061 Km<sup>2</sup> (6.2% del país) y 339.500 Km<sup>2</sup> de mar territorial, los cuales incluyen una plataforma continental y las islas de Malpelo y Gorgona. Tiene precipitaciones que oscilan anualmente entre 5.000 y 12.000 mm siendo la zona de más alta pluviosidad del país y una de las mayores del mundo.

La costa pacífica es la puerta principal del comercio exterior colombiano. Por Buenaventura se moviliza el 60% de la carga total nacional.

## III. DIAGNOSTICO

### 1. Salud

La situación de la salud es precaria. La tasa de mortalidad infantil promedio alcanza los 110 niños por cada 1.000 nacidos vivos, tasa 4 veces superior al promedio nacional y de las más altas del mundo.

<sup>1</sup> Kymlicka, Will. Ciudadanía multicultural. Barcelona, Editorial Paidós, 1996. Pág. 153.

<sup>2</sup> Fuente: Buenaventura Estadístico 450 años. DANE. 1990.

<sup>3</sup> Fuente: Plan Pacífico. Una nueva estrategia de desarrollo sostenible para la Costa Pacífica Colombiana. Departamento Nacional de Planeación. 1992. Algunos de los datos estadísticos han sido actualizados con base en el Documento "Encuesta Municipal" del Programa Bid-Plan Pacífico, 1996.

El paludismo y la tuberculosis pulmonar son las principales causas de muerte. Hoy, fecha de presentación de este proyecto, estas enfermedades registran una de sus más agudas epidemias. Las enfermedades más frecuentes están asociadas a las infecciones intestinales y respiratorias, originadas en las deficientes condiciones sanitarias y la baja cobertura de servicios de salud. El 79% de muertes por cólera en el país se presenta en esta zona. En contraste con la situación nacional cuando a finales de los ochenta hubo evidentes mejoras nutricionales, la desnutrición de la población infantil aumentó el 2.7% hoy.

La oferta de atención en salud es muy baja: como proporción de la población, en el litoral existe una tercera parte de las enfermeras, una quinta parte de los médicos y una octava parte de los odontólogos que en promedio tiene el resto del país:

En el primer nivel de atención en salud Buenaventura cuenta con un centro de salud (dos más en construcción), un hospital local en Puerto Merizalde, 11 puestos de salud urbanos y 26 rurales. Generalmente están mal dotados y sufren problemas de suministros.

En el segundo nivel cuenta con un hospital que presta la mayoría de servicios del primer nivel y un hospital militar en Bahía Málaga.

No existen instituciones de tercer nivel. Los pacientes que requieren este servicio deben ser trasladados a Cali, a dos horas y media de Buenaventura.

Apenas el 55% de la población está afiliada al régimen de seguridad social, de la cual dos terceras partes pertenecen al régimen subsidiado.

## 2. Educación

En el Pacífico el 43% de la población rural y el 20% de la urbana es analfabeta, frente a promedios nacionales del 23.4% y 7.3% respectivamente. En primaria las tasas de escolarización neta del 60% en la zona urbana y del 41% en la zona rural son bajas frente al 87% y 73% del nivel nacional. En secundaria, la tasa bruta de escolarización es del 23%, apenas la mitad de la tasa nacional.

Según el ICFES, sólo el 15% de los colegios es de rendimiento alto, el 28% es de rendimiento medio y el 57% de rendimiento bajo.

La ineficiencia educativa o "baja eficiencia interna" se refleja en una tasa de deserción del 9.73% y una de repitencia del 14.71% en primaria; en secundaria y media los índices son del 7.48% y 18%, respectivamente.

Para alcanzar una cobertura total de la población en edad escolar se requieren 662 docentes nuevos en preescolar, 640 en básica primaria y 374 en básica secundaria. Con toda la carga financiera que esto representa.

## 3. Saneamiento básico

Las condiciones sanitarias de las localidades del pacífico son críticas. La cobertura de acueducto en las cabeceras municipales (48%) y alcantarillado (10%) se encuentra muy por debajo de los promedios nacionales (82% y 50%). La cobertura de acueductos rurales es de 4.2% frente al promedio nacional de 12%. En aseo, los sistemas de recolección presentan coberturas del 10% y carecen de sistemas de disposición de residuos sólidos.

El 90% de las viviendas tienen deficiencias físicas y ambientales. La mayoría de ellas, con dimensiones entre 20 y 40 metros cuadrados, carecen de ventilación e instalaciones sanitarias y constituyen un ambiente propicio para el hacinamiento y la transmisión de enfermedades.

## 4. Medio Ambiente

La región pacífica posee una enorme riqueza ambiental, gran fragilidad de sus ecosistemas y su litoral está expuesto a amenazas ambientales diversas que la hacen especialmente vulnerables a la explotación indiscriminada de sus recursos.

El 80% del Pacífico está cubierto de bosques pluviales húmedos y superhúmedos tropicales. Existen 5.4 millones de hectáreas de bosque, de las cuales el 47% no han sido intervenidas y son potencialmente comercializables. La tasa de deforestación alcanza las 160.000 hectáreas anuales. Entre las causas más sobresalientes del deterioro ambiental están: la intensa actividad de las explotaciones, la carencia de tecnologías apropiadas para la extracción y el repoblamiento, la falta de controles y

seguimiento de las concesiones y permisos de aprovechamiento, la colonización desordenada y la construcción de obras sin las debidas medidas de mitigación.

Las estimaciones del potencial pesquero varían de 100.000 a 310.000 toneladas/año. Sin embargo, su aprovechamiento es escaso, en especial bajo la forma de pesca artesanal.

Los suelos del litoral pacífico tienen una frágil capa vegetal, son pobres en nutrientes, mal drenados, de altas pendientes y deleznable en el piedemonte y la cordillera, no siendo aptos para el desarrollo agropecuario convencional. La agricultura es básicamente de subsistencia.

Los aluviones auríferos, acompañados de plata y platino, son objeto de explotaciones poco tecnificadas, con sistemas cada vez más agresivos contra su ecosistema.

## IV. CONCLUSION

El panorama de la región pacífica que dejamos expuesto, que muestra a Buenaventura con el mejor nivel de desarrollo y calidad de vida a pesar de sus bajísimos índices en educación, salud e infraestructura básica con respecto a los indicadores nacionales, no deja duda alguna de que la aspiración de este puerto de convertirse en Distrito Especial, Industrial, Portuario y Turístico puede ser el punto de partida del desarrollo de la zona más atrasada de Colombia.

Buenaventura, a pesar de su retraso frente al resto del país, es punto de referencia obligado para los demás municipios del litoral, cuyos pobladores ven allí la posibilidad de acceder a servicios elementales.

La "ciudadanía diferenciada" por la cual propugna la Carta, en cuya virtud las personas o grupos que están en desventaja en el orden social pueden ser sujetos de medidas especiales de protección, tiene aquí un instrumento idóneo para hacer de la democracia participativa una realidad.

Esa es la razón, honorables Senadores, por la cual sometemos a consideración del Congreso este proyecto de acto legislativo.

*Piedad Córdoba de Castro, María del Socorro Bustamante de Lengua, Senadoras; Leonor González Mina, Claudia Blum, Representantes a la Cámara (siguen firmas ilegibles).*

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 12 de agosto de 1998

Señor Presidente

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 1998 Senado, *por el cual se erige al municipio de Buenaventura en Distrito Especial, Industrial, Portuario y Turístico*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

*Pedro Pumarejo Vega,*

Secretario General

honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 12 de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de Acto Legislativo de la referencia a la Comisión Primera 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*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Fabio Valencia Cossio,*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 05 DE 1998**  
**SENADO**

*por el cual se adiciona un artículo de la Constitución Política*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo único. El artículo 171 de la Constitución quedará así:

**Artículo 171.** El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.

Ingresará uno más por derecho propio, cuyo titular será el candidato del movimiento o partido político que obtuvo la segunda votación en el debate Presidencial; quien actuará como líder de la bancada que ejercerá la oposición. Por su carácter especial, este Senador tendrá voz en la Cámara de Representantes cuando así lo amerite el ejercicio de su gestión.

Habrán un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio de Gobierno.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

*María del Socorro Bustamante de Lengua, Carlos García O., Amylkar Acosta (siguen firmas ilegibles).*

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Presento a consideración de los honorables Congresistas este Proyecto de Acto Legislativo orientado bajo los preceptos y fundamentos de la Constitución de 1991.

Coherente con el amplio espíritu democrático que la Asamblea Constituyente le imprimió al contenido de la actual Carga Magna, la reforma que se propone pretende garantizar la mecánica del esquema gobierno-oposición asegurando el efectivo ejercicio y control del poder político de conformidad con la garantía fundamental consagrada en el artículo 40 de la Constitución en concordancia con lo regulado en el capítulo 3 del título IV del mismo ordenamiento referente al Estatuto de la oposición.

Es oportuno y conveniente para nuestro país democrático garantizar además la oposición política desde el Congreso de la República, instancia privilegiada para que los partidos asuman el liderazgo de la representación política que les corresponde.

**MARCO CONCEPTUAL**

**Breve Reseña Histórica**

Nuestro país no ha sido ajeno a la evolución general de la democracia; los colombianos con frecuencia aceptamos el bipartidismo como el sistema político que nos caracteriza. Se explica dialécticamente en razón de las continuas confrontaciones armadas partidistas de otras épocas para alcanzar el poder o mantenerse en él.

Pero en relación con la democracia real, un rápido recuento de la historia nacional, más que el funcionamiento de un modelo propiamente bipartidista, en el que cualquiera de los dos partidos puede acceder al poder con base en elecciones libres, nos permite observar claros períodos dominantes, como quiera que el partido que está en el poder excluye al otro o procura manipularlo bajo sus condiciones. Basta revisar el período del radicalismo liberal que corre de 1863 a 1886; la posterior hegemonía conservadora, que se prolonga hasta 1930; y la segunda república liberal, que termina por la división interna en 1946. De ahí en adelante, irrumpe una década en extremo cruenta que identifica la violencia.

En esas circunstancias de intolerancia y desasosiego llegamos al golpe de estado del general Rojas Pinilla. Es, entonces, cuando el Frente Nacional se presenta como alternativa civilizadora para poner fin a la violencia partidista.

Los partidos políticos, el conservador y el liberal, que venían disputándose el poder y ejerciendo una incipiente oposición acuerdan tener, por igual, la responsabilidad del gobierno, por plebiscito ordenado en el Decreto Legislativo número 0247 de 1957, quedando así establecidas las normas que fijaron el sistema de paridad que garantizó la existencia de los dos partidos históricos en la dirección del Estado. Esa fórmula comprendía un sistema compartido de ejercicio y responsabilidades que abarcan los tres poderes públicos.

Ahora bien, el Frente Nacional, que consagró dicho monopolio del poder para los dos partidos tradicionales mediante la alternación en la Presidencia de la República y un sistema compartido de ejercicio y responsabilidades que se proyectaba a los tres poderes públicos, tuvo secuelas negativas porque restringió las posibilidades democráticas y creó artificialmente las apariencias de un bipartidismo equilibrado.

Ninguna otra opción política tenía cabida en el sistema. Por consiguiente cualquier otra ideología carecía de posibilidades reales para competir y acceder al poder con base en las reglas de juego imperantes.

Aunque en principio se pactó para un período de dieciséis años, sus efectos se prolongaron con algunas variantes; esta democracia recortada patrocinó sin pretenderlo el surgimiento de movimientos armados en la década de los sesenta además que colocó sectores de su propio seno en actitud disidente. El modelo se apoyó permanente en el mecanismo del estado de sitio para controlar perturbaciones de orden público, con lo cual se reducían las libertades públicas y las garantías ciudadanas. Se redujeron las posibilidades para que terceras fuerzas pudieran expresar sus ideologías y se presentaran ante la opinión pública como alternativas de gobierno.

La cohabitación frentenacionalista distanció los partidos tradicionales de amplios sectores ciudadanos. El vacío programático y la pérdida de liderazgo para interpretar las demandas y articular los intereses de los asociados fueron devaluándolos lentamente. Era la consecuencia lógica de un esquema que no ofrecía propiamente competencia política, toda vez que cualesquiera fueran los resultados electorales, ambos partidos participaban en el ejercicio del poder. Más que la existencia de los partidos, liberales y conservadores parecían representar vertientes de un mismo partido lo que conllevó a la desideologización pérdida de ideologías de las colectividades históricas.

El sistema se desvertebra porque alteró una de sus características, "el bipartidismo sectario", que había sido el pilar del régimen y la razón de ser del sistema político. El establecimiento de una hegemonía política liberal - conservadora caracterizada por la alternancia de estos partidos en la dirección del Estado impidió el desarrollo natural en la ampliación de la democracia.

Este sistema de paridad que comprendió cuatro períodos presidenciales donde imperó la convivencia burocrática entre los partidos tradicionales se mantuvo hasta que el Presidente Virgilio Barco implantó el "esquema Gobierno-Oposición".

Al implementar el nuevo esquema el Presidente Barco procuró una ruptura con la cohabitación política que representaba el Frente Nacional para lograr una apertura democrática, de suerte que otros sectores pudieran ganar espacios; no obstante, en la práctica y por virtud de la voluntad popular manifestada en las urnas, el poder transcurrió entre los dos partidos tradicionales.

La operatividad del sistema imperante exigía unos partidos representativos y disciplinados, capaces de orientar tanto las actitudes de respaldo como las opositoras a las políticas gubernamentales. En contrario sentido quedó al descubierto la carencia de estructura y organización de las colectividades históricas, las que no cumplieron el papel protagónico que les correspondía ya como partido de gobierno o como partido de oposición.

"La oposición es una expresión del derecho fundamental que tiene toda persona a participar en el ejercicio y control del poder político, de conformidad con el artículo 40 de la Constitución". (Proyecto de ley Estatutaria- honorable Senadora Vivianne Morales Hoyos).

Oposición en el escenario de la sociedad política, en un régimen democrático que supone la existencia de garantías para el ejercicio de los

derechos y deberes de los ciudadanos, es la posición democrática que permite a los partidos y movimientos políticos el libre ejercicio del análisis crítico y la fiscalización responsable respecto de la gestión y cumplimiento del programa de gobierno presentado así como el planteamiento de alternativas políticas.

El objeto del proyecto de Acto Legislativo que se presenta es garantizar la legitimidad y la viabilidad política del ejercicio democrático de la oposición desde la más alta corporación representativa del estado democrático, el Congreso de la República, concediendo una curul senatorial para el segundo en votos en la contienda presidencial, quien en tal virtud estaría llamado a liderarla.

En armonía con el amplio espíritu democrático participativo plasmado en la nueva Constitución colombiana se hace necesario procurar y facilitar el ejercicio de la oposición partiendo de esta garantía fundamental. En tal virtud es oportuno y apropiado para el país crear las condiciones para garantizar su legitimidad y viabilidad política, en todos los escenarios y particularmente en el Congreso de la República.

La acción democrática implica diversidad de opiniones, confrontación ideológica, acuerdos y desacuerdos enmarcados dentro de un espacio normativo que garantice su funcionalidad. En consecuencia es procedente crear espacios válidos donde se garantice plenamente el derecho a disentir, a controvertir y oponerse a las políticas gubernamentales aportando además alternativas y propuestas que enriquezcan la vida política nacional. La historia del país nos ha probado que el antagonismo violento no ha sido saludable para la democracia.

Es precisamente en el Congreso donde fundamentalmente debe ejercerse la oposición por lo que se hace necesario y conveniente para los fines de la democracia considerar el planteamiento que se formula en el presente proyecto de Acto Legislativo consistente en otorgar investidura de Senador al candidato derrotado en la contienda presidencial que obtuvo la segunda votación o mayoritaria dentro de los grupos o movimientos derrotados, y darle vocería para que pueda intervenir en la Cámara de Representantes, en los temas que el ejercicio de su gestión le implique.

La promulgación de la Constitución de 1991 marcó un nuevo rumbo al sistema político toda vez que le permitió consignar las bases para la confrontación ideológica y el pluralismo.

Esta perspectiva democrática alentadora debe corresponder en la práctica a la apertura de espacios reales de concientización, confrontación, fiscalización efectiva y eficaz, partidos políticos consecuentes con su organización interna que asuman su papel con claridad ya sea en el gobierno o en la oposición.

En definitiva la democracia se desarrolla y ejerce cotidianamente y debe procurarse su consolidación y fortalecimiento adoptando medidas de carácter institucional que garanticen el legítimo ejercicio de los derechos, entre estos el derecho a la oposición democrática de suerte que el partido mayoritario o la coalición victoriosa en el debate presidencial asuma la tarea gubernamental con base en su programa e ideología quedando en manos de los sectores derrotados el espacio vigilante y fiscalizador, en aras de propiciar la convivencia pacífica entre los colombianos.

Dejamos a consideración del honorable Congreso de la República el estudio de este proyecto de Acto Legislativo.

Del honorable Congreso.

*María del Socorro Bustamante de Lengua, Amylkar Acosta,*  
Senadores de la República.

*(Siguen firmas ilegibles).*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 12 de agosto de 1998

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 1998 Senado, por el cual se adiciona un artículo de la Constitución Política, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día

de hoy ante sesión plenaria. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

*Pedro Pumarejo Vega,*

Secretario General

honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 12 de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de Acto Legislativo de la referencia a la Comisión Primera 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,

*Fabio Valencia Cossio.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

\*\*\*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NUMERO 06 DE 1998 SENADO**

*por el cual se hacen algunas adiciones al artículo 133  
de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo Unico. El artículo 133 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

Ningún ciudadano podrá ser reelegido al Congreso de la República ni a cualquier otra Corporación pública en más de una ocasión. Esta prohibición no cobija a quienes sin ser cabeza de lista hayan ejercido el respectivo cargo por menos de la mitad de sus períodos.

Artículo Transitorio. Estas normas se comenzarán a aplicar a partir de la próxima elección de Congresistas, Diputados y Concejales.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Este proyecto de ley propone que una de las ramas del poder público se autolimite, que el propio Congreso de la República se imponga unas condiciones que hoy tienen las Ramas Ejecutiva y Judicial, que establecen un período definido para quienes acceden a ellas. Es lógico que si en Colombia se prohíbe la reelección del Presidente de la República y de gobernadores y alcaldes con el fin de abrir oportunidades y espacios políticos e impedir que se utilicen las ventajas que otorga el poder para perpetuarse en esas posiciones, también se impongan unas limitaciones, menos estrictas, a quienes en el ejercicio de la actividad política llegan a las distintas corporaciones públicas por elección directa.

Esta propuesta se inscribe dentro del proceso de modernización de las costumbres políticas y del Estado que se concretó teóricamente en la Constitución de 1991, de la cual emergió un poder legislativo más democrático y renovado, pero que se quedó corto en cuanto a las necesarias reformas de las costumbres políticas y la propia autonomía que debe tener el Congreso de la República ante el poder ejecutivo.

Tenemos entonces una oportunidad histórica para acercar el Congreso, las Asambleas departamentales, los Concejos distritales y municipales al pueblo, para imprimir en la conciencia de éste el respeto por la dignidad de las Corporaciones Públicas, para demostrar con actitudes concretas y contundentes que los partidos políticos sí tienen voluntad de renovarse, que la denominada clase política está dispuesta a contribuir realmente con un remozamiento del Congreso, con el cambio de caras y de costumbres

en las Corporaciones, en fin, que tenemos la voluntad de pasar de la teoría a los hechos.

Con este paso que se propone eliminamos la desconfianza que existe en importantes sectores de la opinión pública sobre el egoísmo de la clase política y su supuesta voluntad de eternizarse en el manejo del Estado colombiano. Se recupera la confianza de los colombianos en las corporaciones donde trabajan sus mandatarios, los cuales deben, en consonancia con la idea de soberanía popular, devolverle a los partidos su protagonismo en los quehaceres del Estado para de esa manera superar el extravío que viven las colectividades, que por desarticuladas y desdibujadas, han convertido a los elegidos, ya sean ellos Congresistas, Diputados o Concejales, en protagonistas de empresas electorales de carácter personal.

Abrimos de esta manera una verdadera revolución de las oportunidades para que gente ajena hasta hoy a la actividad política, entienda la importancia de participar en igualdad de oportunidades, sin los dados cargados, en una contienda electoral para servir a sus regiones y al país. Las corporaciones dejarán de ser entonces una sumatoria de personalidades, que por diferentes razones, han concentrado las críticas que se le hacen a la organización política del país.

Estos hechos son los que nos exigen nuevos esfuerzos para avanzar en el proceso de cambiar la imagen de la actividad política y en ese camino hay que reconocer que se han dado importantes pasos como la depuración del sistema electoral, la prohibición de pertenecer a más de una corporación pública, la inhibición de nombrar elegidos en cargos oficiales, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, para mencionar sólo algunas.

**Por ello proponemos esta medida que garantice la renovación permanente de las corporaciones públicas, para que se permita el arribo de nuevas propuestas, la llegada de figuras importantes de todos los sectores de la vida nacional, de todas las regiones. Para que logremos por fin remozar el escenario político de Colombia.**

No desconocemos los argumentos a favor de la reelección indefinida como está contemplada hoy. Ellos son: La libertad de juego democrático que debe tener las fuerzas políticas, la emulación de las mejores propuestas y el reconocimiento del electorado a una buena gestión. Sin embargo, la verdad es que con este sistema el país ha permitido la perpetuación de la diligencia política, la escasa renovación en las corporaciones públicas y el crecimiento del cáncer del clientelismo.

Recobran vigencia entonces los argumentos que en forma justificada prohíben la reelección del presidente y de los gobernadores y alcaldes, que son acertados porque interpretan certeramente la idiosincrasia de la política colombiana, en la que las élites ponen a su servicio el poder que detentan para prologar su excepcional estado de privilegio, lo que desfigura la democracia otorgándole ventajas a unos en detrimento de

otros. Por esas mismas razones se limitó también a ocho años el período de los magistrados de las altas Cortes de Justicia.

Señores Congresistas: El momento actual es excepcionalmente grave y por tanto exige de nosotros medidas audaces y excepcionales. Exige asimismo actividades de responsabilidad y sacrificio con el fin de que en Colombia se haga realidad el sueño largamente aplazado de la apertura real de espacios políticos que garanticen la reconciliación entre todos los colombianos. Respaldando iniciativas como estas contribuiremos en forma decisiva en la consolidación de una Reforma Política profunda y a la vez demostraremos al pueblo colombiano que colocamos los intereses supremos del país por encima de cualquier consideraciones de tipo personal o político.

De los honorables Congresistas,

*Juan Fernando Cristo Bustos,*

Senador de la República.

*(Firmas ilegibles).*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 12 de 1998

Señor Presidente:

Con el fin de que proceda a repartir el Proyecto Acto Legislativo número 6 de 1998 Senado "por el cual se hacen algunas adiciones al artículo 133 de la Constitución Política" presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 12 de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de Acto Legislativo de la referencia a la Comisión Primera 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,

*Fabio Valencia Cossio.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NUMERO 49 DE 1998 SENADO

*por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro Universidad del Cauca y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea del Departamento del Cauca para que ordene la emisión de la estampilla "Pro Universidad del Cauca". Los valores que se recauden por este concepto se destinarán así: El 70% la Universidad del Cauca lo distribuirá en la siguiente forma: el 90% para inversión en ampliación y mantenimiento de la planta física, construcción y mantenimiento de escenarios deportivos y culturales, dotación de equipos para los programas y proyectos académicos y científicos, programas y proyectos de bienestar universitario, adquisición de materiales de laboratorio, dotación de bibliotecas y financiación de publicaciones de carácter cultural, académico y científico. El 10% restante de ese 70% lo destinará para inversión en compra de equipos y ampliación de la emisora

radial, del estudio y programadora de televisión y de la Editorial de la Universidad del Cauca.

Parágrafo. El restante 30% del recaudo, la Universidad del Cauca lo destinará para establecer, atender, ampliar programas y proyectos descentralizados, ubicados en municipios de las zonas Norte, Sur, Costa Pacífica y Oriente del departamento del Cauca.

Artículo 2°. La emisión de la estampilla "Pro Universidad del Cauca", cuya emisión se autoriza en esta ley, será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) Moneda legal, a pesos constante de 1998.

Artículo 3°. Autorízase a la Asamblea Departamental del Cauca para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento del Cauca y en los municipios del mismo. La ordenanza que expida la Asamblea del Cauca en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a

conocer al Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones.

Parágrafo. La Asamblea del Cauca podrá autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema, medio o método de recaudo del gravamen, que permita cumplir con seguridad, oportunidad y eficiencia el objeto de la presente ley.

Artículo 4°. Autorízase al departamento del Cauca para recaudar los valores que arroje el uso obligatorio de la estampilla "Pro Universidad del Cauca" en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento del Cauca y en sus municipios.

Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla, y de aplicar el sistema, medio o método sustitutivo si fuere del caso, a que se refiere la presente ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen y el incumplimiento a esta obligación se sancionará por la autoridad disciplinaria correspondiente.

Parágrafo. La tarifa que determine la Asamblea del Cauca no podrá exceder del 2% del valor del acto o hecho sujeto al gravamen.

Artículo 7°. La vigencia, control del recaudo, traslado de los recursos a la Universidad del Cauca y la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estarán a cargo de la Contraloría General del departamento del Cauca y de las Contralorías municipales.

Artículo 8°. Esta ley rige a partir de su promulgación.

*Aurelio Iragorri Hormaza,*  
Senador de la República.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### RESEÑA HISTORICA DE LA UNIVERSIDAD DEL CAUCA

La Universidad del Cauca fue fundada en 1827, en los albores de la vida republicana de Colombia.

Los artífices de la independencia nacional, el Libertador Simón Bolívar y el General Francisco de Paula Santander, fundaron universidades en tres distritos: el primero con sede en Santa Fe de Bogotá, que cubría el centro y el oriente del territorio nacional, el segundo cuya cabecera era Cartagena, cubría la Costa Atlántica y el tercero, con capital Popayán, que comprendía el antiguo Cauca. Su misión era educar a los ciudadanos del nuevo Estado y la labor inicial se concretaba a la enseñanza de 16 cátedras, resultado del proceso educativo de Popayán y en especial del Real Colegio Seminario, cuyos antecedentes se remontaban a 1640 y que contó con alumnos ilustres como Camilo Torres, Francisco Antonio Zea, José Ignacio de Pombo, José María Obando, José Hilario López y Tomás Cipriano de Mosquera.

Maestros como José Celestino Mutis en la Expedición Botánica y José Félix de Restrepo, en el Seminario de Popayán, fueron capaces de hacer compatibles las corrientes religiosas y científica, para beneficio de la juventud hispanoamericana de principios del siglo XIX.

Desde sus primeros años el Alma Máter contó con ilustres maestros que la orientaron con los valores y principios de la época.

Tuvieron su espacio académico en la Universidad del Cauca los intelectuales que sobrevivieron a la guerra anticolonialista, condujeron los destinos del país y ayudaron a conformar las instituciones políticas y jurídicas de la Nación.

En la época del liberalismo radical, entre 1850 y 1854, la Universidad se convirtió en Colegio con la autorización de expedir títulos profesionales y la expresa prohibición de la enseñanza de la religión católica en el currículo.

En 1886, con la llegada de la regeneración al poder, se entregó la educación a la Iglesia, hecho que duró hasta 1935 cuando constitucionalmente se autorizó la libertad de enseñanza.

A partir de 1930 la Universidad inició un crecimiento vertiginoso con rectores como César Uribe Piedrahíta, Antonio José Lemos Guzmán, Baldomero Sanín Cano, quienes dieron notable impulso a las ciencias humanas, expansión que se intensificó desde la década de los cincuenta con la llegada de la modernización y que dio origen a la fundación de cinco facultades adicionales a las de Derecho e Ingeniería Civil, que existían desde el siglo anterior.

Hasta los años cincuenta la Universidad del Cauca era por excelencia el centro educativo del suroccidente colombiano. No existía ninguna otra institución de tales características. Era el centro formador de numerosas generaciones decisivas en el desarrollo del país.

A pesar de la ampliación registrada por la Universidad en esta época, también se inició un período de pérdida de su influencia en el contexto regional y nacional, producto de la precariedad presupuestal del empobrecido departamento del Cauca, entidad que le suministraba la totalidad de sus recursos.

Por obra del tres veces Rector de la Universidad del Cauca, doctor Benjamín Iragorri Díez, se logró la nacionalización de la institución, labor que culminó con la sanción de la Ley 65 del 31 de diciembre de 1964 por el entonces Presidente de la República, Guillermo León Valencia. Este compromiso que asumió la Nación, fue un hecho trascendental en la definición de un futuro financiero menos traumático y mayor holgura económica, pero que no le ha permitido satisfacer plenamente las crecientes necesidades de Educación Superior en la región.

En un período de 20 años se crearon las facultades de Medicina, Contaduría, Educación, Ingeniería Electrónica y Humanidades, bases de las actuales facultades e institutos, formalizados en 1985, logrando una mayor cobertura y brindando un mejor servicio.

En 1983, un terremoto azotó a Popayán, destruyendo en un 90% la planta física de la Universidad y causando graves traumas en las actividades académicas.

Con el trabajo y dedicación de la comunidad universitaria y el concurso decisivo del Gobierno Nacional, se logró reconstruir el centro educativo.

El Alma Máter cuenta entre sus propiedades, con algunos muebles de inmuebles de una riqueza cultural e histórica sin igual. Prueba de ello son sus edificaciones ubicadas en el centro de la ciudad, los museos que protege y conserva con sus piezas artísticas, que a lo largo de los tiempos han reseñado las distintas épocas y que son patrimonio de la Nación. El archivo histórico de la Universidad del Cauca, por su riqueza documental, clasificación y organización, es uno de los más importantes del país. La Universidad también cuenta con el Museo de Historia Natural, reconocido internacionalmente.

La Universidad del Cauca, desde su fundación ha cumplido una labor benemérita y ha formado generaciones de académicos y profesionales en las diferentes áreas del conocimiento. Entre los más ilustres egresados del Alma Máter se distinguen 17 Jefes de Estado, precursores y ejemplo de una clase dirigente proba y con vocación de servicio a la patria.

### La Universidad del Cauca hoy

Durante sus 170 años de existencia, la Universidad del Cauca ha ofrecido al país y al mundo entero un conglomerado humano calificado, en los distintos campos del saber. Está integrada por nueve facultades y dos centros: Derecho, Ciencias de la Salud, Ingeniería Civil, Ingeniería Electrónica, Ciencias Naturales, y de la Educación, Ciencias Contables, Económicas y Administrativas, Ciencias Humanas y Sociales, Ciencias Agropecuarias, Artes, Centro de Educación Abierto y a Distancia y Centro Docente-Asistencial en Salud.

En la actualidad la Universidad ofrece 33 programas académicos de pregrado y 43 de posgrado, la población estudiantil según su origen geográfico está conformada principalmente por estudiantes del suroccidente colombiano.

Actualmente el total de estudiantes de pregrado y posgrado es de 6.500. Existen cupos en los diferentes programas destinados a indígenas y provenientes de zonas marginadas de la región.

La Universidad del Cauca, en cumplimiento de su misión social y su compromiso con las zonas rurales de su región de influencia, con el apoyo de la Gobernación del departamento del Cauca, también ofrece desde 1994 programas en los municipios de Puerto Tejada, El Tambo, Toribio, Silvia, La Sierra (que beneficia a la zona del Macizo Colombiano) y Morales. El radio de acción abarca 26 municipios, 6 cabildos y 3 resguardos indígenas (según la proveniencia de los estudiantes). Próximamente la Universidad ofrecerá su programa de Tecnología en Promoción de la Salud en Guapi, para beneficio de la costa pacífica caucana.

Con los recursos correspondientes, mediante convenios con la Gobernación y los municipios del departamento, se continuará este plan de descentralización coherente con las necesidades y con el contexto de cada zona.

La calidad académica de la Institución le ha permitido ofrecer programas en las áreas de Administración, Electrónica y Telecomunicaciones en Tulúa (Valle), Pasto (Nariño) y Pereira (Risaralda). Algunas ciudades del Ecuador han solicitado la presencia de la Universidad. El Alma Máter presta servicios y asesorías a las comunidades menos favorecidas a través del trabajo social que realizan sus estudiantes y profesores en las distintas facultades. Se destacan la atención en salud mediante el convenio docente asistencial con el Hospital Universitario San José, centro de tercer nivel que atiende a personas provenientes del Huila, Nariño, Putumayo y Cauca y la labor de proyección y atención primaria del Centro Docente Investigativo "Alfonso López".

La Universidad del Cauca ha destinado importantes recursos a la investigación en el área de la salud, creando los laboratorios de Inmunología y de Genética, que permitirán importantes avances en el mejoramiento de la calidad de vida en la región suroccidental. El laboratorio de Genética, mediante el convenio ICBF-Unicauca, realiza pruebas, antropoheredobiológicas a usuarios de Nariño, Putumayo y Cauca.

El recurso humano docente de la Universidad del Cauca está integrado por 589 profesores vinculados según las distintas modalidades previstas en la ley. En el área administrativa 550 personas se encargan de brindar el apoyo necesario para el funcionamiento de la institución.

La Universidad ha suscrito convenios con entidades de la región, universidades e instituciones nacionales y extranjeras, cuyo objetivo primordial es la cooperación e intercambio en las distintas áreas del conocimiento.

#### Universidad del Cauca hacia el futuro

La Universidad del Cauca juega un papel fundamental en la formación del capital humano capaz de enfrentar los retos derivados del desarrollo científico y tecnológico así como la producción, evaluación, transferencia y difusión del conocimiento. Los desafíos nacionales en los campos económicos y sociales demandan la renovación de la capacidad de la Universidad colombiana, cuya infraestructura investigativa como base del desarrollo científico y tecnológico del país ha sido insuficiente. La generación de comunidades docentes y científicas estables y de calidad no se ha logrado.

Para hacer frente a los retos del contexto internacional, dentro de las políticas estatales y de acuerdo con la misión de la institución, se han emprendido una serie de acciones y diseñado un conjunto de estrategias que propenden por contribuir al logro de un desarrollo con equidad, propósito nacional. Estas estrategias incluyen el apoyo y seguimiento a procesos de autoevaluación, revisión y reestructuración curricular por programas, formación a nivel de posgrado y principalmente a nivel doctoral de los profesores de la Universidad; articulación de la investigación a la docencia, diversificación y ampliación de la oferta educativa con pertinencia, creación de bases para la internacionalización, fortalecimiento de la comunidad académico-administrativa y modernización de la gestión.

La difícil situación socioeconómica de la región implica un mayor compromiso de la Universidad con la comunidad. La ampliación de la cobertura de sus programas y la posibilidad de llegar a todos los rincones del departamento, requieren de mayores recursos económicos de los cuales la institución no dispone.

Cada año aumenta en número de instituciones privadas de educación superior que llegan al departamento del Cauca. Los jóvenes bachilleres encuentran en ellas alternativas para sus estudios, pese a las significativas inversiones de dinero y sacrificio económico que implica para las familias. La Universidad del Cauca no tiene la capacidad para atender esta población. El número de cupos que dispone es reducido. En el segundo semestre de 1997 se inscribieron en la Universidad 2.918 bachilleres provenientes del suroccidente colombiano y sólo fueron admitidos 823.

La Universidad del Cauca ha tomado decisiones académicas en el sentido de abrir programas que posibiliten la formación de recurso humano

calificado para desarrollar la ciencia y la tecnología, que permitan a los egresados su vínculo al mundo del trabajo, convirtiéndose en factores desarrollo y en generadores de bienestar para la sociedad. Uno de los nuevos programas es el de Ingeniería Agroindustrial, administrado por la recientemente creada Facultad de Ciencias Agropecuarias que cumple un viejo anhelo regional:

Capacitación profesional para desarrollar el campo en una sociedad y economía caracterizada por un alto componente articulado al sector agropecuario. Igualmente, otros programas que próximamente abrirá esta Facultad contribuirán a redimir la situación del agro en esta región del país.

La Universidad está haciendo grandes esfuerzos por articularse con redes de investigación con universidades y centros de América y de Europa y con redes de información que garanticen un rápido acceso al conocimiento. Así mismo, se ha puesto en marcha el sistema que permite el acceso generalizado de la comunidad académica a los beneficios que brindan los desarrollos informáticos y de comunicaciones en los procesos educativos, como en el caso de la red interna de datos por anillo de fibra óptica conectado a cinco edificios de la Universidad.

Las nuevas exigencias que enmarcan el quehacer del Alma Máter, la expansión aumento de cobertura para el beneficio de las comunidades de la región, requieren de mayores recursos económicos.

En el Cauca, de la población entre 18 y 25 años sólo el 8% ingresa a la Educación Superior. El 50% de la educación superior es atendida por Instituciones privadas. De ahí la urgente necesidad de la Universidad de fortalecer sus ingresos.

La población estudiantil de la Universidad del Cauca está compuesta por personas provenientes en un 35% de estratos socioeconómicos 1 y 2. El aumento de cobertura y el desarrollo de la Institución no pueden derivarse de los ingresos que por concepto de matrículas capta el Alma Máter. Las condiciones socioeconómicas de la población estudiantil que la Universidad atiende, hacen imposible la autofinanciación del crecimiento institucional. De otra parte es deber del Estado contribuir a la financiación de la Educación superior como servicio público, y la Universidad del Cauca es una institución estatal del orden nacional.

La responsabilidad de la Universidad del Cauca de satisfacer las necesidades educativas y culturales de la región impone a la Institución la obligación de generar recursos distintos a los originados en el presupuesto nacional. Algunas Universidades como la del Valle, Antioquia, UIS, Córdoba y Caldas han logrado solventar en parte sus dificultades financieras, mediante la creación de una estampilla que grava ciertas actividades y servicios del orden exclusivamente departamental. La estampilla pro-Universidad del Cauca es un elemento vital en este proceso por cuanto ofrece beneficios económicos que se aprovecharán al máximo para el cumplimiento de las metas, objetivos y misión de la Universidad. Esta es una tarea indispensable e inaplazable.

Los recursos generados por la estampilla servirán para dotar a la Universidad de instrumentos idóneos que le permitirán llegar al tercer milenio con una adecuada capacidad de respuesta a las necesidades sociales de la región y del país. El impulso que se le dé, permitirá a la población estudiantil acceder a unos programas académicos que posibiliten una formación calificada y de excelencia.

Este será sin duda alguna un aporte significativo a la educación superior del suroccidente colombiano y contribuirá a mejorar la calidad de vida de las comunidades de una región donde convergen los más complejos problemas sociales, económicos y políticos. Cifras oficiales revelan que en el Cauca existe presencia de nueve frentes guerrilleros de tres grupos subversivos. La siembra de cultivos ilícitos es una realidad. El Cauca participa tan sólo en un 1.5% del PIB nacional. Su población con NBI es del 56.2% y la tasa de analfabetismo es del 21.3%. Los servicios sociales básicos indican una cobertura de la energía en el sector rural del 34%, un 40% no tienen servicio de acueducto y el alcantarillado beneficia sólo a un 23.93% de la población.

Es nuestro deber rendir un homenaje de gratitud a una universidad que, como la del Cauca, ha engrandecido, nuestro país con su cátedra exigente, disciplinada, pluralista, participativa y democrática, la mejor forma de hacerlo es brindarle la oportunidad de seguir sirviendo, a la Nación con

su semillero de mentes esclarecidas, adaptándola a los requerimientos del mundo contemporáneo y facilitándole instrumentos idóneos en su gestión.

La estampilla que se crea a favor de la Universidad del Cauca significará un aporte valioso a la educación de los colombianos, factor para el logro de la paz y la reconciliación nacional.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, honorables Senadores, presento este proyecto, para que el Congreso autorice a la Asamblea Departamental del Cauca la emisión de la estampilla pro-Universidad del Cauca.

*Aurelio Iragorri Hormaza,*  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 10 de agosto de 1998

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 49 de 1998 Senado, "por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-Universidad del Cauca y se dictan otras disposiciones", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega,*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 10 de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera 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*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Fabio Valencia Cossio.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 50 DE 1998 SENADO**

*por medio de la cual se crea el Ministerio del Deporte, se organiza, el Sistema Nacional del Deporte, se fija el Marco Normativo para la práctica, el fomento del deporte, la recreación y los recursos para su adecuada financiación.*

TITULO I

Artículo 1°. *Derecho al deporte.* El Deporte a todos sus niveles, así como la Recreación para el adecuado uso del tiempo libre, son derechos fundamentales de todos los colombianos y los residentes en el país. Tal Derecho está reconocido en la Constitución Nacional.

Artículo 2°. *Función social.* El Deporte en todas sus manifestaciones es el elemento fundamental de la cultura así como de la educación integral del individuo. Por tal motivo el Estado garantizará el libre acceso a la práctica deportiva, masificando el deporte formativo y comunitario y buscando elevar el nivel de vida de los ciudadanos y residentes para aplicar el principio universal de "Mente sana en Cuerpo sano".

Artículo 3°. *Principios generales.* El Deporte en todos sus niveles se regirá por los siguientes principios:

– Universalidad. Todos los habitantes del Territorio Nacional tienen derecho a la práctica del deporte, la educación física y la recreación.

– Participación ciudadana. Es deber de todos los ciudadanos propender por la práctica del deporte, la educación física, la recreación personal, familiar y comunitaria.

– Objetivos. El Deporte en todas sus manifestaciones debe responder a las necesidades del ser humano, buscando el sano aprovechamiento del tiempo libre. Igualmente debe buscar proteger a la juventud de la drogadicción, la violencia y en general de cualquier manifestación delictiva o inmoral.

– Niveles. El desarrollo, fomento y práctica del deporte, implica procesos a diferentes niveles así: debe buscarse la preparación normal para la vida, iniciando al niño a través de escuelas deportivas, hasta el desempeño al más alto rendimiento competitivo, que mostrará al mundo la inteligencia, fuerza y calidad de nuestra raza colombiana.

Artículo 4°. *Dirección del deporte.* El Estado fomentará y orientará la actividad deportiva y la recreación como lo ordena la Constitución Nacional; para tal efecto se crea el Ministerio del Deporte, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

El nuevo Ministerio implementará un Sistema Nacional del Deporte, SND, para lo cual contará con la asesoría permanente del Consejo Nacional del Deporte, CND.

Artículo 5°. *Etica deportiva.* Para preservar la sana competencia, el decoro y respeto que la actividad deportiva demanda, el Ministerio del Deporte dará todo el apoyo necesario para la mayor efectividad del régimen disciplinario adoptado por las organizaciones deportivas.

TITULO II

MINISTERIO DEL DEPORTE  
Y ORGANISMOS SECCIONALES Y LOCALES

Artículo 6°. *Creación del Ministerio del Deporte.* Créase el Ministerio del Deporte como organismo único, encargado de garantizar la función social del deporte y de fomentar su práctica en todos los niveles y sectores.

Artículo 7°. *Funciones del Ministerio.* Además de asumir las funciones del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, Coldeportes, y de todos los entes distritales y regionales, así como de la reciente Ley del Deporte, tendrá las siguientes:

– Diseñar y ejecutar planes y programas que garanticen la adecuada participación de Colombia en las diferentes competencias y torneos a los que asista.

– Coordinar con los organismos pertinentes la adecuada cobertura de la seguridad social de los deportistas.

– Diseñar y ejecutar planes y programas encaminados a garantizar el derecho a la práctica del deporte en todos los niveles, el aprovechamiento del tiempo libre y la formación integral de los colombianos.

– Ejercer la inspección, control y vigilancia sobre los organismos deportivos.

– Promover directamente, o en coordinación con otras entidades, la investigación científica en ciencias del deporte.

– Celebrar con las diferentes entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, los convenios necesarios o convenientes para el mejor desarrollo del deporte.

– Cofinanciar en la medida que sea necesario, a los organismos oficiales reconocidos, los gastos operacionales, los que demande la celebración de eventos nacionales, la preparación de delegaciones que representen al país en el exterior y la realización de los juegos deportivos nacionales por lo menos una vez cada cuatro años.

– Organizar con el Ministerio de Educación los diferentes juegos deportivos del nivel formativo, tanto de carácter nacional como regional o local.

– Concertar con el sector privado, los planes y programas necesarios para el mejor desarrollo de las actividades.

– Crear escuelas deportivas.

– Declarar de interés público los eventos deportivos que así lo ameriten.

– Dotar a todo el país de verdaderos escenarios deportivos.

– Fijar los estímulos adecuados para el deporte de alto rendimiento.

– Crear escuelas para entrenadores en todas las especialidades.

– Todas las demás que le asignen esta ley o leyes posteriores.

Artículo 8°. *Estructura del Ministerio del Deporte*. El Ministerio del Deporte tendrá la siguiente estructura administrativa básica:

- Despacho del Ministro
- Despacho del Viceministro
- Oficina de Cooperación Internacional
- Oficina de Información
- Despacho del Secretario General
- Oficina Jurídica
- División Administrativa
- División de Finanzas y Presupuesto
- División de Personal
- Direcciones Departamentales
- Dirección del Deporte Comunicativo
- Dirección del Deporte Asociado
- Dirección del Deporte Formativo
- Fondo Nacional del Deporte

Artículo 9°. *Establecimientos deportivos departamentales*. A partir de la vigencia de la presente ley las Juntas Administrativas Seccionales del Deporte y la Distrital de Santa Fe de Bogotá, creadas por la Ley 49 de 1993, serán establecimientos del orden departamental o distrital, que dependerán directamente del Ministerio del Deporte. Tendrán un director nombrado por el Ministro.

Parágrafo. Sólo habrá un establecimiento por departamento o distrito.

Artículo 10. *Funciones*. Son funciones de los establecimientos deportivos departamentales:

- Adoptar sus planes, de conformidad y ejecutar programas para su jurisdicción, en todos los niveles del deporte, de acuerdo con las políticas trazadas por el Ministerio del Deporte.
- Prestar asistencia técnica y administrativa a los municipios y a las entidades dedicadas a actividades deportivas en el territorio de su jurisdicción.
- Ejecutar, adecuar y cumplir en su jurisdicción las políticas y normas técnicas, administrativas y de calidad trazadas por el Ministerio del Deporte.
- Armonizar los planes de inversión de deporte formativo y comunitario de los entes municipales.
- Rendir cuentas públicas de la inversión de los recursos transferidos por el Ministerio del Deporte.
- Las demás que le asigne la ley.

Artículo 11. *Establecimientos deportivos locales*. En los municipios existentes y en los que se creen, así como en los territorios indígenas, existirán direcciones locales del deporte, que cumplirán los planes y programas que trace el Ministerio del Deporte y el respectivo establecimiento deportivo departamental.

Parágrafo. Sólo habrá un establecimiento por municipio, integrado por un subdirector, nombrado por el director departamental.

- Adoptar y ejecutar los planes y programas del deporte y la recreación en su jurisdicción, en armonía con las políticas, planes y programas nacionales y departamentales.
- Coordinar y supervisar la organización de la práctica del deporte y la recreación en el correspondiente territorio.
- Sugerir a los establecimientos públicos deportivos departamentales los planes y programas a implementar.
- Supervisar el recaudo de los recursos locales que tienen destinación para el deporte.
- Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción, las políticas y normas trazadas por el Ministerio del Deporte y los entes departamentales.

### TITULO III

#### DE LAS FEDERACIONES, LIGAS Y CLUBES DEPORTIVOS

Artículo 13. *Federaciones deportivas nacionales*. Son organismos privados que cumplen funciones de interés público y social, constituidas

para organizar administrativa y técnicamente su deporte, con deportistas aficionados y/o profesionales. Si tuviere ambos tipos de deportistas deberá dividirlos en categorías o divisiones.

Parágrafo. Solo habrá una Federación Nacional por deporte creada por al menos seis ligas o diez clubes debidamente reconocidos.

Artículo 14. *Ligas deportivas*. Son organismos de derecho privado que cumplen funciones de interés público y social, constituidas para organizar administrativa y técnicamente su deporte, dentro de su ámbito territorial por delegación de la correspondiente federación deportiva, si la hubiere. Las ligas podrán ser municipales o distritales.

Artículo 15. *Clubes deportivos*. Son organismos privados que cumplen funciones de interés público y social, constituidos por un número plural de socios para fomentar la práctica de uno o más deportes, con deportistas aficionados y/o profesionales. Los clubes profesionales requieren personería jurídica y trabajarán sin ánimo de lucro.

### TITULO IV

#### SISTEMA NACIONAL DEL DEPORTE

Artículo 16. *Sistema Nacional del Deporte*. Se incorporarán al Sistema Nacional del Deporte, la educación física, el deporte formativo, el deporte social comunitario, el deporte competitivo, el deporte de alto rendimiento, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre en todos los niveles de su desarrollo y de él forman parte tanto las entidades públicas como privadas del sector como también en lo pertinente, las entidades de otros sectores que inciden en su desarrollo.

Artículo 17. *Integración*. Pertenecen al Sistema Nacional del Deporte:

- Ministerio del Deporte (quien lo coordina)
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Direcciones Departamentales, Distritales y Municipales
- Federaciones Deportivas Nacionales
- Ligas Deportivas
- Clubes Deportivos
- Entidades públicas o privadas o mixtas de otros sectores en los aspectos que se relacionan directa o indirectamente con la actividad deportiva en todos sus niveles.

Artículo 18. *Objetivos*. El Sistema Nacional del Deporte tiene como objetivo:

- Fijar los niveles a través de los cuales se desarrollará la organización de la práctica del deporte, la educación física y la recreación que aseguren el cumplimiento de la integración funcional de las distintas entidades.
- Organizar y establecer las modalidades y formas de participación comunitaria en la práctica del deporte, la educación física y la recreación, que aseguren el cumplimiento de los principios generales de que trata el artículo 3° y en general el Título I de esta ley.
- Adoptar el régimen conforme al cual se debe llevar un registro especial de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dedicadas a la organización del deporte en todos sus niveles y a los mecanismos para vigilar su cumplimiento. Tal registro se llevará en el Ministerio del Deporte.
- Dictar, por medio del Ministerio del Deporte, normas sobre la organización y funcionamiento de gimnasios, escuelas deportivas y similares, cualquiera que sea su modalidad, especialmente sobre su régimen tarifario y normas de calidad del servicio.
- Dictar, por medio del Ministerio del Deporte, normas sobre las técnicas para construcción, remodelación y aplicación de la infraestructura deportiva.
- Contratar por medio del Ministerio del Deporte, instructores, entrenadores, nacionales o extranjeros que permitan levantar el nivel técnico del deporte.

Artículo 19. *Consejo Nacional del Deporte*. Es el órgano consultivo del Ministerio del Deporte y está integrado por:

- Ministro de Deporte quien lo preside
- Ministro de Educación o su delegado

- Ministro de Hacienda o su delegado
- Presidente del Comité Olímpico Colombiano, COC
- Delegado de las federaciones deportivas
- Delegado del periodismo deportivo
- Delegado de los deportistas.

El consejero se reunirá por lo menos una vez cada mes y además cuando lo convoque el Ministro del Deporte.

## TITULO V SECTORES DEPORTIVOS CAPITULO I

### Clases

Artículo 20. *División del Sistema Nacional del Deporte.* El Sistema Nacional está integrado operativamente por tres sectores así:

1. Sector formativo. La práctica del deporte, la educación física y la recreación en las escuelas, colegios, centro de educación superior y en general en todo el sistema educativo colombiano, utilizado como parte de la educación integral del individuo. Este sector está dirigido por:

- Ministerio del Deporte
- Ministerio de Educación
- Secretarías Departamentales

2. Sector comunitario. La práctica del deporte, la educación física y la recreación en las diferentes comunidades o grupos homogéneos, que organizados comunitariamente encuentran en la práctica de estas actividades un medio de integración y aprovechamiento del tiempo libre. Este sector está dirigido por:

- Ministerio del Deporte
- Secretarías Departamentales

3. Sector deporte asociado y/o federado. Comprende todas las disciplinas deportivas reglamentadas a nivel nacional y/o internacional organizadas de manera federada o asociada que tiene como finalidad el rendimiento competitivo. Este sector está dirigido por:

- Ministerio del Deporte
- Comité Olímpico Colombiano, COC
- Federaciones deportivas
- Clubes profesionales
- Personas naturales o jurídicas privadas que sin ánimo de lucro dediquen su actividad a este sector del deporte.

## CAPITULO II

### Deporte formativo

Artículo 21. *Dirección.* El sector del deporte formativo será dirigido de manera coordinada y a nivel nacional, por el Ministerio de Educación y el Ministerio del Deporte. Dichos Ministerios presentarán un Plan del Sector en la primera reunión anual de CND para ser incorporado en el Plan Nacional del Deporte que será sugerido al Ministerio en los términos de la presente ley, y adoptado por éste para períodos no inferiores de diez años.

Artículo 22. *Jerarquías.* Además de la planeación nacional a los niveles departamental y municipal, se implementará el mismo sistema, conservando el orden jerárquico establecido en la presente ley.

## CAPITULO III

### Deporte comunitario

Artículo 23. *Dirección.* El deporte comunitario estará dirigido por el Ministerio del Deporte.

Artículo 24. *Jerarquías.* Además de la planeación, corresponde a este sector masificar el deporte con el apoyo de entidades públicas y privadas y a nivel regional, departamental y municipal, para lo que se coordinará los organismos del respectivo nivel.

## CAPITULO IV

### Deporte asociado y/o federado

Artículo 25. *Dirección.* El sector del deporte asociado y/o federado, estará dirigido por el Ministerio del Deporte y el Comité Olímpico

Colombiano, COC, de manera coordinada, sin que ello implique interferencia alguna por parte del Estado en relación con las actividades que realizan los particulares en el campo del deporte.

Artículo 26. *Responsabilidad.* Las federaciones deportivas, las ligas y los clubes, deberán presentar anualmente un informe público de sus actividades y de sus finanzas.

## TITULO VI ASPECTOS FISCALES

Artículo 27. *Financiación nacional.* Las fuentes de financiación del deporte a nivel nacional serán:

- Los aportes que se incluyan anualmente en el Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión del Ministerio del Deporte.

- Los recursos provenientes del impuesto sobre ventas, correspondientes a los servicios de: Hoteles, restaurantes y similares, actividades de discotecas, salones de baile, parques de diversión y actividades de fotografía y fotocopia.

- El 20% de los recursos de Ecosalud provenientes de la explotación comercial de los juegos de suerte y azar.

- El 10% de los ingresos netos que se obtengan por la enajenación o liquidación de entidades del Estado o de la entrega de concesión a los particulares de la prestación de algún servicio público, los cuales se destinarán exclusivamente a la construcción de infraestructura deportiva

- Recursos provenientes de la Empresa Privada.

Artículo 28. *Financiación Departamental y del Distrito Capital Santa Fe de Bogotá.* Los recursos de la Ley 6ª de 1992, en relación con los fondos mixtos del deporte, los que tendrán una exención del 100% de la renta líquida gravable.

- Los ingresos provenientes del impuesto a los cigarrillos nacionales y extranjeros conforme lo dispone la Ley 30 de 1971.

- Los recursos provenientes del impuesto a licores extranjeros, de que tratan las Leyes 49 de 1967 y 49 de 1983.

- Facúltase a los gobernadores para destinar, como mínimo el 20% de los presupuestos publicitarios de los organismos departamentales, para la promoción del deporte en su respectiva jurisdicción.

- Las demás que se decreten a su favor.

Artículo 29. *Financiación municipal.* Las fuentes de financiación municipal serán:

- Los recursos asignados para educación física, recreación y deporte por la Ley 60 de 1993.

- Los recursos de la Ley 6ª de 1992, en relación con los fondos mixtos del deporte, los que serán deducibles de la renta líquida gravable en un 100%.

- Los recursos provenientes del impuesto a espectáculos públicos a que se refieren la Ley 47 de 1968 y la Ley 30 de 1971.

- Facúltase a los alcaldes municipales y distritales para destinar como mínimo el 20% de los presupuestos publicitarios de las entidades oficiales del nivel municipal, para promocionar el deporte en su jurisdicción.

Artículo 30. *Descuentos por construcción de escenarios deportivos.* Los contribuyentes del impuesto sobre la renta, que construyan escenarios deportivos, con previa autorización del Ministerio del Deporte, tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta en un período de 5 años hasta el 40% de la inversión debidamente certificada, siempre que en cada año gravable no exceda ni individual ni conjuntamente, con otras exenciones, del 50% del monto a pagar por el respectivo año o período gravable.

## TITULO VII

### ESTIMULOS AL ALTO RENDIMIENTO

Artículo 31. *De los seleccionados.* Los deportistas, dirigentes, personal técnico, auxiliares científicos y de juzgamiento, seleccionados para representar al país en competiciones o eventos deportivos internacionales, cuando sean empleados públicos, trabajadores oficiales o servidores del sector privado, tendrán derecho a licencia remunerada para asistir a los mismos.

Si el seleccionado fuere estudiante, tendrá derecho al permiso del plantel respectivo.

Artículo 32. *Exención de impuestos.* Las delegaciones deportivas que asistan en representación del país a competencias o eventos internacionales, estarán exentas del pago de tasas e impuestos de salida del país.

Artículo 33. *Estímulos.* Los espectáculos deportivos en los cuales se presenten selecciones nacionales o equipos que compitan en representación del país, están exentos de impuestos de que tratan los artículos 4º de la Ley 33 de 1968 y 9ª de la Ley 30 de 1971. El carácter de selección o representación del país lo certifica el Ministerio del Deporte.

Artículo 34. *Condecoraciones.* Se crea la Medalla de Honor Deportivo como máximo galardón que otorga la República de Colombia para aquellos deportistas nacionales que se destaquen a nivel internacional. La condecoración se impondrá anualmente el Día Nacional del Deporte (5 de septiembre).

Artículo 35. *Estímulos económicos.* El Ministerio del Deporte establecerá a propuesta del Consejo Nacional del Deporte, los estímulos económicos para quienes reciban la citada distinción.

El Ministerio del Deporte, coordinará y hará cumplir, las leyes que reglamenten los estímulos de los deportistas de alto rendimiento y certificará mediante lista semestrales, qué deportistas se encuentran en dicha categoría.

## TITULO VIII DISPOSICIONES FINALES

Artículo 36. *Garantías al personal.* El Gobierno Nacional garantizará en desarrollo del ajuste institucional dispuesto por la presente ley, el traslado y reubicación de los empleados y trabajadores que hacen parte de la planta de personal de Coldeportes y de las Juntas Administradoras Seccionales, al momento de vigencia de la presente ley.

Artículo 37. *Fondo Nacional del Deporte.* Créase el Fondo Nacional del Deporte como un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio del Deporte con personería jurídica y patrimonio independiente sin estructura administrativa ni planta de personal y con jurisdicción en todo el territorio nacional.

El Fondo será un instrumento financiero de apoyo a la promoción del deporte y se nutrirá de los recursos que en el orden nacional destinen en la presente ley para tal fin.

Artículo 38. *Autorizaciones.* El Presidente de la República en ejercicio de sus funciones constitucionales y por el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley procederá a:

a) Dictar con sujeción a las disposiciones de la presente ley, las normas necesarias para poner en funcionamiento el Ministerio del Deporte, completar su estructura orgánica interna, distribuir las funciones de sus dependencias y crear y promover su planta de personal;

b) Efectuar los traslados presupuestales y tomar las demás medidas fiscales y administrativas que correspondan para el cumplimiento de lo preceptuado en la presente ley.

Artículo 39. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado a consideración del Senado de la República por el honorable Senador *Edgar José Perea Arias*.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

La Constitución de 1991 reconoció el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre, y ordenó al Estado organizar y fomentar la actividad deportiva.

Adicionalmente, en los artículos 44 a 49, proclama los derechos de los niños, los adolescentes y las personas de la tercera edad, y enfatiza la importancia de su desarrollo físico y mental. Ahí se destaca el deporte como una de las vías más eficaces para lograr la adecuada formación integral del individuo, la consecución de un ambiente sano y obviamente, para rehabilitación física y social de los ciudadanos.

El presente proyecto de ley, busca dar cabal cumplimiento a los mandatos constitucionales, organizando dentro de una política coherente,

el manejo deportivo a nivel nacional, departamental y local, mediante una estructura que cubra desde la iniciación misma de los niños en la cultura deportiva, hasta el apoyo a los deportistas de nivel competitivo que tanto prestigio le dan al país en el exterior.

Para ello, se propone crear el Ministerio del Deporte y organizar el Sistema Nacional del Deporte, con el fin de dotar al Gobierno Nacional de los instrumentos administrativos, financieros, humanos y técnicos que nos permitan, entre otros, el logro de los siguientes objetivos sociales:

– Hacer del deporte un derecho universal.

– Dar a cada niño colombiano la posibilidad de desarrollarse integralmente mediante la iniciación deportiva.

– Llevar a la comunidad en general y especialmente a los grupos menos favorecidos, un medio de integración a la sociedad y la posibilidad de un mejor aprovechamiento del tiempo libre.

– Apoyar la excelencia deportiva, para exaltar el buen nombre del país en las competencias de carácter internacional.

– Mejorar la calidad de vida de los colombianos mediante una masificación de la práctica deportiva.

– Mejorar el nivel de vida de los deportistas de alto rendimiento, buscando para ellos una existencia digna y una posibilidad de acceso privilegiado al estudio.

– Construir en todo el país verdaderos escenarios deportivos dotados de todas las comodidades y facilidades, para que nuestros deportistas puedan desarrollar plenamente todas sus facultades, de acuerdo con las necesidades de cada región.

– Crear escuelas de entrenadores para capacitar técnicamente a los aspirantes y de esta forma elevar el nivel técnico de nuestro deporte en todas sus especialidades.

– Incluir el sector deportivo dentro del Sistema Nacional de Seguridad Social.

Esta iniciativa ha tenido en cuenta las propuestas contenidas en otros proyectos, e insiste en dos aspectos básicos: Organización y financiación.

Sin una seria estructura administrativa será imposible que el deporte colombiano cuente con una estructura lo suficientemente fuerte para ponerle orden, extenderlo y darle impulso.

Y sin los fondos necesarios, los buenos propósitos serán simples palabras que se las lleva el viento. Si el Estado colombiano está decidido a reconocerle al deporte su importancia decisiva en la vida nacional, debe demostrarlo en el presupuesto poner los dineros públicos al servicio de “una mente sana en un cuerpo sano”.

La creación del Ministerio del Deporte, es el reconocimiento del gran peso específico del deporte y el instrumento para formular el más alto nivel de las líneas de conducta deportiva, dentro de un ámbito de descentralización administrativa y autonomía territorial.

Si el deporte es una actividad de primera línea no puede continuar orientado por un instituto de tercer nivel.

El Ministerio le dará al deporte su verdadera independencia institucional. Le permitirá participar en el diseño y ejecución de los programas sociales de Gobierno y en la formulación de los planes generales de desarrollo.

El nuevo Ministerio será la cabeza del Sistema Nacional del Deporte, que de otra forma estaría condenado a ser otra denominación retórica, sin real cobertura o efectividad.

Este sistema será el encargado de orientar tres diferentes clases o niveles deportivos: el formativo, que dirigirá conjuntamente con el Ministerio de Educación. El comunitario, orientado hacia la recreación popular. Y el asociado, que orientará conjuntamente con el Comité Olímpico Colombiano, COC, dentro de normas de respeto a la autonomía de las autoridades deportivas.

De esta manera se consigue la unidad del deporte y se asegura que en la formación intervenga, como debe ser, el Ministerio de Educación para integrar la educación física al proceso educativo, como elemento primordial de la formación personal.

En igual forma, dándole la facultad al Ministerio del Deporte de dirigir el deporte comunitario, se cubre de manera efectiva el derecho a tal

práctica, para que todo colombiano pueda hacer efectiva esta garantía constitucional.

Por su parte el deporte asociado o federado, asegura la coordinación adecuada entre el Gobierno y el sector privado, que tan eficiente ha resultado en este campo.

El proyecto señala las fuentes de recursos necesarios para hacer realidad estos nobles propósitos. Además fomenta la inversión privada en la infraestructura deportiva, mediante estímulos tributarios.

En ningún caso se aumenta la carga tributaria de los ciudadanos.

Este proyecto prevé la financiación del deporte en los niveles nacional, departamental y municipal. De esta manera se asegura la adecuada distribución de recursos para todo el sistema.

También procura el proyecto establecer un estímulo real a los deportistas de alto rendimiento. Es injusto, que quienes en la práctica actúan como embajadores de buena voluntad, no reciban por sus triunfos más que aplausos pasajeros y sólo tengan la perspectiva de un futuro incierto como premio a su meritoria labor.

Honorables Senadores:

Colombia necesita el Ministerio para la Juventud, la Recreación y el Deporte.

Eduquemos al niño a través del deporte para no tener que castigar al hombre.

honorable Senador,  
*Edgar Perea.*

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 11 de agosto de 1998

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 50 de 1998 Senado, "por medio de la cual se crea el Ministerio del Deporte, se organiza el Sistema Nacional del Deporte se fija el marco normativo para la práctica, el fomento del deporte, la recreación y los recursos para su adecuada financiación", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Sesión Plenaria. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega,*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 11 de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima 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*.

Cumplase:

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Fabio Valencia Cossio.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 51 DE 1998 SENADO**

por la cual se desarrolla el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las asociaciones comunales.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TITULO I

DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

Artículo 1°. *Desarrollo de la comunidad.* Para efectos de esta ley, el desarrollo de la comunidad es el conjunto de procesos económicos,

políticos, culturales y sociales, que integran los esfuerzos de la población, sus organizaciones y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Artículo 2°. *Principios del desarrollo de la comunidad.* El desarrollo de la comunidad se orienta por los siguientes principios:

a) Reconocimiento y afirmación del individuo en su derecho a ser diferente, sobre la base del respeto y tolerancia a la diferencia, al otro;

b) Reconocimiento de la agrupación organizada de personas en su carácter de unidad social alrededor de un rasgo, interés, elemento, propósito o función común, como el recurso fundamental para el desarrollo y enriquecimiento de la vida humana y comunitaria, con prevalencia del interés común sobre el interés particular;

c) El desarrollo comunitario debe construirse con identidad cultural, sustentabilidad, equidad y justicia social, participación social y política, promoviendo el fortalecimiento de la sociedad civil y sus instituciones democráticas;

d) El desarrollo comunitario debe promover la capacidad de negociación y autogestión de las organizaciones comunitarias en ejercicio de sus derechos a definir sus proyectos de sociedad y participar organizadamente en su construcción.

Artículo 3°. *Fundamentos del Desarrollo de la comunidad.* El Desarrollo de la comunidad tiene los siguientes fundamentos:

a) Fomentar la construcción de comunidad como factor de respeto, tolerancia, convivencia y solidaridad para el logro de la paz, para lo que se requiere el reacomodo de las prácticas estatales y la formación ciudadana;

b) Promover la concertación, los diálogos y los pactos como estrategias del desarrollo;

e) Validar la planeación como instrumento de gestión del desarrollo comunitario;

d) Incrementar la capacidad de gestión, autogestión y cogestión de la comunidad;

e) Promover la educación comunitaria como instrumento necesario para recrear y revalorizar su participación en los asuntos locales, municipales, regionales y nacionales;

f) Promover la construcción de organizaciones de base y empresas comunitarias;

g) Propiciar formas colectivas y rotatorias de liderazgo con revocatoria del mandato.

Artículo 4°. Los procesos de desarrollo comunitario, a la luz de sus principios y fundamentos, requieren para su desenvolvimiento de la creación y consolidación de organizaciones comunitarias, entendidas como el medio adecuado para fortalecer la integración, autogestión, solidaridad y participación de la comunidad con el propósito de alcanzar un desarrollo integral para la transformación positiva de su realidad particular y de la sociedad en su conjunto.

TITULO II

DE LAS ORGANIZACIONES COMUNALES

CAPITULO I

**Definición, clasificación, denominación, territorio y domicilio**

Artículo 5°. *Definición de Acción Comunal.* Para efectos de esta ley Acción Comunal es una expresión organizada y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo comunitario.

Artículo 6°. *Clasificación de los organismos de Acción Comunal.* Los organismos de Acción Comunal son de primero, segundo, tercero y cuarto grados, los cuales se darán sus propios estatutos según las definiciones, principios, fundamentos y objetivos consagrados en esta ley y las normas que le sucedan.

Artículo 7°. a) Son organismos comunales de primer grado las juntas de Acción Comunal y las juntas de vivienda comunitaria.

*La junta de acción comunal.* Es una organización cívica de gestión comunitaria, sin ánimo de lucro, con personería jurídica y patrimonio

propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar y por personas jurídicas con radio de acción en el mismo que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.

*La junta de vivienda comunitaria.* Es una corporación cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa se asimilarán a la junta de acción comunal definida en el presente artículo;

b) Es organismo comunal de segundo grado la asociación comunal de juntas, tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas y se constituye con los organismos de primer grado que voluntariamente se afilien;

c) Es organismo de tercer grado la federación comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas y se constituye con los organismos comunales de segundo grado que voluntariamente se afilien;

d) Es organismo de cuarto grado la Confederación Nacional Comunal, de la misma naturaleza jurídica de las juntas y se constituye con organismos comunales de tercer grado que voluntariamente se afilien.

Parágrafo. Cada órgano interno de cada organismo comunal, se dará su propio reglamento conforme al marco de ley brindado por esta ley y las normas que le sucedan.

Artículo 8°. *Denominación.* La denominación de las entidades de que trata esta ley a más de las palabras "Junta de Acción Comunal", "Junta de Vivienda Comunitaria", "Asociación Comunal de Juntas", "Federación Comunal" o "Confederación Nacional Comunal", se conformarán con el nombre legal de su territorio seguido del nombre de la entidad territorial a la que pertenezca y en la cual desarrolle sus actividades.

Artículo 9°. Cuando por disposición legal varíe la denominación del territorio de un organismo comunal, quedará a juicio de éste acoger la nueva denominación.

Artículo 10. Cuando se autorice la constitución de más de una junta en un mismo territorio, la nueva que se constituya en este deberá agregarse al nombre del mismo las palabras "Segundo Sector", "Sector Alto", "Segunda Etapa" o similares.

Artículo 11. *Territorio.* Cada junta de acción comunal desarrollará sus actividades dentro de un territorio delimitado según las siguientes orientaciones:

a) En las capitales de departamento y en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., habrá una junta por cada barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, según la división establecida por la correspondiente autoridad municipal;

b) En las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos o inspecciones de policía podrá reconocerse más de una junta si existe las divisiones urbanas a que se refiere el literal anterior;

c) En las poblaciones donde no exista deleitación por barrios la junta podrá abarcar toda el área urbana sin perjuicio de que, cuando se haga alguna división de dicho género, la autoridad competente pueda ordenar que se modifique el territorio de una junta constituida;

d) En cada caserío o vereda sólo habrá una Junta de Acción Comunal; pero la autoridad competente podrá autorizar, mediante resolución motivada, la constitución de más de una junta si la respectiva extensión territorial lo aconsejare;

e) El territorio de la Junta de Vivienda Comunitaria lo constituye el terreno en donde se proyecta o desarrolla el programa de construcción o mejoramiento de vivienda;

f) El territorio de la asociación será la comuna, corregimiento, localidad o municipio, en los términos del Código de Régimen Municipal;

g) El territorio de la Federación Comunal será el respectivo departamento, la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., o los municipios de categoría especial y de primera categoría, en los cuales se haya dado la división territorial en comunas y corregimientos donde esta se constituya;

h) El territorio de la Confederación Nacional Comunal es la República de Colombia.

Parágrafo 1°. Por área urbana y rural se entenderá la definida en el Código de Régimen Municipal.

Parágrafo 2°. En los asentamientos humanos cuyo territorio no encaje dentro de los conceptos de barrio, vereda o caserío, la autoridad competente podrá autorizar la constitución de una junta de acción comunal, cuando se considere conveniente para su propio desarrollo.

Parágrafo 3°. Cuando dos o más territorios vecinos no cuenten con el número suficiente de organismos comunales de primer grado para constituir sus propias asociaciones, podrán solicitar ante la entidad competente la autorización para organizar su propia asociación o para anexarse a una ya existente, siempre y cuando medie solicitud de no menos del 60% de los organismos comunales del respectivo territorio.

Artículo 12. El territorio de las organizaciones comunales será inmodificable así varíen las delimitaciones territoriales por disposición de autoridad competente.

Parágrafo. No obstante lo anterior y cuando las circunstancias así lo aconsejen y por resolución motivada podrá modificarse el territorio de la junta, asociación o federación.

Artículo 13. *Domicilio.* Para todos los efectos legales el territorio de las juntas y asociaciones determina el domicilio de las mismas. El domicilio de la junta de vivienda comunitaria será el municipio en donde se adelante el programa de vivienda. El domicilio de las federaciones será la Capital de la respectiva entidad territorial y el de la confederación, Santa Fe de Bogotá D.C.

## CAPITULO II

### Organización

Artículo 14. *Constitución.* Las organizaciones comunales estarán constituidas, según el caso, por personas naturales mayores de quince años o, personas jurídicas de acuerdo a los índices de población y características de cada región o territorio.

Artículo 15. *Forma de constituirse.* Las organizaciones comunales estarán constituidas de la siguiente manera:

a) La junta de acción comunal estará constituida por personas naturales mayores de quince años que residan o tengan domicilio dentro del territorio de la misma y las personas jurídicas del mismo grado y naturaleza, cuyo radio de acción se circunscriba al de la junta;

b) La junta de vivienda comunitaria estará constituida por familias, que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda;

c) La asociación comunal de juntas estará constituida por las juntas de acción comunal, las juntas de vivienda comunitaria y las personas jurídicas del mismo grado y naturaleza, cuyo radio de acción se circunscriba al de la misma;

d) La federación comunal estará constituida por las asociaciones comunales y las personas jurídicas del mismo grado y naturaleza, cuyo radio de acción se circunscriba al de la misma;

e) La Confederación Nacional Comunal estará constituida por las federaciones comunales y las personas jurídicas del mismo grado y naturaleza, cuyo radio de acción se circunscriba al territorio nacional.

Parágrafo 1°. Se entiende por residencia el sitio donde la persona tenga su vivienda permanente o desarrolle actividades económicas con una antelación no inferior a seis meses.

Parágrafo 2°. Ninguna persona natural ó jurídica podrá afiliarse a más de un organismo comunal.

Parágrafo 3°. La determinación de los requisitos y del número mínimo de afiliados y/o afiliadas con que pueda constituirse y subsistir un organismo comunal sea reglamentada por el Gobierno Nacional durante los seis meses siguientes a la aprobación de esta ley.

Parágrafo 4°. Se entiende por radio de acción, grado y naturaleza, la que se estipule en los estatutos de las personas jurídicas.

Artículo 16. *Duración.* Los organismos de Acción Comunal tendrán una duración indefinida pero se disolverán y liquidarán por voluntad de sus afiliados o por mandato legal.

Artículo 17. *Estatutos.* De acuerdo con los conceptos, objetivos, principios y fundamentos del desarrollo comunitario establecidos en la presente ley, y con las necesidades de cada comunidad, los organismos

comunales de primero, segundo, tercer y cuarto grados se darán libremente sus propios estatutos.

Parágrafo. Los estatutos deben contener, como mínimo:

- a) *Generalidades*. Denominación, territorio, domicilio, objetivos, duración;
- b) *Afiliados*. Calidades para afiliarse, impedimentos, derechos y deberes de los afiliados;
- c) *Organos*. Integración de los órganos, régimen de convocatoria, periodicidad de las reuniones ordinarias, funciones de cada uno;
- d) *Dignatarios*. Calidades, formas de elección, período y funciones;
- e) *Régimen económico y fiscal*. Patrimonio, presupuesto, disolución y liquidación;
- f) Régimen disciplinario;
- g) Composición, competencia, causales de sanción, sanciones y procedimientos;
- h) *Libros*. Clases, contenidos, dignatarios encargados de ellos;
- i) *Impugnaciones*. Causales, procedimientos.

### CAPITULO III

#### Objetivos y principios

Artículo 18. *Objetivos*. Los organismos comunales tienen los siguientes objetivos:

- a) Promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia participativa;
- b) Crear y desarrollar procesos de formación para el ejercicio de la democracia;
- c) Planificar el desarrollo integral y sostenible de la comunidad, participando en los procesos de planeación territorial y nacional, con el objeto de garantizar que las opiniones y decisiones de la comunidad queden consignadas en los planes de desarrollo, presupuestos e inversiones que allí se realicen;
- d) Establecer los canales de comunicación necesarios para el desarrollo de sus actividades;
- e) Generar procesos comunitarios autónomos de identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario;
- f) Celebrar contratos con empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, municipal y local, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo;
- g) Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales;
- h) Ejercer, conforme a las garantías constitucionales, el derecho de manifestación y participación política, promoviendo la participación y el acceso de las organizaciones comunales en las corporaciones públicas donde se tomen decisiones que repercutan en la vida política, social, económica, ambiental y cultural de la comunidad;
- i) Desarrollar procesos para la recuperación, recreación y fomento de las diferentes manifestaciones culturales, recreativas y deportivas, que fortalezcan la identidad comunal y nacional;
- j) Construir y preservar la armonía en las relaciones interpersonales y colectivas, dentro de la comunidad, a partir del reconocimiento y respeto de la diversidad dentro de un clima de respeto y tolerancia;
- k) Ejercer, conforme a lo establecido en la Constitución y la ley, una veeduría ciudadana frente a la gestión pública y privada, en los asuntos de su competencia;
- l) Lograr que la comunidad esté permanentemente informada sobre el desarrollo de los hechos, políticas, programas y servicios del Estado y de las entidades que incidan en su bienestar y desarrollo;
- m) Promover y ejercitar la acción de cumplimiento, como mecanismo previsto por la Constitución y la ley, para el respeto de los derechos de los asociados;

n) Divulgar, promover y velar por el ejercicio de los derechos humanos, fundamentales y del medio ambiente consagrados en la Constitución y la ley;

o) Generar y promover, procesos de organización y mecanismos de interacción con las diferentes expresiones de la sociedad civil, en procura del cumplimiento de los objetivos de la Acción Comunal;

p) Promover y facilitar la participación de todos los sectores sociales, en especial de las mujeres y los jóvenes, en los organismos directivos de la Acción Comunal;

q) Procurar una mayor cobertura y calidad en los servicios públicos, buscar el acceso de la comunidad a la seguridad social y generar una mejor calidad de vida en su jurisdicción;

r) Los demás que se dé la Organización comunal en el marco de su naturaleza y autonomía.

Artículo 19. *Principios*. Los organismos comunales se orientan por los siguientes principios:

a) *Principio de democracia*. Participación democrática en las deliberaciones y decisiones;

b) *Principio de la autonomía*. Autonomía para participar en la planeación, decisión, fiscalización y control de la gestión pública, y en los asuntos internos de la organización comunitaria conforme a sus estatutos y reglamentos;

c) *Principio de libertad*. Libertad de afiliación y retiro de sus miembros;

d) *Principio de igualdad y respeto*. Igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades en la gestión y beneficios alcanzados por la organización comunitaria. Respeto a la diversidad: Ausencia de cualquier discriminación por razones políticas, religiosas, sociales, de género o étnicas;

e) *Principio de la prevalencia del interés común*. Prevalencia del interés común frente al interés particular;

f) *Principio de la buena fe*. Las actuaciones de los comunales deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten.

### CAPITULO IV

#### De los afiliados

Artículo 20. *Requisitos*.

1. Son miembros de la junta de acción comunal:

- a) Los residentes fundadores;
- b) Las personas jurídicas fundadoras, cuyo radio de acción se circunscriba al territorio de la junta;
- c) Los residentes y las personas jurídicas que se afilien después de la fundación.

2. Son miembros de las juntas de vivienda comunitaria las familias fundadoras o aquellas que se afilien después de su fundación.

3. Son miembros de la asociación comunal de juntas:

- a) Las juntas de acción comunal fundadoras;
- b) Las personas jurídicas fundadoras cuyo radio de acción se circunscriba al territorio de la asociación;
- e) Las juntas de acción comunal y las personas jurídicas que se afilien después de la fundación.

4. Son miembros de las Federaciones Comunales:

- a) Las asociaciones comunales fundadoras;
- b) Las personas jurídicas fundadoras cuyo radio de acción se circunscriba al territorio y se encuentre articulada en los mismos términos de la federación.

Las asociaciones comunales y las personas jurídicas que se afilien después de la fundación.

5. Son miembros de la Confederación Nacional Comunal:

- a) Las federaciones fundadoras;
- b) Las personas jurídicas cuyo radio de acción se circunscriba al territorio y se encuentre articulada en los mismos términos de la confederación;
- c) Las federaciones comunales y las personas jurídicas que se afilien después de la fundación.

Parágrafo. Podrán ser miembros de los organismos de Acción Comunal, en cualquiera de sus grados, otros que determinen los estatutos.

Artículo 21. *Derechos de los afiliados.* A más de los que determinen los estatutos, son derechos de los afiliados:

a) Elegir y ser elegidos para desempeñar cargos dentro del organismo comunal o en representación de éste, con las limitaciones que se señalen en las disposiciones reglamentarias;

b) Participar y opinar en las deliberaciones de la asamblea general y órganos, a los cuales pertenezca, y votar para tomar las decisiones correspondientes;

c) Fiscalizar la gestión económica de la entidad, examinar los libros o documentos y solicitar informes al presidente o a cualquier dignatario de la organización;

d) Asistir a las reuniones de las directivas en las cuales tendrá voz pero no voto;

e) Participar de los beneficios de la organización;

f) Participar en la elaboración del programa de la organización y exigir su cumplimiento;

g) Participar en la revocatoria del mandato a los elegidos de conformidad con lo preceptuado sobre la materia en los reglamentos.

Artículo 22. *Afiliación.* Constituye acto de afiliación, la inscripción directa en el libro de afiliados o solicitud escrita y radicada con la firma de recibido por alguno de los dignatarios vigentes del organismo comunal o, en su defecto, por la persona delegada por la comunidad para llevar el respectivo registro, conforme a los estatutos de la organización comunitaria.

Parágrafo 1º. Es obligación del dignatario, ante quien se solicita la inscripción, o quien haga sus veces, inscribir al peticionario, a menos que, según los estatutos, exista justa causa para no hacerlo, situación que deberá resolver el Comité Conciliador dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Si dentro de este término no hay pronuncia miento alguno se inscribirá automáticamente al peticionario,

Parágrafo 2º. La afiliación a los organismos comunales, debe ser de carácter permanente y, en la elección de los dignatarios de los órganos de dirección, no podrá participar quien no se haya inscrito, al menos con quince (15) días calendario de antelación a la realización de las elecciones.

Artículo 23. *Deberes de los afiliados.* A más de los que determinen los estatutos, son deberes de los afiliados:

a) Estar inscrito y participar activamente en los comités y comisiones de trabajo;

b) Conocer y cumplir los estatutos, reglamentos y resoluciones de la organización, y las disposiciones legales que regulan la materia;

c) Asistir a la asamblea general y participar en sus deliberaciones, votar con responsabilidad y trabajar activamente en la ejecución de los planes acordados por la organización.

Artículo 24. *Impedimentos.* Aparte de los que determinen los estatutos, no podrán pertenecer a un organismo comunal:

a) Quienes estén afiliados a otro organismo comunal del mismo grado, excepto cuando se trate de una Junta de Vivienda Comunitaria;

b) Quienes hayan sido desafiliados o suspendidos de cualquier organismos comunal mientras la sanción subsista.

Artículo 25. *Desafiliación.* Además de los que determinen los estatutos, la calidad de afiliado a una organización Comunal se perderá por:

a) Apropiación, retención o uso indebido de los bienes, fondos, documentos, libros o sellos de la organización;

b) Uso arbitrario del nombre de la organización comunal para campañas políticas o beneficio personal sin autorización de la asamblea general;

c) Por violación de las normas legales y estatutarias.

### TITULO III

### NORMAS COMUNES

#### CAPITULO I

#### De la dirección, administración y vigilancia

Artículo 26. *Organos de dirección, administración y vigilancia.* De conformidad con los índices poblacionales y demás características pro-

pias de cada región los organismos comunales determinarán los órganos de dirección, administración y vigilancia con sus respectivas funciones, los cuales serán los siguientes:

a) Asamblea General;

b) Asamblea de Delegados;

e) Asamblea de Residentes;

d) Consejo Comunal;

e) Comisiones de Trabajo;

f) Comisiones Empresariales;

g) Comisión Conciliadora;

h) Fiscalía;

i) Secretaría General;

j) Secretaría Ejecutiva;

k) Comité Central de Dirección;

l) Directores Provinciales;

m) Directores Regionales.

Parágrafo. Como órgano consultivo para la toma de decisiones que afecten o sobrepasen la cobertura de los intereses exclusivos del organismo comunal, y como órgano para la toma de decisiones de carácter general en las que participen los afectados, se podrá convocar a la asamblea de residentes en la cual participarán, con derecho a voz y voto, además de los afiliados al organismo comunal, las personas naturales y/o jurídicas, cuyo radio de acción se circunscriba al territorio de la junta y con interés en los asuntos a tratar en la misma.

### CAPITULO II

#### Del quórum

Artículo 27. *Quórum deliberatorio.* Los órganos de dirección, administración y vigilancia de la organización, cuando tengan más de dos miembros, se instalarán con la presencia de por lo menos la mitad más uno de ellos.

Si el día previsto en la convocatoria, a la hora señalada, no hay quórum deliberatorio, el órgano se reunirá por derecho propio el mismo día y a la misma hora de la semana siguiente. Esta reunión solamente será válida si concurre por lo menos la mitad más uno de los miembros. Si a la hora señalada no se ha integrado el quórum, el órgano podrá instalarse válidamente una hora mas tarde, y el quórum deliberatorio se formará con la presencia de no menos del veinte por ciento (20 %) de los miembros, instalada la reunión y verificado el quórum, éste permanecerá y será válido hasta el final de la misma.

Artículo 28. *Quórum decisorio.* Instalada válidamente la reunión, sus decisiones serán obligatorias con el voto de no menos de la mitad más uno del número de personas que contestaron la lista.

Si hay más de dos alternativas, la que obtenga el mayor número de votos será válida si la suma total de votos emitidos, incluyendo la votación en blanco, es igual o superior a la mitad más uno del número de los miembros con que se formó el quórum deliberatorio. En caso de empate en dos votaciones válidas sucesivas sobre el mismo objeto, los miembros determinarán la forma de dirimirlo.

Parágrafo. Para la aprobación y/o reforma de estatutos, constitución, disolución y/o liquidación del organismo comunal respectivo y determinar la afiliación a una organización de grado superior, el órgano competente deberá instalarse con no menos de la mitad más uno de sus miembros y las decisiones deberán adoptarse por un número no inferior a dos tercios (2/3) de los mismos.

### CAPITULO III

#### De los dignatarios

Artículo 29. *Período de los dignatarios.* El período de los dignatarios de los organismos comunales es de dos años.

Artículo 30. A partir de la vigencia del presente decreto los dignatarios de los organismos comunales podrán ser reelegidos sólo hasta dos períodos consecutivos.

Artículo 31. *Procedimientos de elección de los dignatarios.* La elección de los dignatarios de los organismos comunales será hecha por

los órganos de la misma o directamente por los afiliados, según lo determinen los estatutos y conforme al procedimiento que estos establezcan, bien sea por asamblea de los afiliados o de delegados, o por los sistemas que se juzguen adecuados.

Parágrafo 1º. Quince (15) días de la elección de dignatarios, para cualquier organismo comunal, cada organización constituirá un tribunal de garantías, integrado por tres afiliados a la misma, quienes ni deben aspirar ni ser dignatarios.

Parágrafo 2º. Las funciones y los mecanismos de elección se estipularán en los estatutos.

Artículo 32. *Fechas elecciones dignatarios.* A partir de 1998 la elección de nuevos dignatarios de los organismos comunales se llevará a cabo cada dos años en las siguientes fechas:

a) Juntas de acción comunal y juntas de vivienda comunitarias, el último domingo del mes de abril y su período inicia el primero de junio inmediatamente siguiente;

b) Asociaciones comunales de juntas; el último domingo del mes de junio y su período inicia el primero de agosto inmediatamente siguiente;

c) Federaciones comunales, el último domingo del mes de agosto y su período iniciará el primero de octubre inmediatamente siguiente;

d) Confederación Nacional Comunal, el último domingo del mes de noviembre y su período inicia el primero de enero inmediatamente siguiente.

Parágrafo 1º. Cuando sin justa causa no se efectúe la elección dentro de los términos legales, la autoridad competente podrá imponer las siguientes sanciones:

a) Suspensión de la personería jurídica hasta por 90 días;

b) Congelación de fondos;

c) Desafiliación de miembros o dignatarios.

Junto con la sanción se fijará un nuevo plazo para la elección de dignatarios, cuyo incumplimiento acarreará la cancelación de la personería jurídica.

Parágrafo 2º. Cuando existiere justa causa, fuerza mayor o caso fortuito, para no realizar la elección, el organismo comunal podrá solicitar autorización para elegir dignatarios por fuera de los términos establecidos. La entidad gubernamental que ejerce el control y vigilancia, con fundamento en las facultades desconcentradas mediante las Leyes 52 de 1990 y 136 de 1994, puede otorgar el permiso hasta por un plazo máximo de dos (2) meses.

Parágrafo 3º. Cuando la elección de dignatarios de los organismos comunales coincida con el respectivo mes con la elección de corporaciones públicas, Presidente de la República, gobernadores o alcaldes municipales, la fecha de elección se postergará para el último sábado o domingo del mes siguiente.

Artículo 33. *Calidad de dignatario.* La calidad de dignatario de una organización comunal se adquiere con la elección efectuada por el órgano competente y se acredita de acuerdo al procedimiento establecido por los estatutos, con sujeción al principio de la buena fe.

Artículo 34. *Dignatarios de los organismos comunales.* Son dignatarios de los organismos comunales, los que hayan sido elegidos para el desempeño de cargos directivos en cualquiera de los órganos de dirección, administración y vigilancia.

Parágrafo 1º. Los estatutos de las organizaciones comunales señalarán las funciones de los dignatarios.

Parágrafo 2º. Las calidades requeridas para ser dignatario de los organismos comunales, se determinarán en los estatutos respectivos. No obstante, deben tenerse en cuenta las siguientes condiciones mínimas:

a) Debe ser afiliado o formar parte de los organismos afiliados;

b) Entre los directivos, entre éstos y el fiscal o los conciliadores no puede haber parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, o ser cónyuges o compañeros permanentes. Casos especiales en lo rural, podrán ser considerados por el organismo comunal de grado superior;

c) En la contratación y/o en la adquisición de bienes muebles o inmuebles, regirá la misma incompatibilidad con quien (es) se pretenda realizar el acto;

d) El representante legal, el tesorero o el secretario de finanzas, el vicepresidente y el fiscal deben ser mayores de edad y saber leer y escribir;

e) El administrador del negocio de economía solidaria no puede tener antecedentes de sanciones administrativas o judiciales.

f) Los conciliadores de los organismos de grado superior, deben ser delegados de distintos organismos afiliados

Artículo 35. *Derechos de los dignatarios.* A más de los que señalen los estatutos, los dignatarios comunales tendrán los siguientes derechos:

a) Quien ejerza la representación legal de una organización comunal podrá percibir gastos de representación provenientes de los recursos propios generados por el organismo previa autorización del consejo comunal y ratificación de la asamblea general;

b) Los dignatarios comunales que se encuentren vinculados laboralmente con cualquier entidad, gozarán dos (2) veces al mes de un permiso remunerado de media jornada para desempeñar funciones propias a su localidad de dirigente comunal;

c) Los dignatarios de las organizaciones comunales que no estén amparados por sistema alguno de seguridad social, durante el período de su mandato, tendrán acceso sin ningún costo a los programas de salud que presta el ISS. Para tal efecto este Instituto diseñará y pondrá en marcha este programa dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

#### CAPITULO IV

##### Definición y funciones de los órganos de dirección, administración y vigilancia

Artículo 36. *Asamblea general.* La asamblea general de los organismos comunales, es la máxima autoridad comunal, en el respectivo territorio. Está integrada por todos los afiliados o delegados, cada uno de los cuales actúa en ella con voz y voto.

Artículo 37. Las autoridades del Ministerio del Interior o de los niveles seccional o local autorizadas para reconocer, suspender o cancelar personería jurídica a los organismos comunales a que se refiere el artículo precedente, podrán suspender las elecciones de dignatarios en todo o parte del territorio de su jurisdicción, por motivos de orden público o cuando se presenten hechos o circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito. En ningún caso la suspensión podrá exceder de dos meses.

Artículo 38. *Funciones de la asamblea.* Además de las funciones establecidas en los estatutos respectivos, corresponde a la asamblea general de los organismos comunales:

a) Decretar la constitución y disolución del organismo;

b) Adoptar y reformar los estatutos;

c) Remover en cualquier tiempo y cuando lo considere conveniente a cualquier dignatario y ordenar, con sujeción a la ley, la terminación de los contratos de trabajo;

d) Determinar la cuantía de la ordenación de gastos y la naturaleza de los contratos que sean de competencia de la asamblea general, de la directiva, del representante legal, de los comités de trabajo empresariales y de los administradores o gerentes de las actividades de economía social;

e) Elegir comité central de dirección regional, departamental, y del Distrito Capital, consejo comunal, fiscal y conciliadores;

f) Elegir los dignatarios;

g) Adoptar y/o modificar los planes, programas y proyectos que los órganos de administración presenten a su consideración;

h) Aprobar en la primera reunión de cada año las cuentas y los estados de tesorería de las organizaciones;

i) Aprobar o improbar los estados financieros, balances y cuentas que le presenten las directivas, el fiscal o quien maneje recursos de las organizaciones;

j) Las demás decisiones que correspondan a las organizaciones y no estén atribuidas a otro órgano o dignatario.

Artículo 39. *Convocatoria.* Llámase convocatoria al llamado que se hace a los integrantes de la asamblea, por los procedimientos estatutarios, para comunicar el sitio, fecha y hora de la reunión o de las votaciones y los demás aspectos establecidos para el efecto.

Parágrafo. La asamblea general puede reunirse en cualquier tiempo sin necesidad de convocatoria, siempre que concurra, cuando menos, la mitad más uno de quienes la integran.

Artículo 40. *Comité central de dirección de las federaciones y la confederación.* Una vez divididos los territorios de los municipios de categoría especial y primera, en comunas y corregimientos; del Distrito Capital en zonas; de los departamentos en provincias y el nacional en regiones, las federaciones respectivas y la Confederación Nacional Comunal, constituirán el Comité Central de Dirección, el cual estará integrado por un (1) delegado, con su respectivo suplente personal, elegido democráticamente por las Asociaciones de Comunas y Corregimientos, de las zonas del Distrito Capital, de las provincias departamentales y, para el caso nacional, por las federaciones que conforman las regiones nacionales.

Estos delegados unidos a los demás dignatarios de las federaciones y de la Confederación, constituyen el Comité Central de Dirección del respectivo organismo comunal de tercer y cuarto grados.

Parágrafo. El Comité Central así integrado, es el segundo (2º) órgano de dirección, administración y vigilancia del respectivo organismo comunal. Lo preside el presidente de la junta directiva y en los estatutos se establecerá lo relativo a su funcionamiento.

Artículo 41. *Funciones del Comité Central.* Además de las que se establezcan en los estatutos del respectivo organismo comunal, el Comité Central tendrá las siguientes funciones:

- a) Postular ante la asamblea general los delegados que representen el organismo comunal ante las juntas directivas de las empresas de servicios públicos y ante cualquier entidad territorial donde se tenga representación;
- b) Aprobar el reglamento interno de la junta directiva del respectivo organismo comunal, secretarías ejecutivas y comisión conciliadora;
- c) Elaborar y orientar el desarrollo de los planes, programas y proyectos que el organismo comunal diseñe en su respectivo territorio;
- d) Implementar las decisiones de la asamblea general;
- e) Aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos que deberá presentarse anualmente ante la asamblea general del organismo;
- f) Aprobar los informes que serán presentados a la asamblea general de dignatarios y órgano comunal respectivo;
- g) Trazar planes a la junta directiva y a los demás órganos del ente comunal;
- h) Aprobar conforme se establezca en los estatutos, contratos, servicios y gastos del organismo comunal respectivo.

Artículo 42. *Directivas de provincia o región.* La directiva de provincia y región es un organismo coordinador de trabajo del respectivo organismo comunal, federación o confederación, en la respectiva división territorial aludida: La provincia o la región.

Está integrada por un (1) delegado con su respectivo suplente, como mínimo de las asociaciones comunales afiliadas a la federación en ese territorio: la provincia y la región.

Elegirán un coordinador de directiva y una estructura operativa mínima. El coordinador de la directiva, es a la vez representante de la provincia y de la región, principal o suplente del Comité Central del respectivo organismo: federación y confederación.

Artículo 43. *Funciones de las directivas de provincia y región.* Además de las que se establezcan en los estados del respectivo organismo comunal, las directivas de provincia y de región, tendrán las siguientes funciones:

- a) Promover la capacitación, organización, participación y autonomía de las asociaciones comunales existentes en su respectivo territorio;
- b) Sustentar ante el Comité Central de la federación y de la confederación las propuestas aprobadas en la respectiva provincia o región;

- c) Implementar y llevar a cabo en la provincia o región, las orientaciones de los diferentes órganos de la federación y de la confederación respectivamente;

- d) Presentar al Comité Central y a la Directiva de la Federación y de la Confederación, según el caso, propuestas de trabajo relacionadas con la problemática de la provincia y de la región;

- e) Censar las asociaciones comunales y las federaciones existentes en la provincia y región, respectivamente, manteniendo actualizados los directivos y dignatarios;

- f) Promover los pliegos petitorios y propositivos emanados de la provincia y de la región, ante el respectivo Comité Central de Dirección.

Artículo 44. *Comisiones de trabajo.* Las comisiones de trabajo son los órganos encargados de ejecutar los planes, programas y proyectos que defina la comunidad. El número, nombre y funciones de las comisiones debe ser determinado por la asamblea general. En todo caso la organización comunitaria tendrá como mínimo, tres (3) comisiones que serán elegidas por el consejo comunal, dentro de sus miembros, para períodos de un (1) año.

Parágrafo 1º. La dirección y coordinación de las comisiones de trabajo estará a cargo de un coordinador elegido por los integrantes de la respectiva comisión. Cada comisión se dará su propio reglamento interno de funcionamiento, el cual se someterá a la aprobación del Consejo Comunal.

Artículo 45. *Comisión empresarial.* Los organismos de Acción Comunal podrán ejercer actividades de economía solidaria, enmarcadas dentro de la autogestión comunitaria, los proyectos y programas rentables.

Cada una de estas actividades o negocios de economía solidaria estará dirigido por una comisión empresarial, integrada por un número reducido de afiliados, conforme lo establezcan los estatutos.

Artículo 46. *Funciones de la comisión empresarial.* La comisión empresarial, además de las que se señalen en los estatutos y reglamento interno, tendrá las siguientes funciones:

- a) Tomar las decisiones de especial importancia en el giro del negocio, de acuerdo con las cuantías establecidas por los estatutos o reglamentos;
- b) Designar con criterios de perfil, eficiencia y eficacia al gerente o administrador, al auditor y demás empleados que se requieren, fijándoles sus asignaciones;
- c) Determinar en el reglamento las utilidades que se le entregarán a la tesorería del organismo comunal respectivo, órganos y dignatarios para sus inversiones de beneficio común, las cuales se destinarán a la recapitalización del negocio y, las que se invertirán en las obligaciones contraídas de todo tipo;
- d) Establecer el régimen de incentivos para los colaboradores de la empresa;
- e) Elegir, entre sus miembros, su coordinador.

Artículo 47. *El consejo comunal.* Es el órgano de dirección y administración de la junta de acción de Acción Comunal.

Artículo 48. *Funciones del consejo comunal.* Las funciones del consejo comunal, además de las que se establezcan en los estatutos, serán:

- a) Elegir de entre sus integrantes: Presidente, vicepresidente, tesorero y secretario;
- b) Aprobar su reglamento y el de las comisiones de trabajo de la junta;
- c) Ordenar gastos y celebrar contratos en la cuantía y naturaleza que le asigne la asamblea general;
- d) Elaborar y presentar el plan estratégico de desarrollo de la organización a consideración de la asamblea general y asamblea de residentes. Este plan consultará los programas sectoriales puestos a consideración por los candidatos a miembros del consejo;

- e) Convocar a foros y eventos de encuentro y deliberación de los residentes en el territorio de la Junta, sobre asuntos de interés general.

- f) Las demás que le asigne la Asamblea, los estatutos o el reglamento.

Artículo 49. *Conformación del consejo comunal.* El consejo comunal estará integrado por un número de consejeros definido por la asamblea general. En cualquier caso su número no podrá ser inferior a nueve (9).

miembros, quienes representarán, entre otros, a los siguientes sectores: Mujeres, jóvenes, trabajadores, comerciantes, economía solidaria, productores, ambientalistas, cultura, recreación, deporte y educación, según lo determine la asamblea general.

Cada uno de estos sectores tendrá representación en el consejo, con un (1) delegado, de acuerdo con los candidatos que postulen los afiliados pertenecientes a los respectivos sectores. La escogencia de los candidatos se hará por parte de los afiliados que tengan interés en dicho sector.

Parágrafo. Cuando no existan en el territorio de la junta los sectores señalados en este artículo, o cuando existiendo éstos no postulen candidatos para la elección, el consejo comunal se integrará con un representante de los sectores inscritos, indistintamente de la votación, y para la designación de los demás consejeros se aplicará el cuociente electoral.

Artículo 50. *De los dignatarios del consejo comunal.* Los delegados que resulten elegidos, para un periodo de dos años, en el consejo comunal, se reunirán internamente con el fin de hacer la designación del presidente, vicepresidente, tesorero y secretario, atendiendo que el cargo de presidente se hará para un período rotativo de seis meses y que para la designación de las comisiones de trabajo se tendrá en cuenta, preferentemente, los representantes de los respectivos sectores.

#### CAPITULO V

##### De la conciliación, las impugnaciones y nulidades

Artículo 51. *Comisión de convivencia y conciliación.* En todas las juntas de acción comunal existirá una comisión de convivencia y conciliación que se integrará por las personas que designe la asamblea de residentes.

Tal comisión se integrará al menos por un conciliador en equidad, postulado por la junta de acción comunal y nombrados por la Rama Jurisdiccional, en los términos prescritos por la Ley 23 de 1991, artículo 82.

En todos los organismos comunales de segundo, tercero y cuarto grado habrá una comisión de convivencia y conciliación integrado por el número de miembros que se determine en los estatutos.

Artículo 52. *Funciones de la comisión de convivencia y conciliación.* Corresponde a la comisión de convivencia y conciliación:

- a) Construir y preservar la armonía en las relaciones interpersonales y colectivas dentro de la comunidad a partir del reconocimiento y respeto de la diversidad, para lograr el ambiente necesario que facilite su normal desarrollo;
- b) Surtir la vía conciliatoria de todos los conflictos organizativos que surjan en el ámbito del correspondiente organismo comunal;
- c) Abocar, mediante procedimiento de conciliación en equidad los conflictos comunitarios que sean susceptibles de transacción, desistimiento, querrela y conciliación.

Parágrafo. Las decisiones recogidas en actas, en los términos previstos en la Ley 23 de 1991, prestará mérito ejecutivo, y trascienden a cosa juzgada.

Artículo 53. Corresponde al organismo comunal de grado inmediatamente superior o en su defecto a la entidad que ejerce la inspección, vigilancia y control:

- a) Conocer de las demandas de impugnación contra la elección de dignatarios de los organismos comunales o contra las demás decisiones de sus órganos;
- b) Una vez se haya agotado la vía conciliatoria en el nivel comunal correspondiente, conocer en primera instancia sobre los conflictos organizativos que se presenten en las organizaciones de grado inferior.

Parágrafo. Las entidades señaladas en el presente artículo asumirán las funciones una vez agotadas las instancias comunales.

Artículo 54. *Impugnación de la elección.* Las demandas de impugnación sólo podrán ser presentadas por quienes tengan la calidad de afiliados. El número de los mismos, el término para la presentación, las causales de impugnación y el procedimiento en general se ceñirán al reglamento que expida para el efecto el Ministerio del Interior con fundamento en esta ley.

Artículo 55. *Nulidad de la elección.* La presentación y aceptación de la demanda en contra de la elección de uno o más dignatarios de una organización comunal no impide el registro de los mismos siempre que se cumplan los requisitos al efecto.

Declarada la nulidad de la elección de uno o más dignatarios se cancelará el registro de los mismos y la autoridad competente promoverá una nueva elección.

Artículo 56. Las entidades competentes del Sistema del Interior ejercerán la inspección, vigilancia y control sobre el manejo del patrimonio de los organismos comunales, así como de los recursos oficiales que los mismos reciban, administren, recauden o tengan bajo su custodia y cuando sea del caso, instaurarán las acciones judiciales, administrativas o fiscales pertinentes,

Si de la inspección se deducen indicios graves en contra de uno o más dignatarios, la autoridad competente del Sistema del Interior podrá suspender temporalmente la inscripción de los mismos hasta tanto se conozcan los resultados definitivos de las acciones instauradas.

Artículo 57. La entidad que ejerce la inspección, vigilancia y control mediante resolución motivada, podrá declarar en cualquier tiempo la nulidad de la elección de dignatarios o de una decisión que afecte el patrimonio de los organismos comunales o intereses de terceros cuando en las mismas se violen disposiciones legales o estatutarias.

#### CAPITULO VI

##### Régimen económico y fiscal

Artículo 58. *Patrimonio.* El activo del patrimonio de los organismos comunales estará constituido por todos los bienes que ingresen legalmente por concepto de contribuciones, aportes, donaciones y las que provengan de cualquier actividad u operación lícitas que ellos realicen.

Parágrafo. El patrimonio de los organismos no pertenece ni en todo ni en parte a ninguno de los afiliados.

Artículo 59. Los recursos oficiales que ingresen a las organizaciones comunales para la realización de obras, prestación de servicio o desarrollo de convenios, no ingresarán a su patrimonio y el importe de los mismos se manejará contablemente en rubro especial.

Artículo 60. Los recursos de las organizaciones comunales que no tengan destinación específica se invertirán de acuerdo a lo que determinen los estatutos y la asamblea general.

Artículo 61. Cuando las organizaciones comunales administren servicios públicos como acueductos o alcantarillados, deberán sujetar sus tarifas a las reglamentaciones oficiales,

Parágrafo. Cuando las organizaciones proyectan construir obras como acueductos, alcantarillados, o redes de electrificación para conectarse a los servicios públicos deberán suscribir un convenio de integración de servicios con la entidad administradora de los mismos para que, una vez construida la obra, le suministre el servicio con tarifa reducida hasta por el monto de la inversión.

Artículo 62. A los bienes, beneficios y servicios públicos administrados por las organizaciones comunales tendrán acceso todos los miembros de la comunidad y preferencialmente los afiliados activos y su familia.

Artículo 63. Conforme al artículo 22 de la Ley 19 de 1958, los concejos municipales, las asambleas departamentales y el Gobierno Nacional podrán encomendar a las juntas funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos.

Conforme al artículo 141 de la Ley 136 de 1994, las organizaciones comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal, mediante su participación en el ejercicio de sus funciones, la prestación de servicios, o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada.

Los contratos o convenios que se celebren de acuerdo con el presente artículo se sujetarán a lo dispuesto en los artículos 375 a 378 del Decreto 1333 de 1986 y la Ley 80 de 1993.

Artículo 64. *Presupuesto.* Todas las organizaciones comunales deben elaborar presupuesto de ingresos y de gastos e inversiones para un período anual, el cual debe ser aprobado por la asamblea general y del que formará parte el presupuesto de las empresas de economía

social que les pertenezca. Sin embargo la ordenación del gasto y la responsabilidad del sistema de contabilidad presupuestal recae sobre los representantes legales de estas empresas.

La DIGIDAC diseñará el plan de cuentas de la contabilidad presupuestal de las organizaciones comunales y las asesorará en su implantación y funcionamiento.

Artículo 65. *Libros de registro y control.* Los organismos de Acción Comunal, a más de los libros que autorice la asamblea general y los estatutos, llevarán los siguientes:

a) *De tesorería.* En él constará el movimiento del efectivo de la respectiva organización comunal;

b) *De inventarios.* Debe registrarse en este libro los bienes y activos fijos de la organización;

c) *De actas de la asamblea, del comité central y del consejo comunal.* Este libro debe contener el resumen de los temas discutidos en cada reunión, los asistentes y votaciones efectuadas;

d) *De registro de afiliados.* Contiene los nombres, identificación y dirección de los afiliados, así como las novedades que registran en lo que respecta a sanciones, desafiliaciones, delegaciones ante organismos públicos o privados.

## CAPITULO VII

### Disolución y liquidación

Artículo 66. Las organizaciones de Acción Comunal se disolverán por mandato legal o por decisión de sus miembros.

Disuelta una organización por mandato legal, la entidad gubernamental competente nombrará un liquidador y depositario de los bienes.

Artículo 67. La disolución decretada por la misma organización requiere para su validez la aprobación de la entidad gubernamental competente.

En el mismo acto en el que la organización apruebe su disolución, nombrará un liquidador, o en su defecto lo será el último representante legal inscrito.

Artículo 68. Con cargo al patrimonio del organismo, el liquidador publicará tres avisos en un periódico de amplia circulación nacional, dejando entre uno y otro un lapso de quince días, en los cuales se informará a la ciudadanía sobre el proceso de liquidación, instando a los acreedores a hacer valer sus derechos.

Artículo 69. Quince días después de la publicación del último aviso, se procederá a la liquidación en la siguiente forma: en primer lugar se reintegrarán al Estado los recursos oficiales, y en segundo lugar se pagarán las obligaciones contraídas con terceros observando las disposiciones legales sobre prelación de créditos.

Si cumplido lo anterior queda un remanente del activo patrimonial, este pasará al organismo comunal que se establezca en los estatutos, al de grado superior dentro de su radio de acción o en su defecto al organismo gubernamental de desarrollo comunitario existente en el lugar.

## CAPITULO VIII

### Competencias de la DIGIDAC

Artículo 70. La atención administrativa a los programas de Acción Comunal se adelantará mediante el trabajo en equipo de los funcionarios de las diferentes dependencias nacionales, departamentales, distritales, municipales y los establecimientos públicos creados para la atención de la comunidad.

Artículo 71. La Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad del Ministerio del Interior o quien haga sus veces será la encargada de coordinar la actividad interinstitucional para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior y celebrará los convenios que fueren necesarios para el efecto.

Artículo 72. Además de las funciones que le son propias, corresponde a la Dirección General de Integración y Desarrollo de comunidad:

a) Colaborar en la formulación de la política gubernamental de apoyo, estímulo, fomento y promoción de formas de participación de la sociedad civil;

b) Promover la organización y funcionamiento de las diferentes formas asociativas comunales;

c) Formular y promover programas de desarrollo de la comunidad, e intervenir en los mismos;

d) Coordinar y supervisar los programas de desarrollo de la comunidad que realicen otras dependencias nacionales;

e) Crear con recursos del fondo de desarrollo comunal, estímulos para las organizaciones y afiliados que se destaquen en la prestación de servicios a la comunidad;

f) Impulsar en coordinación con otras entidades oficiales y privadas, el establecimiento y fomento de programas que conlleven a la planificación del desarrollo integral y sostenible de la comunidad y participación de los organismos comunales en la planeación territorial;

g) Gestionar, de común acuerdo con el Departamento de Planeación Nacional, recursos de origen internacional destinados a los programas de Acción Comunal;

h) Velar porque las organizaciones de Acción Comunal cumplan sus objetivos;

i) Prestar apoyo técnico y profesional a las comunidades en la ejecución de las obras que emprendan directamente ellas, o las empresas creadas por los organismos comunales dentro del marco de la economía solidaria;

j) Diseñar, elaborar y ejecutar el Plan Anual Nacional de Formación Integral Comunitaria, para la cual podrá establecer convenios interinstitucionales con la ESAP, el SENA, la UPTC y demás instituciones de educación tecnológica y superior a fin de garantizar la cobertura nacional.

Parágrafo 1°. La DIGIDAC en coordinación con la UPTC, la ESAP y el SENA, determinarán el diseño curricular de estos programas de capacitación.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Interior asignará, dentro de su presupuesto anual, los recursos necesarios para la ejecución del Plan Anual de Formación Integral Comunitaria.

Artículo 73. En los términos de la Ley 52 de 1990, artículo 3°, parágrafo 1° y el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, suspensión y cancelación de personería jurídica, así como la aprobación, revisión y control de las actuaciones de las juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria y asociaciones de Acción Comunal de carácter local será competencia de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, D. C. y de los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, de conformidad con las orientaciones impartidas al respecto por el Ministro del Interior, quienes podrán delegar estas atribuciones en las instancias seccionales del Sistema del Interior, las secretarías de gobierno y demás unidades administrativas encargadas de la promoción y desarrollo comunitario de los departamentos, municipios y Santa Fe de Bogotá, D. C.

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá hacer extensiva la competencia de este artículo a otros municipios que tengan debidamente organizado el Sistema del Interior, a instancia de los interesados, previo dictamen sobre su capacidad de gestión, por parte de la Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad del Ministerio del Interior o quien haga sus veces.

Artículo 74. El otorgamiento de personería jurídica, inscripción de estatutos, nombramiento de dignatarios o administradores, libros, disolución y liquidación; certificación de existencias y representación y registro de los organismos comunales actualmente reconocidos, se regirá por lo establecido en el Decreto 2150 del 5 de diciembre de 1995.

Artículo 75. El ejercicio de las funciones señaladas en el artículo anterior está sujeto a la inspección y vigilancia del Ministerio del Interior, en los mismos términos que preceptúa las Leyes 52 de 1990, 136 de 1994 y el Decreto 2035 de 1991, con respecto a los departamentos y Distrito Capital Santa Fe de Bogotá, o normas que lo constituyan.

Artículo 76. Las peticiones presentadas por las comunidades relativas a las materias señaladas en la presente ley deberán ser resueltas en un término de treinta (30) días.

Artículo 77. Los recursos de apelación que procedan contra los actos dictados con fundamento en las facultades señaladas por la presente ley,

serán abocadas de la siguiente manera: si proceden de los alcaldes municipales, por el gobernador del departamento respectivo, y si proceden de los gobernadores, Alcalde de Santa Fe de Bogotá, D. C., o entidades delegatarias de éstos, por el Director General de Integración y Desarrollo de la Comunidad del Ministerio del Interior o quien haga sus veces.

Artículo 78. Las autoridades seccionales y del Distrito Especial de Bogotá remitirán trimestralmente al Ministerio del Interior un registro de las novedades administrativas expedidas conforme al artículo precedente, a fin de mantener actualizada la información nacional comunal.

Artículo 79. La Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad o quien haga sus veces, prestará a las administraciones seccionales y de Santa Fe de Bogotá, D. C., y demás entidades encargadas del programa de Acción Comunal, la asesoría técnica y legal para el cumplimiento de las funciones de su competencia y las visitará periódicamente para supervisar el cumplimiento de las funciones delegadas.

## CAPITULO IX

### Disposiciones varias

Artículo 80. Los organismos comunales podrán constituir empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad. La representación legal de los organismos comunales estará a cargo de su presidente, pero para efectos de este artículo, la representación la ejercerá el gerente o administrador de la respectiva empresa o proyecto rentable. Los afiliados a los organismos comunales que participen activamente en el ejercicio de actividades económicas de la organización podrán percibir estímulos especiales y participación de los beneficios.

Artículo 81. Dentro del marco establecido por la ley y los estatutos, cada uno de los órganos de la junta se dará su propio reglamento.

Artículo 82. Facúltase al Ministerio del Interior para que expida reglamentaciones sobre:

- a) Normas generales sobre el funcionamiento de los organismos comunales, con base en los principios generales contenidos en esta ley;
- b) El plazo dentro del cual las corporaciones de Acción Comunal adecuarán sus estatutos a las disposiciones legales;
- c) Empresas o proyectos rentables comunales;
- d) Readequación del Fondo de Desarrollo Comunal a un fondo rotatorio de garantías, fomento y financiación de los proyectos de las organizaciones comunales;
- e) Establecimiento de la Escuela de Formación Comunitaria;
- f) Creación del Banco de Proyectos y Base de Datos Comunitarios;
- g) Determinación, mediante concurso, de estímulos y reconocimiento a los dirigentes y organismos que se destaquen por su labor comunitaria;
- h) Programas de vivienda por autoconstrucción y demás actividades especiales de las corporaciones comunales;
- i) Número, contenido y demás requisitos de los libros que deben llevar las corporaciones comunales;
- j) Impugnaciones.

Artículo 83. A partir de la vigencia de esta ley, el segundo domingo del mes de noviembre de cada año, se celebrará en todo el país el día de la Acción Comunal.

Artículo 84. Corresponderá a los gobernadores, alcaldes municipales y Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, D. C., en coordinación con funcionarios y los promotores que atienden el programa de desarrollo de la comunidad de las entidades oficiales y del sector privado, la elaboración de programas especiales que exalten los méritos y laboriosidad de las personas dedicadas a la Acción Comunal.

Artículo 85. Los gobernadores, alcaldes municipales y el Alcalde mayor de Santa Fe de Bogotá, D. C., adoptarán las providencias necesarias para dar cumplimiento y realce nacional a la celebración cívica de que trata esta ley.

Artículo 86. Hasta tanto sea expedida la reglamentación de la presente ley, las organizaciones comunales continuarán funcionando con base en sus estatutos.

Artículo 87. *Congreso Nacional Comunal.* Cada dos (2) años, a partir de 1996, en sede que se elegirá democráticamente, se realizará el Congreso Nacional Comunal. A este evento, de carácter programático e ideológico, asistirán los delegados de los organismos comunales existentes, en número y proporción equivalente al número de juntas y asociaciones que existan en la entidad territorial municipal, departamental y distrital: cada comité organizador reglamentará lo pertinente.

Le corresponde a la Confederación Comunal Nacional, en coordinación con el Ministerio del Interior y los organismos de tercer, segundo y primer grado comunal de la entidad territorial donde se celebre los Congresos Nacionales de Acción Comunal, constituir el Comité Organizador y velar por la cabal realización del máximo evento comunal.

Artículo transitorio 1°. El Ministerio del Interior mediante decreto reestructurará la DIGIDAC, adecuándola a sus nuevas funciones, en un término de seis (6) meses contados a partir de la sanción de la presente ley.

Artículo transitorio 2°. El Gobierno Nacional en concertación con las organizaciones comunales estructurará la Cámara de Registros para este tipo de organizaciones.

Parágrafo. Mientras se desarrolla el artículo transitorio anterior, las organizaciones comunitarias se continuarán registrando ante las entidades encargadas de su control y vigilancia.

*Mauricio Jaramillo Martínez,*  
Senador de la República.

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto de 1998.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Los cambios en la situación mundial, las transformaciones socio-políticas y económicas y la renovación institucional ocurrida en Colombia durante los últimos años, ponen al orden del día la necesidad de construir organizaciones comunitarias a tono no sólo con el nuevo orden jurídico institucional edificado a partir de la Constitución de 1991, sino también, con los nuevos retos y aspiraciones que se plantean hoy los colombianos.

En el campo social, el aumento de la proporción de habitantes que no cuenta con recursos para satisfacer sus necesidades básicas, los altos índices de violencia, la falta de compromiso de los ciudadanos con principios éticos, han obligado a la sociedad a emprender la construcción de nuevos órdenes jurídicos para regular la integración entre sus miembros, mediante la discusión y la búsqueda de acuerdos sobre asuntos de interés común, de tal forma que se garantice el respeto por la dignidad de todos.

Las comunidades y sus organizaciones no son ajenas a estos propósitos. Sus nuevos retos y aspiraciones los comprometen a elaborar participativamente el sentido de la actividad comunal y la forma de coordinación de sus acciones, con el fin de promover un desarrollo humano integral, en un contexto de convivencia, tolerancia y de respeto por la diferencias.

En este contexto, las organizaciones comunitarias tienen la responsabilidad de desarrollar un quehacer acorde con las exigencias y demandas de la sociedad.

Esto requiere un replanteamiento de su organización y su gestión, a fin de lograr procesos comunitarios orientados hacia la transformación positiva de la realidad y la búsqueda permanente de nuevas alternativas de bienestar y desarrollo para todos y para todas.

De ahí, que a la fecha, teniendo en cuenta los desarrollos legales vigentes, la experiencia acumulada y la creciente demanda ciudadana y organizativa de nuevos espacios democráticos, es evidente que la normatividad actual de la Acción Comunal, emanada en 1987, se encuentra obsoleta y debe ajustarse a la actualidad que vive el país.

El presente proyecto de ley se enmarca en este propósito. Su elaboración tuvo en cuenta, además de la recopilación y análisis histórico de las principales líneas temáticas contenidas en la legislación comunal promulgada a partir de la Ley 19 de 1958, una reflexión situacional y prospectiva de las organizaciones comunitarias y sus demandas en la materia. El resultado es un proyecto que condensa, actualiza y unifica la legislación comunal con un objetivo definido: Fortalecer el movimiento comunal.

Un estudio atento de nuestra Carta Magna permite afirmar que si todos nos apropiamos de su espíritu y orientamos con él nuestra prácticas

cotidianas Colombia superará algunos de sus problemas y será una patria cada vez más humana, es decir: justa, democrática y desarrollada.

Algo similar podríamos pensar con las normas que orientan y regulan la Acción Comunal. La idea central del proyecto de ley parte de la necesidad de adecuar la legislación nacional de Acción Comunal, a los derechos y deberes que hoy le asisten a la sociedad colombiana. Este ajuste es indispensable, y así se desarrolla en el proyecto de ley en materia de la filosofía, la doctrina y la concepción de desarrollo, de comunidad, de participación y de Acción Comunal como organización social y comunitaria, en lo relacionado con los principios, objetivos y papel que le compete hoy jugar a esta entidad de base popular profundamente arraigada en el territorio nacional, en función de la autonomía organizativa frente a las diversas instancias gubernamentales, separar lo jurídico de lo funcional, en materia de participación concebida en términos de ley y constitucionales, en relación con la dinámica y la funcionalidad organizativa interna: La vinculación, derechos, deberes y responsabilidades que le compete a los afiliados, dignatarios, directivos y órganos de administración, vigilancia y control de la Acción Comunal en los diferentes niveles, desde la junta de base hasta la Confederación Nacional. Y finalmente, en lo que tiene relación con la formación de nuevos ciudadanos y el carácter de organización popular de base, movimiento social en ciernes que le confiere su protagonismo local, departamental y nacional.

El proyecto señala la necesidad que el control jurídico de la Acción Comunal se mantenga por parte de la instancia gubernamental respectiva: existencia y representación legal por ejemplo: Pero, el control operativo y funcional de la misma será retomado por la organización comunal en particular, en referencia a los regímenes disciplinarios, conciliatorios y de validez de las decisiones; manejo de libros y actas; elecciones de dignatarios y directivos, estructura orgánica interna y funcional. Reconocemos que las personas, la comunidad y sus organizaciones pueden y deben desarrollar una autonomía que les permita tomar decisiones responsables para el desarrollo de sus procesos humanos, económicos y sociales.

La concepción de desarrollo, comunidad y Acción Comunal, soporte de la normatividad que se concibe hacia el futuro, consulta los postulados vigentes en la materia, buscando armonía con la tendencia local, departamental, nacional e internacional.

La participación ciudadana y comunitaria que tiene como fundamento las normas constitucionales vigentes no se encuentra adecuadamente contenida en la actual legislación comunal. En consecuencia, hacer explícita la función y el objetivo de apropiarse de estos espacios es indispensables en ella; de alguna manera son la esencia de la organización social de Colombia, su razón de ser hoy. Por ello, la democracia participativa será parte integral de las organizaciones comunales, lo cual le permite aprovechar al máximo los aportes de todos e interpretar las necesidades de los distintos sectores sociales, para encontrar alternativas de solución justas y oportunas que puedan contribuir a construir la paz y el bienestar social y personal.

En materia organizativa se propone democratizar internamente la Acción Comunal, dinamizando la estructura vigente y corrigiendo vicios propios de la relación inadecuada con las instancias gubernamentales y los partidos políticos. Las experiencias de las directivas zonales y los comités centrales de dirección, como una alternativa democrática y participativa interesante de convalidar a nivel de confederación, federación y asociación de las capitales de departamento es convalidada en el proyecto; ello permitiría tener la réplica del ordenamiento territorial vigente para provincias y regiones.

En materia de formación es palpable la demanda/oferta de los organismos comunales mismos, desde juntas hasta confederación para gestar ese ciudadano que requiere el país. Aquí se precisa las funciones de directivos, dignatarios, órganos y socios de Acción Comunal en todos los niveles.

Creemos, finalmente, que una legislación comunal como la expresada en este proyecto de ley, constituye un soporte valioso en la búsqueda del desarrollo pleno de las personas, de las comunidades y sus organizaciones y del país.

Por último, unos créditos obligatorios. El proyecto de ley no se habría podido gestar, sin el interés y la participación de algunos ciudadanos que

desde sus órbitas organizativas, académicas pedagógicas y comunales se plantearon el deseo de cambiar. En particular, agradecemos al doctor Francisco José Burbano Vásquez, de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia quiennos aportó los razonamientos fundamentales del trabajo y la formación comunitaria, al doctor Guillermo Cardona de la Confederación Nacional de Comunales quien convirtió su experiencia en un sueño teórico, y a los doctores Beatriz Elena López de Mesa Duque, de la Universidad de Antioquia, y Alberto León Gutiérrez Tamayo de la Federación Antioqueña de Acción Comunal, quienes nos aportaron los documentos base para la elaboración del proyecto de ley. Igualmente agradecemos a los presidentes de las J.A.C. que participaron en los eventos programados, por nuestro equipo de parlamentarios, para discutir el anteproyecto de ley.

Cordialmente.

*Mauricio Jaramillo Martínez,*  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL  
Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., a 11 de agosto de 1998

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 51 de 1998 Senado, "por el cual se desarrolla el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales", presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

11 de agosto de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima 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*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Fabio Valencia Cossio.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 52 DE 1998 SENADO**

*por la cual se modifica y adiciona el Estatuto Tributario.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 640-1 del Estatuto Tributario, quedará así:

"Artículo 640-1. *Defraudación fiscal.* El contribuyente responsable o agente retenedor de impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que valiéndose de documentos, operaciones, maniobras o por cualquier otro medio, fraudulentamente disminuya el saldo a pagar o aumente el saldo a favor de sus declaraciones tributarias, o eluda el pago de sus obligaciones tributarias, incurrirá en prisión de seis (6) meses a cinco (5) años y en prohibición para ejercer el comercio, profesión u oficio por el mismo término de la pena principal.

Parágrafo. *Iniciación de la acción penal.* La acción penal por el delito de defraudación fiscal se iniciará de oficio, por denuncia de terceros o por información de funcionario público en ejercicio de sus funciones y sólo procederá cuando el menor saldo a pagar o el mayor saldo a favor o la obligación eludida sea superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 2º. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

"Artículo 640-3. *Defraudación fiscal agravada*. El contribuyente, responsable o agente retenedor que incurra en el delito de defraudación fiscal previsto en el artículo 640-1 del Estatuto Tributario mediante el sistema de doble contabilidad o doble facturación, manual o sistematizada, incurrirá en prisión de dos (2) a diez (10) años.

*Piedad Córdoba de Castro,*  
Senadora.  
*Leonor González Mina,*  
Representante a la Cámara.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

La evasión tributaria ha sido identificada como uno de los mayores males fiscales del país. Tratadistas de la Hacienda Pública y Gobierno coinciden desde hace tiempo en que es necesario establecer mecanismos eficaces para controlar un fenómeno que erosiona los escasos recursos oficiales y crea inequidades en las cargas impositivas de los particulares.

El informe final de la Comisión Musgrave, expresaba: "Creemos que la disminución de la evasión es un objetivo perentorio y tal vez el más urgente de la reforma tributaria"<sup>1</sup>.

De ahí hacia adelante todas las reformas tributarias han hecho hincapié en el mismo tema. Particularmente, la reforma de 1992 (convertida en la Ley 6ª), propuso la adopción de un estatuto antievasión cuya piedra angular era la tipificación del delito de defraudación fiscal, que sancionaba con pena de prisión de uno a cinco años al contribuyente, responsable o agente retenedor que valiéndose de documentos, operaciones, maniobras o por cualquier otro medio, fraudulentamente disminuyera el saldo a pagar o aumentara el saldo a favor de sus declaraciones tributarias, o eludiera el pago de sus obligaciones tributarias. El Congreso, al acoger el nuevo tipo penal, lo dejó sin dientes pues cambió la pena de prisión por la de inhabilitación para ejercer el comercio, profesión u oficio. Se perdió así el carácter preventivo consustancial a la pena de prisión.

Adicionalmente, la norma aprobada restringió el ámbito de aplicación respecto al sujeto activo del delito, al estudiar que sólo incurrirán en el mismo el agente retenedor o el responsable del impuesto sobre las ventas que efectuarán el fraude.

Por otra parte, el haber establecido que sólo incurre en infracción quien comete fraude en relación con el impuesto a las ventas, tiene visos de inconstitucionalidad en la medida en que no sanciona a quien realiza similares conductas en relación con otros impuestos, por ejemplo con el impuesto a la renta, rompiendo los principios de igualdad frente a la ley y frente a las cargas públicas y el de la equidad en las contribuciones (artículos 13, 95 y 363 de la Constitución). No hay razón jurídica para un tratamiento discriminatorio de esa especie, que el presente proyecto trata de remediar.

Por eso, aunque hoy la evasión es delito, sólo tiene ese carácter respecto al impuesto a las ventas y la pena no guarda proporción con la gravedad de la conducta.

De ahí que aquella reforma no resultara una herramienta útil para controlar la evasión. Sus índices siguen siendo alarmantes.

Para 1976 se estimaba que de cada \$100 de renta de trabajo de las personas naturales apenas se declaraban \$70.70; y de cada \$100 de ingresos por rentas y actividades ejecutadas por cuenta propia apenas se declaraban \$22.50, para concluir que el total declarado por las personas naturales apenas representaba un 40% de lo que recibieron en ese año<sup>2</sup>.

En 1978 las pérdidas de recaudo representaban el 2.57% del PIB y en 1986 el 1.36%. En 1992, al presentar el proyecto de reforma tributaria que se convirtió en la Ley 6ª de ese año, el gobierno calculó la evasión del impuesto sobre la renta en el 30.8% (1.27% del PIB). Por tipo de contribuyentes, la pérdida de recaudo en el período 1987-1992 estaba entre el 50.4% y el 63% para personas naturales, en tanto que para el caso de las empresas se situaba entre el 18.9% y el 26.4%. En valores absolutos la pérdida de recaudo es mayor entre las empresas porque son mayores contribuyentes<sup>3</sup>.

En 1996 la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al anunciar la puesta en marcha del Plan de Choque a Evasores Rumbo al 2000, estimó la evasión en el 35%<sup>4</sup>.

Sintéticamente, desde 1991 hasta 1996, la DIAN hace los siguientes estimativos de evasión en relación con los impuestos al valor agregado y renta (ver cuadro anexo):

Año	Tasa evasión IVA	Tasa evasión renta
1991	30.6%	30.5%
1992	25.7%	30.8%
1993	31.6%	31.0%
1994	31.9%	34.0%
1995	34.8%	32.45%
1996	28.5%	27.6%

En términos simples, de cada \$3 de recaudo potencial se pierde \$1 aproximadamente.

Lo anterior significa que ni el estatuto antievasión de 1992 ni el plan de choque contra la evasión contenido en la Ley 223 de 1995 lograron disminuir los niveles de pérdida conocidos desde muchos años atrás.

Creo, entonces, que es necesario volver a pensar en la adopción de sanciones más drásticas para quienes incumplen la obligación constitucional de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.

Una de esas sanciones es la pena de prisión, como propuso en 1992 el Gobierno y como yo lo he propuesto en dos proyectos de ley en 1995 y en 1997, para las conductas fraudulentas dirigidas a falsear la verdad sobre los montos a pagar.

Creo pertinente anotar que dentro del plan de choque de 1995, presentado por mí como una adición al proyecto de reforma tributaria del Gobierno, que efectivamente le dio a la administración importantes herramientas para luchar contra este flagelo (plan anual contra la evasión, Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera, Centro Unificado de Información Económica y Programa de Capacitación y Pedagogía, entre otras), se incluía la penalización de la evasión y en efecto fue aprobada en las comisiones y en las plenarias de Senado y Cámara, pero sin ninguna explicación fue suprimida del texto final por la comisión de conciliación que lo revisó.

Conforme al proyecto que hoy nuevamente pongo a consideración del honorable Congreso de la República, la pena de prisión se impondrá en todos los casos en que se pruebe la comisión de fraude o maniobra engañosa para disminuir el saldo a pagar o para aumentar el saldo a favor en relación con cualquiera de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La administración fiscal tendrá la obligación de dar traslado a las autoridades penales de las actuaciones en que exista prueba suficiente, conforme a las normas procesales, que le permitan concluir razonablemente que pudo haberse cometido el fraude fiscal. Como señalaba una de las ponencias de la Reforma de 1992<sup>5</sup>, no se puede dejar en manos de la Administración la facultad de denunciar o no (mediante la querrela) la comisión de este delito porque puede prestarse a favoritismos y discriminaciones que riñen con el principio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley y con el Estado de Derecho mismo. Por tanto, la acción penal se podrá iniciar de oficio, o por denuncia de terceros o por información de funcionario público, según la norma general.

Al presentar esta propuesta, no considero que la prisión a los evasores sea el remedio definitivo para aumentar los recaudos. Ni siquiera la asumo como el principal instrumento. Es apenas una medida complementaria de las

<sup>1</sup> Richard Musgrave. Propuesta de una reforma fiscal para Colombia. Informe final. Tomo I. Bogotá, Editorial Banco de la República, 1974, pág. 110.

<sup>2</sup> Díaz de Frías, Aída y Rodrigo Pardo García-Peña. Evasión Fiscal: la erosión del sistema tributario. Revista Carta Financiera, enero-marzo de 1982, número 51, págs. 22-24.

<sup>3</sup> Exposición de motivos del Proyecto de ley número 20 de 1992, luego convertido en Ley 6ª de ese año.

<sup>4</sup> Documento Nuestra Empresa es el País. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 1996, pág. 26.

<sup>5</sup> Ponencia del Partido Conservador primer debate Cámara de Representantes, Proyecto de ley número 20/92. Anales del Congreso número 70, 20 de mayo de 1992, pág. 7.

actividades administrativas (educación tributaria, control eficiente, cobro coactivo, etc.) que seguirá utilizando la Administración en sus relaciones con los contribuyentes. Aunque ha de admitirse que es difícil saber a ciencia cierta cuán eficaces sean las penalidades para combatir la evasión, el carácter disuasivo de la pena puede tener un efecto positivo en la medida en que el evasor se detenga ante el miedo al ridículo o a la pérdida de prestigio social, ante las pérdidas económicas (inhabilidad para ejercer su actividad), o ante la pérdida de la libertad personal. Lo importante es que a la consumación de la conducta siga la efectiva aplicación de la norma, pues no valdría la pena adoptar una disposición penal si no se tiene la intención de hacerla cumplir.

La pena de prisión se aplicará a quienes **utilicen medios fraudulentos o engañosos** para disminuir el saldo a pagar o para aumentar el saldo a su favor. Este aspecto es fundamental en el análisis del proyecto, porque la razón principal para desechar esa sanción en la Reforma de 1992 fue que con ella se violaba el artículo 28 de la Constitución en cuanto establece que “en ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas...”.

La norma que se propone no sanciona al contribuyente que no declara su obligación tributaria ni al que no paga el valor declarado. Sanciona al contribuyente que **hace fraude o engaña** a la Administración.

En otras palabras, no se penaliza la **conducta omisiva** de no declarar o de no pagar; para eso deben operar los controles administrativos. Se penaliza la **conducta activa** de utilizar el engaño o el fraude para pagar menos de lo que realmente corresponde o para obtener reembolsos a que no se tiene derecho.

Con el fraude fiscal en la forma en que lo planteamos ocurre exactamente lo mismo que con el fraude mediante cheques (art. 357 C.P., modificado por el artículo 1º de la Ley 23 de 1991): Quien gira un cheque lo hace para pagar una deuda; sin embargo, cuando gira el título sin tener suficiente provisión de fondos, o cuando luego de girarlo da orden injustificada de no pagarlo, incurre en pena privativa de la libertad no por razón de la deuda, sino por la conducta dolosa de engañar al acreedor haciéndole creer que la deuda ha sido pagada (subrayo). Hasta ahora nadie ha dicho que el fraude mediante cheques viola la Carta, a pesar de que su comisión acarrea prisión cuando era delito y hoy que es contravención conlleva arresto.

Igual sucede con el fraude fiscal. El contribuyente utiliza el fraude o el engaño para hacerle creer a la Administración que no le debe nada, o que le debe menos de lo que realmente corresponde, o que tiene derecho a reembolsos. En este caso, como explica José A. Villalón<sup>6</sup>, el fraude o la evasión, se refiere a la intención voluntaria de evadir el pago de la responsabilidad contributiva por una cantidad menor que la que sabemos debiéramos pagar, la evasión contributiva conlleva la intención y propósito de engañar en vez de realizar esa acción con el propósito de minimizar legalmente el pago de la contribución adeudada.

En países como Puerto Rico, Argentina, Perú, México y Chile, en los cuales por disposición constitucional tampoco puede haber detención, prisión ni arresto por deudas, está consagrado como delito el fraude fiscal, con penas hasta de doce (12) años de prisión y cuantiosas multas, según la gravedad de la infracción (ver cuadro anexo).

Por otra parte, es importante resaltar que sí hay respaldo constitucional a la penalización de la evasión fiscal. En efecto, el artículo 336 establece que “La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley”, y efectivamente la Ley 57 de 1993 desarrolló este precepto. Si la penalización de la evasión es constitucional en este caso, no existe razón para sacar la conclusión contraria en tratándose de otras rentas.

En cuanto a los impuestos a que se aplicará el tipo penal, son todos los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. No encuentro justificación alguna para sancionar el fraude sólo respecto al impuesto a las ventas -como contempla hoy el Estatuto Tributario-, dejando de lado esas mismas conductas cuando afectan otros impuestos, como el de renta, por ejemplo.

En relación con el sujeto activo del delito, se estará a lo dispuesto por las normas generales del Código Penal: incurre en delito la persona natural que

efectivamente realice la conducta descrita en la norma. No es dable considerar presunciones para deducir responsabilidad por el solo hecho de existir una vinculación laboral o contractual con el contribuyente. Así, por ejemplo, no es sujeto de sanción el contador o el asesor que supuestamente debió conocer la infracción, sino el que efectivamente realizó la conducta delictiva, según plena prueba legalmente producida.

Finalmente, la agravante consistente en la consumación del fraude utilizando la doble contabilidad o la doble facturación se explica por sí sola, en cuanto estos medios revelan un designio plenamente consciente y predeterminado a engañar al fisco.

A las anteriores razones jurídicas para justificar la pena de prisión, se unen razones de orden social no menos importantes: La vida en comunidad reconoce derechos pero también impone deberes. Uno de ellos es el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad (artículo 95, C.N.), y con base en el principio de progresividad (artículo 363 *idem*). Es decir, que cada cual debe aportar, según sus posibilidades económicas.

Esos recursos fiscales, aun si fueran captados en su totalidad, no son suficientes para atender las inmensas carencias de la población colombiana, que cada día ve aumentar el número de personas en situación de pobreza y de miseria. Evadir impuestos en esas condiciones es falta gravísima contra la solidaridad y contra un Estado social de derecho que tiene como uno de sus fines esenciales asegurar la vigencia de un orden justo.

La evasión tributaria es un obstáculo a la redistribución del ingreso y, por ende, impide que más personas tengan acceso a la educación, a la salud, a servicios básicos y en general a condiciones necesarias para llevar una vida digna. Las instituciones políticas y económicas se deben asentar en nuevos modos de vinculación entre democracia representativa y participación ciudadana que asuman como prioridad el desarrollo humano. La pobreza tiene que medirse no sólo por la carencia de ingresos, sino principalmente, por la falta de oportunidades básicas para el desarrollo de cada persona; en la medida en que no haya acceso a los bienes básicos del desarrollo, esa persona será más pobre.

El Constituyente Guillermo Plazas Alcid lo dijo con toda claridad ante esa Magna Asamblea en 1991:

“La tributación justa y oportuna es la mayor manifestación de una sociedad realmente solidaria. Es necesario crear desde el hogar y la escuela una conciencia tributaria. La solidez del Estado y de sus instituciones depende en mucho de sus recursos. El Estado indigente nada bueno puede hacer y está expuesto a soportar indefenso la adversidad de todo género...”

“A los colombianos de hoy nos caracteriza, hay que decirlo con entera franqueza, una generalizada tendencia al fraude, a la evasión y esto se acepta como algo normal”.

“Yo soy del criterio de que deben severizarse las normas relativas a la evasión fiscal. Este tema, naturalmente, resulta antipático y poco atractivo, pero es de fundamental importancia en la vida de la República. El dinero que no se le paga al Estado en la cantidad y en la oportunidad en que corresponde hacerlo, es el mismo dinero que le hace falta a otros conciudadanos para satisfacer sus necesidades esenciales. La evasión fiscal es un crimen contra el pueblo”<sup>7</sup> (subrayas mías).

Con el proyecto que someto a su consideración, honorables Congresistas, creo que el Estado adquiere una herramienta útil para combatir la evasión, no sólo por las sanciones que efectivamente imponga, sino por el efecto disuasivo que entraña la pena privativa de la libertad.

*Piedad Córdoba de Castro,*  
Senadora.

*Leonor González Mina,*  
Representante a la Cámara.

<sup>6</sup> Villalón, José A. El requisito de la “voluntariedad” en la comisión de los delitos referentes a la evasión contributiva. Revista Jurídica de la Universidad Interamericana.

<sup>7</sup> Plazas Alcid, Guillermo. Gaceta Constitucional número 16, 5 de marzo de 1991: Páginas 4 y 5.

**ESTIMACION PRELIMINAR DE LA EVASION DE LOS IMPUESTOS  
INTERNOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN  
Millones de pesos**

AÑO	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO /1					IMPUESTO A LA RENTA /2				
	RECAUDO POTENCIAL	RECAUDO EFECTIVO	EVASION	TASA DE EVASION	EVASION COMO % DEL PIB	RECAUDO POTENCIAL	RECAUDO EFECTIVO	EVASION	TASA DE EVASION	EVASION COMO % DEL PIB
1991	969.997	672.947	296.150	30.6%	1.1%	2.028.432	1.409.760	618.672	30.5%	2.4%
1992	1.272.889	946.287	326.602	25.7%	1.0%	2.668.094	1.846.321	821.773	30.8%	2.5%
1993	2.093.575	1.432.562	661.013	31.6%	1.6%	3.358.051	2.317.055	1.040.996	31.0%	2.5%
1994	2.750.545	1.871.983	878.562	31.9%	1.6%	4.458.120	2.810.450	1.647.670	34.0%	2.9%
1995	3.494.274	2.278.877	1.215.397	34.8%	1.7%	5.651.391	3.611.928	2.039.463	32.4%	2.9%
1996	4.718.357	3.373.264	1.345.073	28.5%	1.5%	7.089.331	4.698.620	2.390.711	27.6%	2.7%

1/ Cálculos División de Estudios Fiscales. Oficina de Estudios Económicos-DIAN-MAFP. Años 95 y 96 son proyecciones

2/ Hasta 1993 cifras basadas en Rico Cejeda. "La pérdida de recaudo en el impuesto sobre la renta Aplicación para Colombia". U. Javeriana, 1993.

Para los años 1994 a 1996 el recaudo potencial se estima a partir de la tasa de crecimiento del PIB nominal.

**CUADRO COMPARATIVO**

PAISES	TIPO DE DELITO	PENAS	ATENUANTES	AGRAVANTES	QUERRELLA DE PARTE	
ARGENTINA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defraudación del fisco por declaración engañosa u ocultación maliciosa con liquidación de impuestos que no correspondan a la realidad.</li> <li>- Los contribuyentes y agentes de retención que disfracen, oculten o modifiquen su situación económica real o su patrimonio por medio de engaño, fraude o ardid, con el fin de obstruir o impedir una inspección tributaria, siempre que el procedimiento sea perjudicial para el fisco.</li> <li>- El agente de retención o recaudación que no retenga o recaude el impuesto.</li> <li>- Los agentes de retención o recaudación que no depositan o no mantienen en su poder los impuestos retenidos o los cargos correspondientes a seguridad social</li> <li>- Evadir el pago de impuestos mayor de Ars 100.000 para cada periodo tributario mediante un engaño, fraude o ardid. (Ley Penal del 15 de enero de 1997)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Multa de dos (2) hasta diez (10) veces el importe del tributo evadido</li> <li>Prisión de un (1) mes a tres (3) años</li> <li>Multa entre dos (2) y seis (6) veces el impuesto adeudado.</li> <li>Prisión de dos (2) a seis (6) años.</li> <li>De dos (2) a tres (3) años de cárcel</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- La pena se aumenta de seis (6) meses a tres (3) años si por dichos actos se evaden impuestos.</li> <li>- Si excede de Ars 1'000.000</li> <li>- La evasión se hace mediante el uso fraudulento de beneficios fiscales Ej: exoneraciones, reducciones, pagos diferidos. La evasión de impuestos excede de Ars 200.000.</li> <li>- Se usaron a terceras personas en la evasión para fines de esconder la identidad del contribuyente y el monto evadido excede de Ars 200.000</li> </ul>	Con boleta de deuda expedida por la Dirección General Impositiva y por vía de ejecución fiscal (C.P.C y C.Co)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cualquier persona que inadecuadamente reciba devoluciones de impuestos o cualquier otro subsidio fiscal, siempre que la evasión exceda Ars. 100.000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entre tres (3) años y seis (6) meses y nueve (9) años de cárcel.</li> </ul>				
MEXICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omisión total o parcial en el pago de contribuciones (retenida o recaudadas, excepto las de Comercio Exterior)</li> <li>- Devolución, acreditación y/o compensación impropia.</li> <li>- Cuando se declaren pérdidas fiscales mayores a las sufridas realmente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pena cincuenta (50%) de la contribución omitida cuando se pague antes de la notificación de la resolución</li> <li>Setenta (70%) al cien (100) en los demás casos.</li> <li>Prisión de tres (3) años a seis (6) años cuando el dinero o bienes provengan de actividad ilícita.</li> <li>Pena treinta (30%) de la diferencia entre unas y otras.</li> <li>Encarcelación entre tres (3) meses a seis (6) años o entre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>25% de la sanción cuando sean autorizados por un Contador público, los estados financieros</li> <li>20% de la sanción cuando se pague o devuelva</li> <li>A la contribución omitida, dentro de, los 45 días siguientes a la notificación de la Resolución respectiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento en un 20%, 50% y 60%, cuando:</li> <li>La reincidencia.</li> <li>Uso de documentos falsos</li> <li>Uso de documentos a nombre de terceros para acreditar cantidades trasladadas por concepto de contribuciones</li> <li>Dos sistemas de contabilidad con diferente contenido</li> <li>Dos o más libros sociales similares con diferente contenido</li> <li>Permitir destrucción total o parcial de la contabilidad</li> </ul>	Por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ciertas infracciones y solamente denuncia ante el Ministerio Público Federal.	

PAISES	TIPO DE DELITO	PENAS	ATENUANTES	AGRAVANTES	QUERRELLA DE PARTE
	- Encubrimiento del delito fiscal (Evasión)	tres (3) años y nueve (9) años, dependiendo de la suma defraudada. Encarcelación hasta de dos terceras partes del delito respectivo.		Microfilmear o grabar en los medios autorizados por la administración información sin cumplir los requisitos respectivos. Omisión total de lo retenido o	
	- Tentativa del delito fiscal (evasión) - Defraudación fiscal: Omisión total o parcial de contribuciones mediante engaños o aprovechamiento de errores - Contrabando	Encarcelación de tres (3) meses a seis (6) años si el monto defraudado es indeterminable o no excede de N\$ 100.000.00 y de tres (3) años a nueve (9) años si excede de este monto. Encarcelación de tres (3) meses a seis (6) años cuando el monto de la contribución u omisión es de hasta N\$ 100.000.00 o sumadas es de hasta N\$ 150.000.00  Encarcelación de tres (3) a nueve (9) años, cuando excede de los montos anteriores  Encarcelación de tres (3) meses a nueve (9) años o de tres (3) a nueve (9) años, por mercancías de tráfico prohibido.  Encarcelación de tres (3) meses a seis (6) años cuando no es posible determinar el monto de la contribución u omisión		recaudado Infracción en forma reiterada  Se aumenta de tres (3) meses a tres (3) años la prisión, cuando: Existe violencia física o moral Se efectúa de noche el contrabando Se suplanta a un funcionario público Se utilizan documentos falsos	Obligatoria, salvo que el defraudante confiese espontáneamente.
PERU	- Fraude Fiscal: Omisión o datos falsos en declaraciones y que resulten en impuestos no pagados (por contribuyentes y retenedores)	Multa del cien por ciento (100%) del impuesto omitido.			La Administración formula denuncia y se puede constituir en parte civil
	- Encubrimiento de fraude fiscal - Contrabando - Defraudación de rentas aduaneras  Personas que mediante engaño o fraude eviten o reduzcan el pago de impuestos o no mantengan los registros contables según son requeridos por la ley. (LTP)	Uno (1) a seis (6) años de prisión más multa  De cinco (5) a ocho (8) años de prisión y 365 a 730 días - multa.  Expulsión del país además de la pena anterior cuando se trate de personas extranjeras.  Prisión de 5 - 12 años y multa.		De ocho (8) años a doce (12) años de prisión y 730 a 1460 días - multa, cuando: Las mercancías sean armas de fuego, municiones, explosivos, etc. Cuando las mercancías sean de comercio prohibido Cuando exista violencia o intimidación Cuando sea realizado por dos o más personas Cuando se utilice medio de transporte modificado en su estructura exclusivamente para cometer la infracción. Cuando el valor de las mercancías sea mayor a 20 unidades impositivas tributarias. Cuando las mercancías se destinen a personas naturales o jurídicas inexistentes.	
CHILE	- Fraude Fiscal	50% a 300% de los impuestos evadidos y 541 días a cinco (5) años de prisión Presidio y multa hasta 400% de			
	- El contribuyente que recibe una devolución por medio de maniobras fraudulentas	la devolución indebida			

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL  
Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 12 de agosto de 1998

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 52 de 1998 Senado, "por la cual se modifica y adiciona el Estatuto Tributario", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPUBLICA

Agosto 12 de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera 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,

*Fabio Valencia Cossio.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 53 DE 1998 SENADO**

*por la cual se establece una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. De conformidad con el artículo 176 de la Constitución, habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.

Por esta circunscripción se elegirán cinco (5) Representantes a la Cámara Así: Dos (2) por las comunidades negras, uno (1) por los grupos indígenas, uno (1) por las minorías políticas y uno (1) por los colombianos residentes en el exterior.

Artículo 2°. Para los efectos de la presente ley, se entiende por minorías políticas los partidos y movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, con o sin personería jurídica, que habiendo obtenido el número mínimo de votos señalado por la Organización Electoral para tener derecho a la reposición de los gastos de campaña en las anteriores elecciones a la Cámara, no alcanzaron representación política en dicha corporación.

Artículo 3°. La inscripción de candidatos a que se refiere esta ley se sujetará a los siguientes requisitos:

a) Los candidatos inscritos en representación de las comunidades negras deberán pertenecer a dicha etnia y contar con el aval de una organización inscrita en la Secretaría Técnica de una comisión consultiva departamental, distrital o regional, o contar con el apoyo de cinco mil (5.000) firmas de ciudadanos;

b) Los candidatos inscritos en representación de los grupos indígenas deberán pertenecer a dicha etnia y contar con el aval de una organización indígena oficialmente reconocida;

c) Los candidatos inscritos en representación de las minorías políticas deberán contar con el apoyo de cinco mil (5.000) firmas de ciudadanos;

d) Los candidatos inscritos en representación de los colombianos residentes en el exterior deberán contar con el apoyo de cinco mil (5.000) firmas de colombianos residentes en el exterior.

Parágrafo. Los candidatos inscritos por la circunscripción especial no requieren otorgar garantía de seriedad diferente a la establecida en este artículo.

Artículo 4°. Para ser elegido representante por la circunscripción especial se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección.

Los representantes por la circunscripción especial estarán sujetos al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los representantes por la circunscripción territorial.

Artículo 5°. La elección de representantes por circunscripción especial se realizará conjuntamente con la de Representantes por circunscripción territorial, y en ella se empleará el sistema del cuociente electoral.

Parágrafo transitorio. La primera elección de representantes por la circunscripción especial se efectuará dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, en la fecha que señale la autoridad electoral competente. Los representantes elegidos conforme a lo dispuesto en este parágrafo se posesionarán dentro de los diez (10) días siguientes a la declaratoria de su elección.

Artículo 6°. En lo no previsto en esta ley, la elección de representantes por circunscripción especial se regirá por las leyes que reglamenten la circunscripción territorial de la Cámara de Representantes.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

*Piedad Córdoba de Castro,*

Senadora.

*Leonor González Mina,*

Representante a la Cámara.

*(Firma ilegible).*

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

*por la cual se establece una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.*

**1. Antecedentes.**

El Congreso aprobó en 1993 la Ley 70 "por la cual se desarrolla el artículo 55 Transitorio de la Constitución Política", sancionada por el señor Presidente de la República el 27 de agosto de ese año en la ciudad de Quibdó, hecho significativo para la discusión de este proyecto porque con ese gesto se quería indicar la justicia que la ley hacía a una región tan olvidada como ha sido el departamento del Chocó.

El artículo 66 de la Ley 70 dispuso:

"De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establécese la circunscripción especial para elegir dos (2) miembros de las comunidades negras del país asegurando así su participación en la Cámara de Representantes.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará todo lo relacionado con esta elección". Demandada la norma, la Corte Constitucional la declaró inexecutable en sentencia del 26 de septiembre de 1996, por vicios de trámite en su aprobación porque, dice la providencia, siendo una ley estatutaria en cuanto se ocupa de materia electoral, no fue remitida a esa Corporación para su revisión previa, como exige el artículo 153 de la Carta.

Tres son los requisitos procedimentales para la aprobación de una ley estatutaria: 1. Que cuenten con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. 2. Que su trámite se efectuó dentro de una sola legislatura. 3. Que sea sometida a revisión previa de constitucionalidad ante la Corte Constitucional.

La Corte encontró satisfechos los dos primeros requisitos, a pesar de que en ningún momento durante el trámite legislativo se hizo mención de que se tratará de una ley estatutaria, como quiera que según las constancias fue aprobada en una sola legislatura, con el voto unánime de las comisiones y de la Plenaria del Senado y con el voto favorable de 158 Representantes en la Plenaria de la Cámara.

Por eso la Corte sustentó la inexecutableidad únicamente en la no revisión previa de constitucionalidad, aunque con la observación de que no hacía ningún pronunciamiento sobre la parte sustancial de la demanda.

## II. Fundamento Constitucional del proyecto.

En importante aclaración de voto relativa al fondo de la controversia planteada por el demandante del artículo 66 de la Ley 70 de 1993, que la norma acusada viola el artículo 13 de la Constitución porque entraña una notoria discriminación en contra de las comunidades negras, el Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, expresó: "En el presente caso, constituida una razón objetiva para la expedición de las normas que establecieran una desigualdad jurídica el propósito de lograr con ellas contrarrestar las desigualdades que se presentan en la sociedad. La búsqueda del alivio de las desigualdades fáctica justifica la existencia de medidas de diferenciación positiva, es decir de normas que coloquen a grupos determinados en condiciones más ventajosas que aquellas que rigen para la generalidad de las personas, como forma de facilitarle a esos grupos bien sea su supervivencia como colectividad o bien superar las desfavorables condiciones (materiales o sociales) en las que se encuentran.

"Entre esas medidas cabe mencionar las relacionadas con los asuntos electorales, como forma de garantizarle a conglomerados específicos condiciones para el acceso a las corporaciones de representación política, con lo cual se asegura a los grupos en cuestión la posibilidad de expresar y defender de mejor manera sus intereses".

El artículo declarado inexecutable (y en este punto también sigo la aclaración de voto citada) encuentra respaldo en varias normas constitucionales: El artículo 7º dispone que "el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana". El artículo 13, que consagra el principio de la igualdad, precisa que "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados".

Más concretamente, en materia electoral, también el Constituyente se inclinó por establecer medidas de diferenciación positiva en favor de diversas minorías: El artículo 171 prevé que en el Senado habrá dos Senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Y el artículo 176 autoriza al legislador para establecer una circunscripción especial que elegirá hasta cinco Representantes con el fin de asegurar la participación en la Cámara de los grupos étnicos, de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. "Esta última norma -dice el magistrado Cifuentes Muñoz- constituye claramente el soporte constitucional para la creación de la circunscripción especial para las negritudes".

Muchos demoliberales piensan que los derechos comunes de ciudadanía protegen adecuadamente los intereses de grupos minoritarios; que basta, por tanto, con un sistema universal de derechos individuales para acomodar las diferencias culturales, y que conceder reconocimiento político o ayuda a determinadas prácticas culturales o a determinadas asociaciones resulta innecesario e injusto porque un estilo de vida valioso no tendrá dificultad en atraer a nuevos asociados y porque subvenciona las preferencias o elecciones de ciertas personas a expensas de las demás. Will Kymlicka refuta estos argumentos diciendo: "Aunque a primera vista los derechos diferenciados en función del grupo para las minorías pueden parecer discriminatorios, habida cuenta de que asignan derechos individuales y poderes políticos diferenciadamente en virtud de la pertenencia de grupo, en realidad son consistentes con principios liberales de igualdad... De no ser por estos derechos diferenciados en función del grupo, los miembros de las culturas minoritarias no tendrían la misma posibilidad de vivir y de trabajar con su propia lengua y cultura que los miembros de la cultura mayoritaria dan por supuesta"<sup>1</sup>

Y agrega el mi mismo autor "Ni el derecho al voto ni la representación son un fenómeno puramente individualista, ya que ambos se expresan a través de funciones colectivas o comunitarias. La perspectiva individualista se basa en una concepción parcial e incompleta del proceso electoral y de la representación. En cuanto fomenta el ideal de la igualdad del voto, promueve un derecho constitucional fundamental. Pero al ignorar la dimensión comunitaria, esta perspectiva es, en el mejor de los casos, irrealista y, en el peor, ignora las legítimas reivindicaciones de los grupos minoritarios"<sup>2</sup>

Ahora bien, considero que una discusión sobre la constitucionalidad del reconocimiento de cupos especiales a los grupos étnicos, minorías polí-

ticas y colombianos residentes en el exterior carece hoy de sentido en la medida en que es la propia Carta la que hace explícito ese reconocimiento.

## III

### Contenido del proyecto

En la legislatura 1996-1997 presenté al Congreso el Proyecto de ley número 177, por el cual se establecía la circunscripción especial para las comunidades negras, el cual reproducía el anulado artículo 66 de la Ley 70 de 1993, pero apenas alcanzó a recibir ponencia favorable para primer debate.

En esa ocasión, luego de una análisis ponderado, el ponente consideró pertinente reglamentar en su totalidad la circunscripción especial del artículo 176, es decir, determinar no sólo la representación de las comunidades negras, sino también la de los grupos indígenas, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior, bajo la consideración de que la norma superior habla de "una" circunscripción especial para todos los grupos y no de circunscripciones para cada uno por separado.

Esta apreciación la recogí luego en proyecto similar presentado en la legislatura 1997-1998, la cual fue aprobada en tres debates pero sucumbió en el cuarto y definitivo.

Hoy vuelvo sobre el mismo tema y el proyecto que someto a consideración del honorable Congreso de la República reglamenta en su integridad el artículo 176 de la Carta al prever la distribución de la representación entre los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.

La asignación de dos (2) representantes a las comunidades negras y de uno (1) a las comunidades indígenas obedece al criterio poblacional comparativo entre estas etnias: la población negra de la cuenca del Pacífico se estimaba en 1995<sup>3</sup> en 1.041.660 personas (3% del total nacional) y la población negra diseminada a lo largo y ancho del país se estimaba entre 6 y 7 millones de personas. La población indígena, por su parte, se estimaba en 1988 en 448.710 personas (1.5% del total nacional<sup>4</sup>), dentro de 450 comunidades pertenecientes a 81 pueblos.

¿Son suficientes estos cupos para representar adecuadamente a los grupos étnicos? Creo que no. La representación de grupo es una ampliación plausible de nuestra tradición democrática y, dadas las circunstancias, un mecanismo para que esas minorías expresen sus intereses y aspiraciones, pero todavía no es equitativa. Conforme al criterio de proporcionalidad, en una Cámara compuesta por 163 Representantes, a las comunidades negras le corresponderían cuatro (4) cupos y a las indígenas dos (2). Conforme al criterio del umbral mínimo (según el cual debe haber un número de representantes suficiente para asegurar que las perspectivas y los intereses del grupo queden debidamente reflejados), la adopción de decisiones por el sistema de mayorías (casi nunca por consenso) impide que una o dos veces sean determinantes respecto al contenido de esas decisiones. Por eso las minorías negras e indígena, que soportan los más altos índices de necesidades básicas insatisfechas de todo el país, no pueden fincar sus esperanzas de participación y de mejoramiento de su calidad de vida en tan exigua representación.

Es necesario continuar reclamando una mayor presencia en las instancias de decisión si queremos el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático para que el Estado social de derecho cumpla su fin esencial de instaurar un orden justo.

A pesar de la iniquidad implícita en el número de cupos asignados a los grupos étnicos, se impone hacer efectiva esta forma de "ciudadanía diferenciada" como un primer paso hacia el pleno reconocimiento de sus derechos.

En cuanto a la forma de determinar cuáles son las minorías políticas que tendrán representación en la Cámara por la circunscripción especial, el proyecto parte de la base de que el sistema electoral colombiano, después de una larga tradición garantista de la participación de los partidos

<sup>1</sup> Kymlicka, Will. Ciudadanía multicultural. Barcelona, Editorial Paidós, 1996. Pág. 177.

<sup>2</sup> Idem. Pág. 190.

<sup>3</sup> Rueda, José Olinto. Colombia. Pacífico. Tomo II. "Población y poblamiento". 1993. pág. 482

<sup>4</sup> Kowaleswska, Melania, Gran enciclopedia de Colombia. "Geografía humana". Editorial Printer Colombianas, Bogotá, 1992. Págs. 64, 66.

minoritarios en el ejercicio del poder, que se inicia con el Acto legislativo 3 de 1910 y culmina con el artículo 263 de la Constitución de 1991, asegura la representación de todos los grupos políticos en las corporaciones públicas en forma proporcional a los votos obtenidos en la correspondiente elección, mediante el sistema de cuociente electoral.

Que el cuociente electoral es una garantía para la representación de las minorías lo expresa así el Consejo de Estado (sentencia 3 de febrero de 1974, Mag. Pon, Gustavo Salazar): "Por el sistema de la representación proporcional se otorga a cada partido o grupo político un número de representantes que guarde relación con los votos obtenidos en elecciones exentas de fraude y de violencia y su propósito es que el parlamento o corporación pública sea una imagen del cuerpo electoral, un cuadro que represente a todos los elementos que integran la estructura del país en sus debidas proporciones.

Verificadas las elecciones, hecho el escrutinio de los votos y adjudicados los puestos a cada partido en proporción a las veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos obtenidos por cada lista, queda definido el concepto de **mayoría y minoría**, pues como lo dice Maurice Duverger la representación proporcional supone el escrutinio de lista, el único que permite atribuir escaños tanto a la mayoría como a la minoría (Instituciones Política y Derechos Constitucional, Pág. 106). Esa minoría que es cualquier parte menor de los representantes que integran la corporación y cuya plataforma de acción gubernamental es distinta de las que sustenta la mayoría, debe encontrarse en igualdad de condiciones con ésta para exponer sus ideas, criticar las de sus oponentes y controlar en cierta medida los actos de los gobernantes..."<sup>5</sup>

Frente a este concepto de minorías, el artículo 176 constitucional plantea una inquietud: ¿a cuáles minorías políticas se refiere, si éstas tienen garantizada su representación a través del sistema del cuociente electoral?

Con el fin de darle una interpretación práctica al precepto, para efectos de la presente ley consideramos que minorías políticas son los partidos y movimientos políticos y los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que habiendo participado en los comicios electorales, no obtuvieron representación en la Cámara.

Naturalmente, la minorías así entendidas podrán optar por presentar candidatos a las elecciones en las mismas condiciones que los demás partidos, movimientos y grupos, conforme a la ley, o presentarse como aspirantes por la circunscripción especial aquí establecida.

Este proyecto de ley estatutaria, honorables Senadores, pretende contribuir al perfeccionamiento de nuestra democracia participativa desde dos puntos de vista: desde el punto de vista del elector porque muchos ciudadanos hoy no ven adecuadamente representados sus intereses por un bipartidismo tradicional ajeno a su cultura; y desde el punto de vista del elegido porque los voceros de estos grupos especiales, salidos de su entraña, sabrán mejor que nadie encarnar sus necesidades y apremios. Además, tal como expresa la ponencia para primer debate en la Cámara del proyecto que en igual sentido presenté el año anterior, la representación de las minorías en los órganos legislativos constituye uno de los controles interorgánicos indispensables en todo sistema democrático constitucional y, simultáneamente, el consecuente pluralismo ideológico en la Cámara imprime un mayor dinamismo en su actividad deliberativa y una mayor eficacia en el cumplimiento de sus tareas.

*Piedad Córdoba de Castro,*  
Senadora.

*Leonor González Mina,*  
Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 12 de agosto de 1998

Señor Presidente

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 53 de 1998 Senado, por la cual se establece una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos

*étnicos, la minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior,* me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

*Pedro Pumarejo Vega,*  
Secretario General

honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 12 de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera 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*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Fabio Valencia Cossio.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 54 DE 1998 SENADO**  
*de las mujeres.*

**CAPITULO I**

**De los principios y fundamentos de la ley**

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene por objeto establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para las mujeres.

Artículo 2. *Finalidad.* Como finalidad la presente ley debe promover y garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales de las mujeres. Contribuir a su formación ciudadana y a su vinculación y participación activa en la vida nacional, en lo social, cultural, económica y político. El Estado debe garantizar el respeto, promoción, protección y ampliación de los derechos propios de las mujeres que le permitan participar plenamente en el progreso de la Nación.

Artículo 3°. *Formación integral y participación.* El Estado, la sociedad civil y las propias mujeres crearán condiciones para que las mujeres asuman el proceso de sus desarrollo como personas y como ciudadanas, y su participación en la vida económica, cultural, ambiental, política y social del país.

Artículo 4. *Derechos.* El Estado dará trato especial y preferente a las mujeres que se encuentre en circunstancias de iniquidad económica, política, cultural, social o étnica, con el fin de crear condiciones de igualdad real y efectiva para todas. Con tal propósito se desarrollarán programas que creen condiciones de vida dignas para las mujeres, especialmente para las que viven en condiciones de extrema pobreza, las madres cabeza de familia y para quienes se encuentran afectadas por alguna discapacidad.

**CAPITULO II**

**De los derechos y deberes de las mujeres**

Artículo 5°. *Tiempo libre.* El Estado garantiza el ejercicio del derechos de las mujeres y niñas a la recreación, a la práctica de deporte y al aprovechamiento creativo del tiempo libre. Para esto dispondrá de los recursos físicos, económicos y humanos necesarios.

Artículo 6°. *Educación.* La educación escolar, extraescolar, formal y no formal, es un derecho y un deber para todas las mujeres y niñas y constituye parte esencial de su desarrollo psíquico, afectivo e intelectual.

Artículo 7°. *Cultura.* La cultura como expresión de los valores, tradiciones, usos, costumbres e imaginarios de la comunidad y fundamento

<sup>5</sup> Giraldo Gómez, María Elena, y González Cerón Nubia. Diccionario Jurídico. Bogotá, Editorial Diké, 1982 págs. 221-222.

de la identidad nacional será promovida especialmente por el Estado, la sociedad y las mujeres. Se reconoce su diversidad y autonomía para construirla, desarrollarla y difundirla.

Artículo 8°. *Desarrollo de la personalidad.* El Estado colombiano reconoce y garantiza el derecho al libre y autónomo desarrollo de la personalidad, la libertad de conciencia y de culto, la diversidad étnica, cultural y política de las mujeres colombianas y promueve la expresión de sus identidades, modos de sentir, pensar y actuar y sus visiones e intereses.

Artículo 9°. *Deberes.* Son deberes de las mujeres nacionales y extranjeras en Colombia acatar la Constitución y las leyes y respetar los derechos ajenos, asumir el proceso de su propia formación, actuar con criterio de solidaridad, respetar a las autoridades legítimamente constituidas, defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica, participar activamente en la vida cívica, política, económica y comunitaria del país, colaborar con el funcionamiento de la justicia y proteger los recursos naturales y culturales, respetando las diversidades y diferencias culturales y étnicas.

### CAPÍTULO III

#### De la participación política y ciudadana de las mujeres

Artículo 10. *Participación.* La participación es condición indispensable para que las mujeres, como sujetos de derechos, sean actrices de su propio desarrollo y de los procesos económicos, sociales, culturales y políticos del país, para que ejerzan la convivencia, el diálogo y la solidaridad y para que, como cuerpo social y como interlocutoras del Estado, puedan proyectar su capacidad renovadora en la cultura y en el desarrollo del país.

Artículo 11. *Propósito de la participación.* El Estado garantizará la participación de las mujeres en la realización de planes, programas y proyectos que tengan como finalidad la equidad entre mujeres y hombres, el bienestar social, la justicia, la formación integral de las mujeres y su participación política en los niveles nacional, departamental o municipal.

Artículo 12. *Estrategias Pedagógicas.* El Estado, la sociedad en su conjunto y las mujeres como parte de ésta, diseñarán estrategias pedagógicas y herramientas técnicas conceptuales y de gestión para la promoción de la participación de las mujeres.

Artículo 13. *Representación.* El Estado y la sociedad, coordinadamente, tienen la obligación de proponer y garantizar los mecanismos democráticos de representación de las mujeres en las diferentes instancias de participación, ejercicio, control y vigilancia de la gestión pública, teniendo en cuenta una adecuada representación en las diferentes instancias consultivas. Y decisorias que tengan que ver con el desarrollo y progreso de las mujeres.

### CAPÍTULO IV

#### Sistema Nacional de la Mujer

Artículo 14. *Sistema Nacional de la Mujer.* El Sistema Nacional de la mujer es el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan trabajo con las mujeres y en pro de las mujeres.

Se clasifican en sociales, estatales y mixtas.

Son instancias sociales de las mujeres las organizaciones no gubernamentales que trabajan con mujeres y demás grupos de mujeres de todo orden.

Son instancias estatales de mujer a nivel nacional, el Ministerio de la mujer y a nivel departamental y local las dependencias que autónomamente creen las entidades territoriales, tales como secretarías, oficinas o instituciones departamentales, distritales o municipales para la mujer.

Artículo 15. *De los consejos municipales de mujeres.* En los municipios y distritos se conformarán Consejos de las Mujeres como organismos colegiados y autónomos, cuya conformación será de un 60% de miembros elegidos por voto popular y directo de las mujeres y el 40% de representantes de organizaciones de mujeres, según reglamentación del Gobierno Nacional.

Los municipios y los distritos en asocio con el Gobierno Nacional desarrollarán programas que motiven la participación de las mujeres en la conformación de los consejos.

Artículo 16. *De los consejos departamentales de las mujeres.* En cada departamento se conformará un Consejo Departamental de la Mujer como

organismo colegiado y autónomo, el cual se integrará por las delegadas de los Consejos Municipales y Distritales, en los términos que los reglamente el Gobierno Nacional.

Artículo 17. *Del Consejo Nacional de las Mujeres.* Se conformará un Consejo Nacional de las Mujeres integrado por las delegadas de cada uno de los Consejo Departamentales de Mujeres y representantes de las comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales de San Andrés y Providencia, mujeres campesinas, y organizaciones o movimientos de mujeres de carácter nacional, según reglamento del Gobierno Nacional.

Artículo 18. *Funciones de los Consejo de Mujeres.* Serán funciones de los Consejos de Mujeres, en sus respectivos ámbitos territoriales:

1. Actuar como interlocutor ante la administración y las entidades públicas para los temas concernientes a las mujeres.

2. Proponer a las respectivas autoridades los planes y programas necesarios para hacer realidad el espíritu de la presente ley.

3. Cumplir las funciones de veedor en la ejecución de los planes de desarrollo en lo referente a las mujeres.

4. Establecer canales de participación de las mujeres para el diseño de los planes de desarrollo.

5. Fomentar la creación de organizaciones y movimientos de mujeres.

6. Dinamizar la promoción, formación integral y participación de las mujeres de acuerdo con los fines de la presente ley.

7. Elegir representantes ante otras instancias de participación, y

8. Adoptar su propio reglamento.

Artículo 19. *Sociedad Civil.* Las instituciones, organizaciones y movimientos de la sociedad civil que trabajan en pro de las mujeres participan en la ejecución de la presente ley de manera particular, integrándose a los sistemas Nacional, Departamentales, Distritales y Municipales de que trata la presente ley y conformarán redes a escala local, municipal, regional y nacional que, sin vulnerar su autonomía, le permitan compartir experiencias, apoyarse mutuamente y realizar programas en conjunto con el Estado y las mujeres.

Artículo 20. *Redes de participación de las mujeres.* Las mujeres individualmente o asociadas en organizaciones libremente establecidas, serán las principales ejecutoras de la presente ley podrán crear redes de participación que les sirvan para la concertación con el Estado y las instituciones que trabajan en pro de las mujeres.

Artículo 21. *Divulgación de la ley.* El Estado garantizará la divulgación, promoción y capacitación de las mujeres en lo referente a la legislación vigente sobre mujer y, en especial, capacitará a las mujeres elegidas en cargos de representación para un adecuado cumplimiento de su misión.

### CAPÍTULO V

#### De la ejecución de las políticas de mujer de las instancias estatales

Artículo 22. *De la política nacional para las mujeres.* El Estado, las organizaciones y movimientos de la sociedad civil que trabajen en pro de las mujeres concertarán las políticas y los planes nacional, departamental, municipal y distrital de las mujeres, que contribuyan a la promoción social, económica, cultural y política de las mujeres a través de las siguientes estrategias:

1. *De participación.* Propiciar la participación activa de las mujeres en los Consejos territoriales de Planeación, para la formulación de los planes de desarrollo.

2. *De promoción de la ciudadanía.* Fomentar la información y formación para el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres y promover la ampliación del acceso de las mujeres a los recursos, bienes y servicios.

3. *De integración de Servicios.* Consolidar e integrar los sistemas nacional, departamental, municipal y distrital de atención institucional a las mujeres.

4. *De Capacitación.* Ampliar y garantizar las oportunidades de vinculación laboral de las mujeres y el desarrollo de programas de generación de ingresos, principalmente a través de la formación y capacitación para el trabajo productivo.

5. *De Asesoría y Asistencia Técnica.* El Ministerio de la Mujer será la instancia responsable de la ejecución de la política nacional para las mujeres para lo cual prestará la asesoría que requieran las instancias públicas y privadas.

Artículo 23. *Distribución de competencias.* Los municipios y distritos son ejecutores principales de las políticas de la mujer en su respectiva jurisdicción. Tienen competencia para formular planes y programas de inversión que permitan la ejecución de las políticas. Apoyarán el funcionamiento de los Consejos Municipales y Distritales de Mujer y promoverán la participación de las mujeres en su territorio.

Los departamentos asesorarán y coordinarán la acción de los municipios y promoverán acciones concurrentes entre ellos. Tienen competencia para formular planes y programas de inversión a escala departamental. Apoyarán el funcionamiento de los Consejos Departamentales de Mujer.

La Nación, a través del Ministerio de las Mujeres formulará y orientará la política nacional de las mujeres. Promoverá la coordinación y concertación intersectoriales a nivel nacional. Formulará planes y programas de alcance nacional. A la Nación corresponde facilitar la conformación de redes y el intercambio de experiencias entre los departamentos, distritos y municipios. El adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de las mujeres será responsabilidad de la Nación.

Artículo 24. *Defensoría de las mujeres.* Créanse en la Defensoría del Pueblo y en la Procuraduría General de la Nación los programas de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, para lo cual deberán adecuar instalaciones y planta de personal, con sujeción a los programas y necesidades del servicio, así como a la disponibilidad de recursos.

#### CAPITULO VI

##### De las políticas para la promoción de la ciudadanía de las mujeres

Artículo 25. *Concertación.* Es Estado y la sociedad civil, con la participación de las mujeres, concertarán políticas y planes que contribuyan al ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y a su participación en la vida social, económica, cultural y política del país, a través de las siguientes estrategias:

1. *De Educación.* Complementar e incidir en el acceso a los procesos educativos formales, mejorando las oportunidades de desarrollo personal y formación integral en las modalidades de educación no sexista, extraescolar, educación formar, no formal e informal.

2. *De Equidad.* Eliminar las inequidades que obstaculizan el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres y el disfrute de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales.

3. *De Acceso a Servicios Laborales.* Garantizar el desarrollo y acceso a sistemas de intermediación laboral, créditos, subsidios y programas de orientación sociolaboral y de capacitación técnica, que permitan el ejercicio de la productividad de las mujeres, mejorando y garantizando las oportunidades de vinculación a la vida económica en condiciones adecuadas que garanticen su desarrollo y crecimiento personal, a través de estrategias de autoempleo y empleo asalariado.

4. *De acceso a bienes, servicios y recursos.* El Estado garantizará progresivamente el acceso de las mujeres a los servicios de salud integral, cultura y deporte.

5. *De Rehabilitación.* Impulsar programas de reeducación y resocialización para mujeres involucradas en fenómenos de drogas, alcoholismo, prostitución, delincuencia, conflicto armado e indigencia.

Artículo 26. *Centros de información y servicios a las mujeres.* El Ministerio de las mujeres impulsará la creación en los municipios de centros de información y servicios a las mujeres, como espacios de información y servicios, donde encuentren ambientes apropiados para su formación integral, se desarrollen programas y se apoyen sus iniciativas.

El Gobierno Nacional a través del Sistema Nacional de cofinanciación apoyará este programa.

Los Centros de información y servicios a las mujeres estarán organizados directamente por los entes territoriales, o por las entidades privadas sin ánimo de lucro, mediante la celebración de contratos con aquellos o con otras entidades públicas, teniendo en cuenta la población femenina de cada entidad territorial, así como también con el Sena.

Artículo 27. *Medios de comunicación.* El Estado promoverá y apoyará la efectiva participación de las mujeres en medios masivos de comunicación.

Paratal efecto el Gobierno, a través del Ministerio de Comunicaciones, adoptará las medidas necesarias.

Artículo 28. *Iniciativas de mujeres.* El Ministerio de las mujeres concertará con los entes territoriales la destinación y distribución de recursos para iniciativas de mujeres que contribuyan a apoyar la consolidación de las organizaciones de mujeres y promover su formación, participación y proyección comunitaria a través de proyectos específicos en diferentes áreas de su interés.

Artículo 29. *Economía Solidaria.* El Estado garantizará oportunidades reales para la creación de empresas asociativas, cooperativas y cualquier otro tipo de organización productivas que beneficien a las mujeres.

#### CAPITULO VII

##### De las Políticas para la Cultura y la Formación Integral de las Mujeres

Artículo 30. *Promoción Política y Cultural.* El Estado promoverá toda forma de expresión política y cultural de las mujeres, con respecto y respeto a las tradiciones étnicas, la diversidad regional, sus tradiciones religiosas, las culturas urbanas y las costumbres de las mujeres campesinas.

Para esto se dotará a las mujeres de mecanismos de capacitación y apoyo efectivo para el desarrollo, reconocimiento y divulgación de la cultura, haciendo énfasis en el rescate de su propia identidad y favoreciendo especialmente a las mujeres que viven en condiciones de vulnerabilidad.

Artículo 31. *Formación de funcionarios.* Las redes y las instituciones encargadas de la coordinación de la política de mujer a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, adelantarán procesos de formación con todos los funcionarios gubernamentales y no gubernamentales que se relacionan en su que a hacer público con mujeres.

#### CAPITULO VIII

##### De las Políticas de Prevención de la Violencia contra las mujeres y las niñas

Artículo 32. *De la política de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas.* El Estado, los organismos, organizaciones y movimientos de la sociedad civil que trabajen en pro de las mujeres concertarán las políticas de prevención, control, sanción y protección de la violencia física, psicológica y sexual, perpetrada contra las mujeres y las niñas, la cual se desarrollará a través de las siguientes estrategias:

1. *De Orientación Institucional.* El Ministerio de la Mujer, como entidad rectora de la política pública para las mujeres, orientará de manera propositiva a los distintos organismos y entidades del Estado, hacia la formulación de políticas, planes y programas tendientes a prevenir y resolver el problema de la violencia contra las mujeres y las niñas.

2. *De Acciones Institucionales.* Diseño y aplicación de mecanismos e instrumentos institucionales e interinstitucional para la promoción, prevención y control de las distintas manifestaciones de violencia ejercidas contra las mujeres y las niñas.

3. *De Definición Legal.* Promulgación de las disposiciones legales que penalizan las prácticas de violencia contra las mujeres y las niñas.

4. *De Capacitación y Orientación.* Diseño y ejecución de programas, focalizados regionalmente, de capacitación y promoción de los mecanismos de control y atención institucional, para la prevención y manejo de la problemática de la violencia contra las mujeres, orientadas a las mujeres y niñas que sean o hayan sido objeto de cualquier manifestación de violencia.

#### CAPITULO IX

##### De la Financiación de la Ley

Artículo 33. *Fuentes.* Para el desarrollo de la presente ley se consideran como fuentes de financiación los recursos del sector público del orden nacional y territorial, recursos provenientes del sector privado y de la cooperación internacional; también los autogestionados por las mismas mujeres.

Artículo 34. *Financiación Proveniente del Presupuesto Nacional.* El Ministerio de las mujeres contará para la financiación de los planes y

programas de las mujeres con los recursos que se asignen en el Presupuesto Nacional, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 181 de 1995.

Artículo 35. *De los entes territoriales.* El Gobierno Nacional incentivará el desarrollo de política, planes, y programas de mujer de los departamentos, distritos y municipios para lo cual los Fondos de Cofinanciación y otras entidades similares cofinanciarán los proyectos prestados por dichos entes.

Artículo 36. *De los recursos de autogestión.* Las instituciones gubernamentales encargadas del fomento del empleo y de organizaciones productivas destinarán recursos específicos dentro de sus presupuestos de inversión anual para financiar proyectos de iniciativa femenina.

Artículo 37. *Créditos.* El Ministerio de las Mujeres concertará con las organizaciones financieras y crediticias mecanismos para crear oportunidades reales de acceso al crédito por parte de las mujeres, lo mismo que instrumentos para establecer garantías de pago, especialmente para proyectos presentados por las de más bajos recursos.

Artículo 38. *Líneas de Crédito Campesino.* El Ministerio de Agricultura promoverá la creación de líneas de crédito para las mujeres del sector rural en las áreas de prestación de servicios, proyectos agropecuarios, agroindustriales, productivos, microempresas y de economía solidaria.

## CAPITULO X

### Del Ministerio de la Mujer

Artículo 39. *Ministerio de las Mujeres.* Créase el Ministerio de la mujer como organismo rector, encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado relacionada con las mujeres, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, según los principios de participación contemplados en esta ley.

El Ministerio de la Mujer tendrá a su cargo, además de las funciones previstas en la presente ley, el ejercicio de las atribuciones generales que corresponde a los Ministerios, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1050 de 1968.

El Ministerio de la Mujer seguirá en orden de precedencia al Ministerio de Cultura.

El Ministerio de la Mujer será miembro, con derecho a voz y voto, del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Compes).

Artículo 40. *De la Estructura del Ministerio de la Mujer.* El Ministerio de la Mujer tendrá la siguiente estructura básica:

1. Despacho de la Ministra
  - 1.1. Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales
  - 1.2. Oficina de Comunicaciones
  - 1.3. Oficina de Planeación
  - 1.4. Oficina de Control Interno.
  - 1.5. Oficina Jurídica
2. Despacho de la Viceministra
3. Dirección de Investigación y Promoción
4. Dirección de Programas Especiales
5. Dirección de Relaciones Interinstitucionales y Asistencia Técnica a Entes Territoriales
6. Despacho de la Secretaria (o) General
  - 6.1. División Financiera
  - 6.2. División Administrativa
  - 6.3. División de Desarrollo del Talento Humano

Artículo 41. *Facultades Extraordinarias.* Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, para que ejerza las siguientes atribuciones:

1. Organizar y poner en funcionamiento el Ministerio de la Mujer.
2. Determinar la misión, objetivos y funciones generales y por dependencia del Ministerio de la Mujer.
3. Determinar el patrimonio de la entidad.
4. Crear los empleos que demande la administración del Ministerio de la Mujer, señalar sus funciones y fijar sus dotaciones y emolumentos.

Artículo 42. *De los Recursos del Ministerio de la Mujer.* Los recursos del Ministerio de la Mujer se constituirán por:

- Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
- Los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.

Los bienes, derechos y obligaciones que pertenecían a la Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional para Equidad de la Mujer y los saldos del presupuesto de inversión existentes a la fecha de entrar a regir la presente ley.

Las sumas y los bienes muebles e inmuebles que le sean donados o cedidos por entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Artículo 43. *De la Planta de personal del Ministerio.* Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de la Mujer tendrá una planta de personal global, que será distribuida mediante resolución, atendiendo la estructura orgánica, las necesidades del servicio y la naturaleza de los empleos.

Artículo 44. *De la Supresión de la Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres.* Suprímese la Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, creada por el Decreto 1440 de 1995 y adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En consecuencia, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, dicha Unidad Administrativa entrará en liquidación, la cual deberá concluir en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de su vigencia.

El Gobierno Nacional designará la liquidadora de la Unidad Administrativa, que deberá reunir las mismas calidades exigidas para la Directora de la Unidad, tendrá su remuneración y estará sujeto al mismo régimen de inhabilidades, incompatibilidades y demás disposiciones legales aplicable.

La liquidadora de la Unidad ejercerá las funciones prescritas para la Directora, en cuanto no fueren incompatibles con la liquidación y actuará bajo la supervisión de la Ministra de la Mujer o la persona que ésta designe.

Artículo 45. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que sean contraria.

*Piedad Córdoba de Castro,*

Senadora.

*Leonor González Mina,*

Representante a la Cámara.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

La política del Estado para las mujeres tiene su marco en la Constitución Nacional de 1991, la cual reconoció la igualdad entre hombres y mujeres y el principio de la no discriminación de los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales.

La búsqueda de la equidad en Colombia tiene como prerrequisito la igualdad entre hombres y mujeres, en los espacios formales de la ley y en todas las dimensiones de la vida cotidiana. Esta búsqueda de la equidad involucra todos los campos de la actividad humana: el político, el económico, el social, el cultural y el legal.

El Estado debe proponer una política que involucre acciones explícitas para reducir los desequilibrios que marginan a sectores amplios de nuestra sociedad. Las mujeres, históricamente, han sido sometidas a condiciones de discriminación sin que se haya retribuido suficientemente su aporte al desarrollo económico y social del país. Por ello, existe una deuda social con las mujeres que la sociedad colombiana debe reconocer.

Un Estado social y democrático de derecho no es viable si el 52% de su población, conformado por las mujeres, no tiene un ejercicio completo de su ciudadanía y no se le respetan y protegen sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Además el Estado y la sociedad deben reconocer en la política de equidad y participación para las mujeres un enfoque que considera a la ciudadanía como dinámica en construcción y portanto evita el reduccionismo de los derechos a un conjunto preciso de estos, asumiendo su permanente ampliación.

En este sentido, la construcción social de ciudadanía se base en la construcción de un sujeto político y social que tiene el derecho a tener derecho, representar y ser representado. Por ello se trata de proteger y ampliar los derechos fundamentales de la mujer, que van desde su autonomía individual -como el disponer del cuerpo libremente y decidir cuándo y cuántos hijos se quiere tener- hasta garantizar que la mujer disfrute plenamente de todos sus derechos humanos y que los derechos de la mujer son derechos humanos.

La ciudadanía para las mujeres pasa por transformar la valoración de ellas como seres y grupo subordinado, lo cual implica el reconocimientos

de sus derechos individuales y colectivos y las garantías para su acción positiva, como actoras en la lucha por la ampliación de la ciudadanía, por la justicia social y económica, por la igualdad de derechos, oportunidades y condiciones.

Consecuentemente con el principio de equidad del Estado, este proyecto de ley recoge los postulados básicos de una estrategia de acción para disminuir la desigualdad entre los hombres y las mujeres y empezar a pagar la deuda social con ellas.

La situación de la mujer ha mejorado significativamente durante los últimos cuarenta años. Su contribución al desarrollo nacional se ha hecho efectiva especialmente en tres campos: la educación, la transición demográfica y el mercado de trabajo.

En materia de educación, desde la década de los 80, la matrícula femenina se equipara a la masculina en todos los niveles, incluyendo la universidad. También aumentó la participación de la mujer en el mercado laboral: Entre 1970 y 1990, el crecimiento de la población masculina económicamente activa fue del 61.6% y la femenina del 168%. De las 3.18 millones de personas que ingresaron al mercado laboral entre 1976 y 1991, el 54.4% fueron mujeres. Las mujeres pasaron del 37% al 43% a representar la población económicamente activa en el período comprendido entre 1976 y 1991.

De otro lado, las mujeres fueron factor decisivo en la transición demográfica que ha vivido el país. Entre 1951 y 1990 el número de hijos por mujer se redujo de 6.7 a 3.3.

No obstante los anteriores logros, persisten aún problemas críticos que afectan a la población femenina. Las posibilidades son más limitadas para las mujeres y no se valora suficientemente su contribución social. La relación desigual entre los sexos, conocida como subordinación de género, incide negativamente en las mujeres: las hace vulnerables, obstaculiza su pleno desempeño y desconoce el valor de su trabajo. En la práctica, esto se traduce en que las mujeres no son reconocidas como ciudadanas con plenos derechos.

Por las anteriores consideraciones, y en atención a la responsabilidad del Estado y de la sociedad en su conjunto en atender la deuda que se tiene con las mujeres, es que se sustenta el presente proyecto de ley, con el cual se busca determinar un marco propicio para definir y ejecutar políticas públicas que generen condiciones que faciliten la participación efectiva de las mujeres en todas las instancias de la vida nacional, que permitan su reconocimiento como ciudadanas con plenos derechos y que, finalmente, se orienten a disminuir las causas de inequidad entre los sexos.

Desde la perspectiva institucional, se plantea la creación del Ministerio de la Mujer, como órgano rector encargado de formular, ejecutar y vigilar las políticas públicas relacionadas con las mujeres.

Con esta propuesta se espera dar mayor trascendencia, significado e importancia a la gestión que actualmente adelanta la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, pues se pasa de una Unidad Administrativa Especial que tiene las características y atributos de un establecimiento público, con las limitaciones que ello significa, a un organismo superior con asiento en las principales instancias de decisión y planeación de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Las políticas públicas relacionadas con las mujeres deben trascender todos los sectores del Estado y, aún, de la sociedad civil, tarea que por su gran dimensión sólo puede adelantar un organismo de las características de un Ministerio.

Del honorable Congreso de la República.

*Piedad Córdoba de Castro,*

Senadora.

*Leonor González Mina,*

Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 12 de agosto de 1998

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 54 de 1998 Senado, *De las Mujeres*, me permito pasar a su Despacho el

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

*Pedro Pumarejo Vega,*

Secretario General

honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 12 de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera 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,

*Fabio Valencia Cossio,*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

\*\*\*

### PROYECTO DE LEY NUMERO 55 DE 1998 SENADO

*por la cual se expiden normas penales  
sobre acoso u hostigamiento sexual.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El título XI del libro II del Código Penal (Decreto-ley 100 de 1980), tendrá un nuevo capítulo, el cual quedará como capítulo sexto, denominado: "Del Acoso u Hostigamiento Sexual".

Artículo 2º. El capítulo sexto del título XI del libro II del Código Penal (Decreto-ley 100 de 1980), estará integrado por las siguientes disposiciones:

"Artículo 312A. Acoso u hostigamiento sexual. El que en beneficio suyo o de un tercero valiéndose de su superioridad manifiesta, por relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, acose, persiga, hostigue o asedie física o verbalmente, con fines sexuales no consentidos, a otra, incurrirá en pena de uno (1) a tres (3) años de prisión".

"Artículo 312B. La acción penal respecto del delito contemplado en el artículo anterior, sólo procederá mediante querrela, ejercitada dentro de los treinta (30) días siguientes a la ocurrencia del hecho".

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de su sanción.

*Piedad Córdoba de Castro,*

Senadora.

*Leonor González Mina,*

Representante a la Cámara.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Al Proyecto de ley por la cual se dictan normas sobre acoso u hostigamiento sexual.

La sociedad colombiana precisa de la convergencia de múltiples esfuerzos que contribuyan a la modificación de conceptos y prácticas antidemocráticas hondamente arraigadas en la cultura, en la vida cotidiana y en los ámbitos público y privado, las cuales constituyen vulneraciones flagrantes a la libertad, igualdad, autonomía personal y dignidad humana.

El ingreso de Colombia al Siglo XXI se produce en medio de agudos conflictos sociales, pero también en los intentos de consolidación de nuevos actores, escenarios y propuestas que crean y buscan salidas concertadas a partir de debates públicos sobre temas diversos, desde una nueva concepción de la política que pone en cuestión la tradicional escisión público-privado.

Problemáticas y conflictos considerados antes como exclusivos de la esfera privada, de la intimidad, de la vida cotidiana o "naturalizados" por prácticas culturales ancestrales y, por tanto, no políticos, eran "dirimidos" sin la intervención del Estado. Hoy por sus graves efectos sociales, las agendas políticas públicas nacionales e internacionales han comenzado a incluir, por ejemplo, temas relacionados con las violencias cotidianas que se ejercen en ámbitos como el familiar, escolar, laboral.

A partir de la década de los noventa, en nuestro país se intensifica el debate público sobre el acoso sexual. Los medios de comunicación hacen gran despliegue a la denuncia de episodios que comprometían a un conocido funcionario, alertando a la sociedad en general sobre la gravedad del problema, generando interrogantes sobre sus verdaderas dimensiones, sobre el tratamiento de este tipo de eventos por los medios mismos, poniendo en evidencia la necesidad de legislar sobre el tema.

#### *Antecedentes:*

Los intentos legislativos dirigidos a penalizar esta conducta son entonces, de reciente data en Colombia y se circunscriben específicamente al acoso sexual en el ámbito laboral.

El Proyecto de ley 041 de 1994 presentado por la Representante Vivianne Morales Hoyos no fue acogido por el Congreso bajo la consideración de que el bien jurídico tutelado no era preciso, que esta conducta podía ser tipificada dentro del delito de constreñimiento ilegal y, además, que sancionarla penalmente podría dar lugar al uso indiscriminado de la denuncia.

El Proyecto de ley 081 de 1997 fue presentado ante la Cámara por la Representante Yolima Espinosa Vera. Conserva, en líneas generales, el mismo contenido, modificando sólo lo relativo a la dosificación de la pena.

La Ley 360 de 1997, que incrementa las penas para algunos delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana, muestra un mayor compromiso por parte del legislador para sancionar de manera efectiva las conductas objeto de esa ley, pero no incluye la tipificación de conductas punibles que constituyen acoso sexual.

Estos intentos se enmarcan en disposiciones internacionales y nacionales tales como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979) que desarrolla el principio de igualdad de oportunidades en el empleo y ratifica los derechos a la salud y a la seguridad.

A partir de las estrategias de seguimiento a la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Nairobi, 1985) se establecen lineamientos para la protección de las mujeres con respecto al acoso sexual en el trabajo.

En la agenda de las organizaciones sindicales, internacionales y nacionales, la problemática ha sido tema de prioritario interés. La OIT (Organización Internacional del Trabajo) adopta en 1985 la Resolución sobre igualdad de oportunidades y Trato Paritario entre hombres y mujeres en el empleo, en la cual se hace explícita la referencia al acoso sexual en el ámbito laboral.

La Oficina de Asuntos Femeninos de la CIOSL (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales) desde 1986 publica una cartilla específica sobre el tema, a la que titula "Hostigamiento Sexual en los lugares de trabajo: Una guía sindical". El Departamento de la Mujer de la CUT (Central Unitaria de Trabajadores, Colombia) basándose en la anterior, publica su propia cartilla: "Un tema para la reflexión sindical. El acoso sexual".

Aunque hasta este momento son notables los avances en el tema, sustentados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos que contemplan tanto el principio de no discriminación como el de igualdad entre hombres y mujeres, en materia de acoso sexual en ámbitos diferentes al laboral no se encuentran disposiciones específicas.

Es sólo en 1994, con la aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de la O.E.A. conocida como Convención de Belém Do Pará, (de obligatorio cumplimiento para los estados que la suscriben, entre ellos Colombia) que se consagra el acoso sexual en todos los ámbitos:

"Artículo 2°. Se entenderá que violencia contra la mujer, incluye la violencia física, sexual y psicológica:

(...)

Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar..." En Colombia, a nivel sectorial, se encuentran algunos avances para el sector público en la modalidad de códigos de comportamiento que establecen prohibiciones y sanciones de tipo disciplinario para quienes incurran en acoso sexual. Son los casos de los

Ministerios de Trabajo y Educación. Sin embargo, la existencia de normas relativas al acoso sexual en estos códigos de comportamiento corroboran la importancia de contar con un instrumento amplio que posibilite la investigación y sanción de hechos que ocurran en cualquier ámbito, público y privado, como se propone en este proyecto de ley.

En abril de 1997, la Sala Plena de la Corte Constitucional censuró los actos de acoso sexual, especialmente los ocurridos en establecimientos educativos y protagonizados por los profesores.

Esta corporación sostiene que: "...el acoso sexual es una conducta que constituye un delito, mucho más si se tiene en cuenta que cada persona es libre para manejar su vida sexual" (El Tiempo, 97/09/18, pág 3ª, Sección Primer Plano). Sin embargo, la Secretaría de Educación sólo dispone de sanciones disciplinarias como la destitución, en el mejor de los casos, ya que la experiencia demuestra que en muchos de ellos la sanción se limita al traslado forzoso a otro establecimiento, poniendo en riesgo a otros grupos de estudiantes.

Estados Unidos fue el primer país de América en legislar sobre el tema, ejemplo seguido en países europeos como Francia y Bélgica.

Posteriormente, Argentina establece sanciones penales para el acoso sexual en general y para el producido en el sitio de trabajo en las entidades públicas en particular. Está en trámite el que sanciona el acoso sexual realizado en las entidades privadas. República Dominicana acaba de poner en vigencia (27 de enero de 1998) una ley por medio de la cual se sanciona el acoso sexual con pena de prisión de uno a cinco años y multas hasta de un millón de pesos, además de aumentar las penas para la violación sexual hasta treinta años.

#### **Marco conceptual**

La construcción de una cultura democrática y participativa en Colombia pasa por la explicitación y el reconocimiento de intereses plurales y diversos en la sociedad, los cuales puedan ser argumentados y debatidos razonada y razonablemente, sometidos a juicio crítico y tramitados social y políticamente desde una conciencia democrática que se sustenta en la ética de la solidaridad, el respeto y el reconocimiento a las experiencias, perspectivas y puntos de vista distintos, articulados en el proceso de construcción de identidades políticas ciudadanas.

Se reconoce que el acoso sexual es un tema intensamente polémico.

Precisamente por serlo indica que su tratamiento debe ser serio, atento y detenido tanto en su análisis conceptual como jurídico - legislativo.

Las conceptualizaciones sobre acoso sexual se desplazan desde nociones muy amplias que abarcan todos los eventos de la vida cotidiana. Sue Wise y Liz Stanley, por ejemplo, desarrollan una definición a la que consideran "minimalista pero omnimoda": "...todas las conductas de acoso sexual están enlazadas por el hecho de que representan una intrusión indeseada y no buscada, por parte de un hombre, en los sentimientos, pensamientos, conductas, espacio, tiempo, energías y cuerpo de una mujer" (1987).

Es evidente que la definición señala como sujeto activo a los varones y como sujeto pasivo de la conducta a las mujeres. En este sentido, el aporte más importante de las autoras es el considerar que todas las mujeres y en todos los momentos del ciclo vital, y por tanto, en todas las esferas de la vida, son vulnerables al acoso sexual.

Sin embargo, en este proyecto de ley se legisla de manera amplia a partir de reconocer, por las experiencias sociales, que los varones también pueden ser acosados u hostigados sexualmente.

Argumenta el Centro de Derechos de Mujeres (CDM) de Tegucigalpa, Honduras: "Se entiende por acoso u hostigamiento sexual cualquier acercamiento, mirada, broma, actitud o insinuación de tipo sexual, que una persona recibe de otra, sin pedirlo ni desearlo y con quien no se tiene ese tipo de relaciones y que causen un profundo desagrado en la persona que lo recibe. El acoso sexual lo sufrimos especialmente las mujeres, aunque se dan casos en los que el ofendido es el hombre" (1996).

Otro grupo de definiciones, especialmente las ligadas a las experiencias más frecuentes que corresponden al ámbito laboral, incluyen un elemento definitorio central: las relaciones jerárquicas de poder, entre la persona que acosa y la que es acosada.

La definición de acoso sexual en el trabajo presenta menos dificultades por ser sus elementos definibles y medibles a través de conductas

concretas. En el contenido de diferentes definiciones revisadas pueden identificarse elementos comunes que configuran las conductas referidas al acoso u hostigamiento sexual:

1. Hechos repetitivos o deliberados.
2. Manifestaciones físicas o verbales de naturaleza sexual.
3. Ser razonablemente rechazadas o no consentidas por la víctima.
4. Existir entre el acosador y la persona acosada relaciones de poder desiguales, autoridad o jerarquía, es decir, un estado de superioridad manifiesta del acosador sobre la víctima.

De estos elementos se deduce que el acoso u hostigamiento sexual presupone, de una parte, la intencionalidad preferentemente masculina y de otra, el rechazo, desagrado o no aceptación -mayormente femenina-. (Conti. Pág. 83).

“El hostigamiento sexual no se limita al área laboral también es una forma de abuso de autoridad y de chantaje que se emplea en el ámbito educativo y que consiste en imponer a las estudiantes una actividad sexual no deseada como requisito para aprobar una materia o pasar de curso” (Rico, 1996, p.29).

El concepto anterior ratifica la necesidad de legislar de manera amplia en relación con los ámbitos de ocurrencia de esta conducta. Las relaciones asimétricas de poder se instauran en la familia, la escuela, el trabajo, la iglesia, la organización.

Derivados de este análisis, los verbos rectores que se proponen para la tipificación son los siguientes:

**Acosar:** Perseguir o hacer sufrir con insistencia a alguien. Este verbo en el contexto legal americano, es usado, “para recoger palabras, gestos y acciones dirigidas a fastidiar, alarmar o abusar de otra persona” (Conti, 1995, ag. 120).

**Hostigar:** Apremiar a una persona con preguntas, ruegos, etc., para obtener algo de ella. Perseguir o molestar a alguien burlándose, contradiciéndolo continuamente o de otro modo.

**Asediar:** Molestar a alguien insistentemente con preguntas, pretensiones, etc., para obtener algo.

**Perseguir:** Solicitar algo con frecuencia e insistencia. Buscar a alguien con frecuencia e importunidad. Hacer sufrir o tratar de destruir a alguien o algo.

El acoso sexual se expresa a través de diversos actos, manifestaciones y actitudes capaces de transmitir a la víctima los propósitos de naturaleza sexual buscados por el hostigador. Así, tanto el lenguaje verbal como el corpóreo, los gestos, señales, sonidos y gráficos se constituyen en medios idóneos al servicio del hostigador tendientes a lograr sus deseos. Los juegos de explícito contenido sexual; porno-fotografías; declaraciones vulgares; comentarios abusivos, insinuaciones libidinosas, burlas referidas a la preferencia sexual de la persona, grafitis, bromas, gracejos, miradas ávidas e insistentes, exhibición de caricaturas, pellizcos, roces “accidentales” en ciertas partes del cuerpo, hacen parte de la lista de expresiones del acoso sexual planteada por la doctrina americana.

En el espacio laboral, extensible por sus características a otros ámbitos de la vida pública y privada, la doctrina ha clasificado el acoso u hostigamiento sexual bajo las siguientes modalidades:

a) **Quid Pro Quo:** Esto por eso. El hostigador promete u otorga determinadas ventajas a condición de recibir una contraprestación de carácter afectivo y/o sexual y en sentido inverso represalias por rechazar la propuesta;

b) **Deterioro del ambiente de trabajo:** La atmósfera de trabajo se degrada intempestiva o progresivamente por efecto de comportamientos colectivos o individuales de contenido sexual;

c) **Acoso sexual ejercido por terceros:** Hostigamiento proveniente de personas no subordinadas a la organización o empresa (clientes, proveedores, etc), pero con la anuencia o permisividad del patrono;

d) **Relaciones consentidas (favoritismo sexual):** Vínculo sentimental que surge entre dos personas que laboran para una misma empresa, que conlleva a abuso de poder de uno de los involucrados a través de mejoras laborales injustificadas, rompiendo la paridad e igualdad laboral.

#### Datos estadísticos.

Por ser una problemática de reciente denuncia y debate público, las estadísticas no alcanzan a reflejar la verdadera dimensión de su ocurrencia.

Sin embargo, a pesar del subregistro a nivel mundial, un alto porcentaje de mujeres reporta acoso sexual en algún momento de sus vidas.

En una encuesta realizada por la empresa de Manejo y Asesoría de Recursos Humanos de Brasil en 1995, reveló que el 30% de las mujeres encuestadas ha sufrido algún tipo de acoso, y que dicho acoso provenía de compañeros de trabajo o del jefe, afectando de manera frecuentemente al 39% de las mujeres.

En Francia el 21% de hombres y mujeres se han enfrentado alguna vez a este problema como víctimas o como testigos; en Bélgica el 34% de las mujeres trabajadoras lo han sufrido alguna vez; en Gran Bretaña una de cada seis mujeres afirma haber sido víctima de acoso sexual al menos una vez.

En cuanto a las profesiones u oficios de las personas asediadas y hostigadas sexualmente, según un estudio realizado por la Dirección General de la Mujer de la comuna porteña en abril de 1996, encabezaban la lista las azafatas con un 60%, seguidas por las periodistas y las secretarías ejecutivas con un 54%. Luego aparece el personal doméstico y las modelos publicitarias con el 48%, policías 47%, enfermeras 40% y empleadas de comercio y bancarias 23%. El mismo estudio señala que sólo el 5% de las personas denuncian el acoso.

#### El acoso sexual en Colombia

Afirma Augusto Conti (1995): “Es explicable que una nación conmocionada por tantos problemas esté muy ocupada para afrontar un debate sobre acoso sexual, y parece razonable que lo aplase en beneficio de sus cuestiones prioritarias. Pero lo que no puede hacer es ignorarlo indefinidamente, y esto porque se trata de un tema asociado a la desigualdad, al desequilibrio en el reparto de oportunidades y al flagelo de la discriminación, causas todas que interactúan para desembocar en violencia e inestabilidad institucional. (P. 93).

La afirmación de este colombiano llama la atención sobre la urgente necesidad de abordar jurídicamente la problemática sustentando, de una parte, su asociación con modalidades de vulneración a los derechos humanos fundamentales (el derecho a la igualdad y el derecho a la no discriminación), y, de otra parte, señala cómo la conducta objeto de esta ley confluye con otras formas de violencia cotidiana al deterioro institucional imperante en el país.

No se conocen en Colombia estudios sistemáticos que permitan por lo menos aproximarse a la dimensión cuantitativa del problema. Por esta razón creemos pertinente acudir a recientes informes de prensa, cuyas características relevantes son la posición de mayor jerarquía del acusado, el ambivalente manejo por parte de autoridades e instituciones que se presuponían competentes para investigar y aplicar sanciones y la aparición de nuevas denuncias en contra del mismo acusado:

El dueño de un edificio acosa y luego viola a su inquilina, amenazando con expulsarla del inmueble.

Una periodista, molesta por la actitud discriminatoria de sus jefes que la asedian y evitan su ascenso dentro de la compañía, demandó al periódico. La compañía la indemnizó por daños y perjuicios, reconociendo el acoso sexual, pero la mujer se retiró de su trabajo y de la profesión.

Un estudiante dispara contra el rector del colegio que lo acosa sexualmente. La noticia agrega que la Secretaría de Educación de Bogotá tiene 109 denuncias entre el primero de enero y el 30 de agosto de 1997 (El Tiempo 18/ 09/97, Sección Primera, pág 1A).

En mayo de 1998 el Consejo Superior de la Judicatura suspendió cuarenta días, por acoso sexual, a un fiscal sin rostro, por denuncias de sus subalternas. En criterio de la Corporación “...el fiscal con su actuación indebida no sólo la humilló sino la afrentó y la perturbó”.

La misma noticia refiere que una semana antes la Sala Disciplinaria aplicó la misma sanción a un magistrado del Consejo Seccional de la Judicatura de Santander “por vulgar” (El tiempo, 02/05/98, Sección actualidad, pág. 10A).

Estos pocos casos, entresacados de un cúmulo de informaciones recientes, ilustran tanto los ámbitos de ocurrencia como las conductas a tener en cuenta para la tipificación del delito y los criterios para establecer las sanciones.

El Congreso tiene la responsabilidad social de adecuar las normas a las realidades del país; realidades que son vividas, reconocidas y analizadas por la comunidad y respecto de las cuales ésta espera que no permanezcan

en la impunidad. Esa es la razón por la cual ponemos a su consideración este proyecto de ley, honorables Congressistas.

De los honorables Congressistas,

*Piedad Córdoba de Castro,*  
Senadora.

*Leonor González Mina,*  
Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 12 de agosto de 1998.

Señor Presidente.

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 55 de 1998 Senado "por la cual se expiden normas penales sobre acoso u hostigamiento sexual", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 12 de agosto de 1998.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera 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*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Fabio Valencia Cossio.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 56 DE 1998 SENADO**

*por la cual se obliga a incluir Indices Estadísticos Educativos actualizados en el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Educativo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Inclúyanse dentro del Plan Nacional de Desarrollo del Sector Educativo los siguientes Indices Estadísticos Educativos:

1. Total de alumnos matriculados por niveles en Educación Preescolar, básica primaria, básica secundaria, media y superior en los sectores público y privado en las zonas urbanas y rural, con sus respectivos porcentajes.

2. Total de establecimientos educativos en Educación Preescolar, Básica Primaria, Básica Secundaria, Media y Superior en los sectores público y privado, en las zonas urbanas y rural con sus respectivos porcentajes.

3. Total de docentes en los niveles de la Educación Preescolar, Básica Primaria, básica Secundaria, Media y Superior en los sectores público y privado por zona urbana y rural con sus niveles de formación, capacitación académica, grado en el escalafón y sus respectivos porcentajes.

4. Niveles educativos en los que se atiende la población con necesidades educativas especiales en el país, número de establecimientos públicos y privados que prestan este servicio en las zonas urbana y rural, número de alumnos vinculados, número de docentes que atiendan a la población discapacitada, con su respectivo nivel académico y formación.

5. Población en edad escolar que no ha sido admitida por falta de cupos en los establecimientos públicos y privados de las zonas urbana y rural, en los niveles de Educación Preescolar, Básica Primaria, Básica Secundaria, Media y Superior.

6. Población potencial en edad escolar entre 5 y 23 años de edad distribuida por nivel educativo.

7. Número de docentes registrados en las Oficinas de Secretaría de Educación Departamentales y Distritales.

Artículo 2°. *Definición.* Se entiende por Índice Estadístico el conjunto de cifras que muestran la situación de los temas de que trata la presente ley.

Artículo 3°. *Periodicidad.* Estos índices se deberán determinar anualmente para efectuar el seguimiento de los programas del plan y para medir el impacto de las acciones previstas.

Artículo 4°. *Objetivos.*

a) Servir como guía de obligatoria consulta para la elaboración de todas las políticas, planes, proyectos y acciones de desarrollo educativo que se implementen en el país;

b) Ser base para la asignación de los Recursos del Sector Educativo en forma equitativa;

c) Hacer seguimiento y evaluación a las políticas educativas del Gobierno Nacional.

Artículo 5°. Ordénase al Departamento Nacional de Estadística "DANE" el establecimiento de los Indices Educativos en forma anual y comunicarlos mediante informe que deberá ser presentado al Ministro de Educación Nacional y a las Comisiones Cuarta y Sexta del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y a los funcionarios, entidades, instituciones y organizaciones que considere pertinentes, antes del mes de septiembre de cada año.

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

Presentado a consideración del Congreso por,

*Alfonso Lizarazo Sánchez,*  
Senador de la República.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Colombia es uno de los países latinoamericanos en los que más se han implementado políticas y modelos educativos, pero nunca han existido los mecanismos para el seguimiento y evaluación de los resultados de ellos. Igualmente, esas mismas políticas, modelos y planes de inversión, se han diseñado sin fundamentarse en cifras y estadísticas que determinen las prioridades y falencias de nuestro sistema educativo.

El tema de los Indices Estadísticos Educativos es vital para el desarrollo educativo futuro del país. De ahí la importancia de su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo para el sector. Se requiere un cambio en la cultura colombiana, no nos hemos acostumbrado a evaluar lo que hacemos, la improvisación ha sido característica nacional.

La existencia de estos índices posibilita a las entidades responsables del sector, el diseño de estrategias y programas que tiendan a dar respuesta a las necesidades reales que sean visibles con el examen de los índices y sirvan como herramienta obligada para la planeación. Es la mejor manera de evaluarlos, corregirlos, proyectarlos, mantener el rumbo o rectificar el camino.

En el campo educativo, lo importante no es el monto de lo que se invierte en educación, sino la eficiencia del gasto, los resultados. Para eso son los Indices Estadísticos Educativos.

¿Hacia dónde queremos ir en educación?, tenemos que hacer consecuentes los hechos con el discurso, por ello necesitamos una base sólida, firme, creíble, real, para la planeación. La gente y los gobernantes actúan para atender las necesidades del sector, lo cual no es posible sin índices que permitan evaluar.

Los índices deben reflejar la evolución del desarrollo educativo del país. Si se quiere eficiencia a todo nivel, estos elementos son indispensables. Si la Nación y las políticas educativas fallan en este aspecto, muy pocos resultados podremos esperar, porque andaríamos sin rumbo ni norte.

Estamos en la imperiosa necesidad de introducir la gerencia en el sector público en busca de la eficiencia. Pues bien, un elemento central para lograrlo es la construcción de los índices estadísticos.

Es claro que los índices se convierten en una información indispensable para obtener resultados confiables. La información es la base de la planeación, la planeación es la base para la gerencia. Es de todos conocida y existe conciencia colectiva de la debilidad del sector en cuanto a sistemas de información, existencia de cifras desactualizadas y se trabaja con cifras

históricas que no reflejan la realidad actual. Además, los Índices Estadísticos Educativos son indispensables para conocer el potencial escolar, sus necesidades y demandas no satisfechas.

Para el efecto se somete a consideración del honorable Congreso de la República este proyecto de ley.

*Alfonso Lizárazo Sánchez,*  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 12 de agosto de 1998

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 56 de 1998 Senado, "por la cual se obliga a incluir índices estadísticos educativos actualizados en el plan nacional de desarrollo del sector educativo", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPUBLICA

Agosto 12 de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese 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*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Fabio Valencia Cossio.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 57 DE 1998 SENADO**

*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 294 de 1996.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 4° de la Ley 294 de 1996 quedará así:

Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico o psíquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, pedir al comisario de familia o a falta de éste al inspector de policía, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que ésta se realice cuando fuere inminente.

Parágrafo 1°. Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de una comisaría de familia o una inspección de policía según el caso, competente para conocer de esta acción, la petición se someterá a reparto dentro de la hora siguiente a su presentación.

Parágrafo 2°. Las menciones de juez que se hacen en los artículos 5° literales c) y d) 6°, 9° inciso 2°, 11, 12, 14, 16 y 17 inciso 1° de la Ley 294 de 1996, se entenderán referidas al funcionario competente para la imposición de las medidas de protección.

Artículo 2°. El inciso primero del artículo 5° de la Ley 294 de 1996 quedará así:

Si el funcionario competente determina que el solicitante o un miembro del grupo familiar ha sido víctima de violencia o maltrato, emitirá mediante resolución motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar.

Parágrafo 1°. El funcionario podrá imponer, además de las medidas previstas en el presente artículo, las siguientes:

1. Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, cuando a discreción del funcionario dicha limitación resulte necesaria para prevenir que aquel moleste, intimide, amenace, o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores cuya custodia provisional le ha sido adjudicada.

2. Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños miembros del grupo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiera lugar.

3. Cualquier otra medida necesaria para el cumplimiento de los propósitos de la presente ley.

Parágrafo 2°. El control jurisdiccional de las decisiones que tomen los comisarios de familia o los inspectores de policía según el caso, en la aplicación de la presente ley, no será ejercido por el Contencioso Administrativo sino por el juez de familia o promiscuo de familia; civil municipal o promiscuo municipal, si faltare el de familia, de acuerdo con el proceso verbal sumario contemplado en el Código de Procedimiento Civil.

Parágrafo 3°. Las decisiones que tome el comisario de familia o inspector de policía en la aplicación de la presente ley, sólo serán susceptibles recurso de reposición.

Parágrafo 4°. En firme la resolución que niega la solicitud de revocación, modificación o terminación de la medida impuesta por el comisario de familia o inspector de policía, quedará agotado el trámite administrativo. Cualquiera de las partes interesadas, el Ministerio Público o defensor de familia, dentro de los treinta días siguientes a la ejecutoria de la resolución, podrá solicitar al juez de familia o promiscuo de familia civil municipal o promiscuo municipal, si faltare el de familia, la terminación de los efectos de las declaraciones hechas por el comisario de familia o inspector de policía, y la finalización de las medidas de protección adoptadas. Para este efecto, deberá demostrarse plenamente que se han superado las circunstancias que les dieron lugar y que hay razonables motivos para esperar que no volverán a producirse.

Artículo 3°. El inciso 2° del artículo 9° de la Ley 294 de 1996 quedará así:

La petición de una medida de protección podrá formularse por escrito, en forma oral o por cualquier medio idóneo para poner en conocimiento del funcionario los hechos de violencia intrafamiliar, y deberá presentarse dentro de los treinta (30) días siguientes a su acaecimiento.

Artículo 4°. El artículo 15 de la Ley 294 de 1996 quedará así:

Si el agresor no compareciere a la audiencia se entenderá que acepta los cargos formulados en su contra. Si la víctima no compareciere, se entenderá que desiste de la petición, excepto si fuere menor de edad o un incapaz judicialmente reconocido.

Parágrafo. Las partes podrán excusarse de la inasistencia por una sola vez antes de la audiencia o dentro de la misma siempre que mediaré justa causa. El funcionario evaluará la excusa y, si la encuentra procedente, fijará fecha para celebrar nueva audiencia dentro, de los cinco(5) días siguientes.

Artículo 5°. El artículo 16 de la Ley 294 de 1996 quedará así:

La resolución la dictará el juez al finalizar la audiencia y será notificada a las partes en estrados. Si alguna de las partes estuviere ausente, se le notificará mediante aviso, telegrama o por cualquier otro medio idóneo. De la actuación se dejará constancia en el acta, de la cual se le entregará copia a cada una de las partes.

Artículo 6°. El inciso 3° del artículo 17 quedará así:

La resolución que imponga las sanciones por incumplimiento, de la orden de protección, provisional o definitiva, será motivada y notificada personalmente en la audiencia o mediante aviso y control jurisdiccional previsto en el parágrafo 4° del artículo 2° de la presente reforma.

Parágrafo 1°. En el caso de la conversión de multa en arresto, previsto en el literal a) del artículo 7°, la decisión se adoptará de plano mediante auto que sólo tendrá el recurso de reposición. La conversión se hará tres días de arresto por cada salario mínimo mensual. En ningún caso la sanción de arresto podrá ser superior a 45 días.

Parágrafo 2°. La audiencia para la imposición de la sanción, a la que se refiere, el inciso 2° del artículo 17 de la Ley 294, deberá celebrarse dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud de la sanción.

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a consideración del Congreso por:

*Piedad Zuccardi de García,*  
Senadora de la República.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Presentamos a consideración de los honorables Senadores el proyecto de ley por la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.

Varias razones nos llevan a pensar que hay necesidad de modificar en forma parcial la Ley 294 de 1996. En el artículo 1° se propone modificar la expresión "en el contexto de una familia" por "dentro de su contexto familiar".

Esta aclaración es importante ya que la ley lo que busca proteger es la unidad y la armonía en la familia, pero no en cualquier familia como lo da a entender la expresión aludida sino en la de la persona agredida. Tal como está redactada actualmente la disposición, supondría que si una persona es violentada en el seno de una familia que no es la suya, podría solicitar una medida de protección en los términos de la ley y esto es inconcebible ya que para estos casos existen otros mecanismos. No por pequeña deja de ser fundamental esta aclaración porque podría prestarse a erróneas interpretaciones que no contribuyen en nada a la aplicación de la ley.

La principal y más importante modificación, que se constituye en la base de esta reforma, es el traslado de competencias en el conocimiento de las medidas de protección por hechos de violencia intrafamiliar, de los jueces de familia o promiscuos de familia, promiscuos municipal o civil municipal, a los comisarios de familia o en su defecto a los inspectores de policía.

Esto se hace necesario en la medida en que los despachos de los jueces de familia se encuentran absolutamente congestionados por estas peticiones que bien podrían ser conocidas en primera instancia por las autoridades que aquí se proponen.

Los jueces de familia se ven obligados a resolver todo tipo de conflictos familiares no menos importantes, pero deben dejarlos a un lado porque el término que les da la ley es perentorio (entre los cinco y diez días siguientes a la presentación de la petición para citar audiencia en la cual deben dictar sentencia) lo que ha conducido a la parálisis de los demás procesos, perjudicando a los otros usuarios.

La figura del Comisario de la familia no ha sido valorada como se debe y aún existe cierta desconfianza de sus capacidades de actuación. Esta posición debe cambiar. La mayoría de personas desconoce que para ser comisario se deben reunir ciertos requisitos bastante exigentes y que garantizan su especialidad en la materia de familia. Según el artículo 298 del Código del Menor, un comisario necesita ser:

1. Ciudadano en ejercicio.
2. Abogado inscrito.
3. Especializado en Derecho de familia o de menores con experiencia no inferior a un año en la materia.
4. De intachable conducta moral, social y familiar y sin antecedentes penales o disciplinarios.

Esto significa que no cualquier persona puede llegar a ser comisario de familia y que además para serlo hay que cumplir con exigencias de ley que no pueden desconocer los alcaldes municipales quienes son los encargados de designarlos, porque de lo contrario podrían estar incurso en faltas disciplinarias e incluso penales.

En contraste con lo anterior, el Decreto 2272 de 1989 eliminó los requisitos para ser juez de menores (como se denominaban en aquella época) contenidos en la Ley 83 de 1946, la cual exigía en el artículo 3° que "para ser juez de menores se necesitaban los mismos requisitos que para ser juez superior. Debe, además, comprobarse el legítimo matrimonio, que es padre o madre de familia, la versación en las ciencias educativas y la ejemplar conducta moral". Actualmente "para ser Juez de Familia se exigen los mismos requisitos que para ser Juez de Circuito" (artículo 15 del Decreto 2272 de 1989). El hecho de que no se exijan requisitos adicionales a los de los Jueces del Circuito, quiere decir que los Jueces de Familia no tienen que ser expertos o especializados en el tema de familia, a diferencia de los Comisarios de Familia, como ya se mencionó.

Una de las ventajas más grandes que traería el traslado de competencia a las Comisarías de Familia es la garantía de atención permanente al usuario ya que éstas funcionan las 24 horas del día por disposición legal (Código del Menor artículo 295), lo que evitaría la desprotección que existe actualmente en los días de vacancia judicial o en las horas de descanso laboral de los jueces.

Además, "la comisaría contará preferentemente con un médico, un sicólogo, un trabajador social y los demás funcionarios que determine el respectivo Concejo Municipal o Distrital" (artículo 297 del Código del Menor). El equipo interdisciplinario es una garantía para todo el grupo familiar porque encuentra no solamente su ayuda legal para solucionar su caso sino también un apoyo integral que seguramente, le permitirá afrontar la dificultad de una forma más adecuada.

Es necesario fortalecer las instituciones ya existentes y con las que contamos en la actualidad, en vez de creer que la solución está en crear nuevos juzgados, lo que es más demorado y se constituye apenas en un paliativo para aliviar el problema.

Dadas las circunstancias actuales en que funciona la jurisdicción de familia, no es indispensable que los jueces conozcan necesariamente en primera instancia de las conductas contempladas en la ley. No se ve cuál es realmente la función judicial. Estas decisiones pueden ser tomadas perfectamente por los comisarios de familia quienes además tienen la ventaja de estar más cerca del ciudadano, lo que sin duda es una garantía para éstos. Esto no implica que se piense en desjudicializar completamente la acción. Lo que se busca es que en el primer momento de la violencia, cuando la víctima más lo necesita, tenga acceso a un funcionario que tienen más cerca y que está en cualquier lugar del país por más apartado que sea. La reforma contempla una acción jurisdiccional de revisión a cargo de los jueces especializados de familia. (De esa acción normalmente conocería el Contencioso Administrativo).

Los inspectores de policía son nombrados por el alcalde del respectivo lugar y para serlo deben reunir los requisitos que se hubieren establecido en los acuerdos de los ... (sic) los exista comisario, éstos puedan conocer de la violencia intrafamiliar y no se quede ningún lugar de la geografía colombiana sin autoridad competente para conocer de las conductas de violencia intrafamiliar.

En el párrafo 2° se sustituyen todas las alusiones al juez por la de "funcionario competente para aplicar la medida" en la totalidad de la ley, para hacer más corto el proyecto.

El artículo 2° amplía la cobertura de la disposición para no restringir al funcionario competente a la hora de imponer la medida. Tal y como está actualmente, el juez podría ordenar al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja sólo contra la persona ofendida. Proponemos incluir "u otro miembro del grupo familiar" para así evitar que si agrede también a otras personas de la familia se tenga que adelantar un nuevo proceso por violencia intrafamiliar.

En el párrafo primero del inciso comentado, con el fin de hacer más garantista la norma, se considera pertinente otorgarle al funcionario otras posibilidades al momento de imponer la medida.

La primera obedece a la necesidad de proteger a la víctima en cualquier lugar donde se encuentre para que no sea molestada, intimidada o amenazada por el agresor. En la actualidad no se contempla esta medida y es importante en cuanto otorga al funcionario una solución razonable, al menos temporal para que cesen los actos de violencia contra la víctima.

La segunda faculta al funcionario para prohibirle al agresor realizar una conducta muy común al interior de los hogares con los problemas de violencia, que es llevarse a los niños para presionar a la pareja. Tal situación es inadmisibles y requiere de una medida inmediata por parte de la autoridad que conoce el caso. Lo anterior, sin perjuicio de acciones penales como por ejemplo la configuración del delito de secuestro simple contemplado en el Código Penal.

La última y tal vez más significativa es la que faculta al comisario o inspector de policía, para que decida cual es la mejor opción de acuerdo con las circunstancias de cada caso. Es obvio que por la configuración de las familias y de la violencia, cada petición que se presenta tiene unas características diferentes y no se pueden pretender abarcar todas las opciones posibles en la ley, por lo que la propuesta resulta amplia y garantista.

El párrafo segundo se refiere al control jurisdiccional de las decisiones que tomen los comisarios de Familia funcionarios administrativos, el control jurisdiccional de sus decisiones debería surtirse ante la jurisdicción contencioso administrativa. Sin embargo, desde hace varios años, se ha impuesto la tesis de que, si se trata de asuntos especializados como el de familia, dicho control lo ejercerán los funcionarios judiciales, después de haberse agotado la vía gubernativa (recursos de reposición). Así lo dispone el Código del Menor en sus artículos 56 y 64, de manera que, en el caso de los defensores de familia (que también son funcionarios administrativos) "el control jurisdiccional de las decisiones que tome el Instituto de Bienestar Familiar se sujetará a las normas del Código Contencioso Administrativo". No obstante, los actos administrativos que resulten acerca de las medidas de protección preceptuadas en el artículo 57 y las demás que definan en forma (pertinente o provisional, la situación de un menor), estarán sujetas al control jurisdiccional de los Jueces de Familia, conforme a lo establecido en el artículo 64 de este Código.

El control no es pues, el del contencioso administrativo, sino el de los jueces, especializados de familia, promiscuos de familia, el civil municipal o promiscuo municipal, si faltare el de familia. Esta es una forma de garantizar que las decisiones que tome el comisario de familia o inspector de policía sean revisadas por funcionarios judiciales especializados que conocen la materia.

El Parágrafo 3° se refiere al recurso de reposición. La forma en que se agotará la vía gubernativa será a través del recurso de reposición, el cual implica que las decisiones que tome el comisario de familia o inspector de policía serán revisables por ellos mismos, ya que pueden ser que consideren que se ha equivocado o que de alguna manera el recurrente tiene razón en hacer la solicitud. Así, la parte que se considere afectada con la medida puede presentar una solicitud ante el mismo funcionario que la profirió para que sea revisada y éste decida si la revoca, la modifica o la da por terminada. Se incluye esta disposición además, para impedir erróneas interpretaciones, es decir, para hacer la claridad sobre la improcedencia de otro tipo de recursos (como la apelación o la casación). No tendrían sentido porque no hay funcionarios que los conozca, ya que los recursos por la vía ordinaria deben surtirse ante los superiores funcionales y ni los Comisarios de Familia, ni los Inspectores de Policía lo tienen para poder surtirlos ante ellos.

Sobre el párrafo cuarto debemos hacer los siguientes comentarios. Después de que el Comisario de Familia o Inspector de Policía haya negado la solicitud de revocación, modificación o terminación de la medida de protección y la resolución que lo decida este en firme, queda agotado el trámite administrativo, es decir, la vía gubernativa.

Si una de las partes o ambas no queda conforme con la resolución, puede acudir dentro de los treinta días siguientes a su ejecutoria, al Juez de Familia o promiscuo de familia, civil municipal, si faltare el de familia, para que se declare la terminación de los efectos de las declaraciones hechas por el comisario de familia o inspector de policía, y la finalización de las medidas de protección adoptadas. De igual forma puede acudir al Ministerio Público o el Defensor de Familia.

El funcionario judicial no puede a su arbitrio ordenar la cesación de las medidas impuestas por el Comisario de Familia o Inspector de Policía. Debe demostrarse plenamente que se han superado las circunstancias que les dieron lugar y que hay razonables motivos para esperar que no volverán a producirse, de manera que se garantice que con dicha terminación no se afectará la integridad de los miembros del núcleo familiar ni quedarán amenazados sus derechos fundamentales.

Lo que intenta hacer esta disposición es garantizar que quien se sienta afectado con la medida sólo pueda acudir ante el mismo funcionario que la profirió para que sea revisada (mediante recurso de reposición), sino que luego de esto si el funcionario considera que es conveniente ponerle fin a la medida de protección, deberá emitir resolución motivada en la audiencia que se cite para ese fin dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud, después de haberse practicado las pruebas solicitadas.

En el artículo tercero de la reforma se amplía el término de caducidad que contemplaba el artículo noveno de la ley. Se considera que un lapso de ocho días entre el acaecimiento de los hechos de violencia intrafamiliar y la formulación de la petición es muy corto, por lo que se propone su ampliación a treinta días.

Esto es importante, habida cuenta de que no procede la tutela contra actos de violencia familiar (sentencia T-421-96) y las víctimas, con este plazo tan reducido se están quedando sin dónde acudir, máxime cuando la mayor parte de la población no tiene conocimiento de quiénes son las autoridades competentes para ello. En las regiones apartadas no es fácil, dentro de este término acudir a la autoridad competente, atendida además la circunstancia de la modalidad de la violencia, que en muchos casos conlleva la imposibilidad de la víctima de retirarse del lado del agresor, porque éste se lo impide.

En el artículo cuarto se suprime la expresión "un discapacitado" y se reemplaza por "un incapaz judicialmente reconocido" porque el discapacitado puede ser capaz y en cambio se dejaba por fuera de la disposición a los dementes, quienes tampoco pueden desistir.

El párrafo del artículo atrás comentado se refiere a la inasistencia de las partes por una sola vez, antes de la audiencia o dentro de la misma siempre que mediare justa causa. La ley no contempla nada acerca del trámite en caso de inasistencia de una de las partes a la audiencia. Se le permite a éstas excusarse pero sólo por una vez, para así evitar dilataciones indefinidas. Podrán presentar la excusa antes de la audiencia o dentro de la misma y si el funcionario encuentra que media justa causa fijará fecha para celebrar nueva audiencia en un término de cinco días.

En el artículo quinto se cambia la palabra sentencia por resolución motivada para armonizar con el resto de la reforma.

En el párrafo primero del inciso 3° del artículo 17, artículo 6° de la reforma se establece como debe hacerse la conversión porque la ley no lo dijo y los jueces están aplicando el Código del Menor donde la conversión de multa en arresto se hace por salarios diarios y no mensuales, lo cual arroja sanciones exageradas e incongruentes porque resultan mayores, en el caso de la conversión de la multa que en reincidencia para la cual hay una sanción máxima de cuarenta y cinco (45) días.

Con la forma de conversión que se propone, la sanción no sería superior a treinta (30) días.

En el párrafo segundo se establece una audiencia obligatoria, dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud de la sanción por incumplimiento, porque la experiencia ha indicado que el juez cumple con dictar el fallo en días (10) días, pero se demora hasta varios meses para imponer las sanciones por incumplimiento, desnaturalizando el principio de celeridad señalado para estos procedimientos.

Por último debo afirmar que la Ley 294 de 1996, por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política ha sido un gran avance en la protección judicial a los miembros de la familia que se ven afectados por hechos violentos de sus propios integrantes. La ley en comento ha sido un paso adelante en este sentido y por eso es de resaltar su espíritu progresista al otorgar al ciudadano mayores elementos contra uno de los problemas más preocupantes de nuestra sociedad; la violencia en la familia, que ha sido descrita por muchos expertos como una de las manifestaciones más graves porque si en el seno de la familia existe violencia, ésta se repetirá en todos los niveles sociales (escuela, trabajo, comunidad).

Lo anterior no significa que la Ley 294 de 1996 no tenga defectos ni sea susceptible de mejorar para bien de quienes la necesitan y a diario la utilizan como mecanismo para solucionar sus conflictos familiares.

En este sentido, propongo unas modificaciones que en nuestro sentir pueden contribuir a perfeccionar el procedimiento empleado para resolver las peticiones de hechos violentos en el seno de la familia.

Del honorable Senado,

*Piedad Zuccardi de García,*  
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 12 de 1998

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 57 de 1998 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 294 de 1996 presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia

de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

*Pedro Pumarejo Vega,*  
Secretario General

honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 12 de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera 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*.

Cumplase:

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Fabio Valencia Cossio.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 58 DE 1998 SENADO**

*por medio de la cual se crea el Instituto de Capacitación para Personas Especiales, Incape.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Créanse el Instituto de Capacitación para Personas Especiales, Incape, como establecimiento público del Estado adscrito al Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 2°. El Instituto de Capacitación para Personas Especiales, Incape, en desarrollo de la Ley 361 del 7 de febrero de 1997 y en cumplimiento del Título III Capítulo 1° de la Ley 115 de 1994, liderará y coordinará todas las acciones gubernamentales en este campo, y se orientará al logro de los siguientes objetivos:

a) Propender y trabajar por la integración social de las personas discapacitadas y/o necesidades educativas especiales de formación;

b) Optimizar la educación y capacitación de las personas discapacitadas y/o necesidades educativas especiales que les permita incorporarse a la vida laboral;

c) Ser el instrumento de las políticas gubernamentales para el sector, y a la vez, servir de puente entre la población discapacitada y el Gobierno Nacional;

d) Desarrollar convenios de colaboración y cooperación técnica internacional y nacional para la implementación de ayudas técnicas y rehabilitación de las personas con limitaciones;

e) Desarrollar programas para la integración económica y productiva de las personas con discapacidad, con el fin de buscar la capacitación, proveer la asistencia técnica y mejorar las condiciones de acceso al crédito por parte tanto de la persona con limitaciones, como de su núcleo familiar;

f) Consolidar un sistema nacional de información de discapacidad, con el fin de permitir que la persona discapacitada y su familia, tengan información oportuna sobre la oferta de servicios institucionales públicos o privados.

Artículo 3°. El Instituto de Capacitación para Personas Especiales, Incape, tendrá como órgano rector la Junta Directiva Nacional.

Parágrafo. La planta de personal del Incape, su escala de remuneración y las calidades que se deban acreditar, serán fijadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y adoptadas mediante decreto del Gobierno Nacional.

Artículo 4°. El Instituto de Capacitación para Personas Especiales, Incape, contará con autonomía presupuestal y le será asignado en el Presupuesto General de la Nación.

El Incape podrá recibir contribuciones de entidades públicas o privadas, de personas naturales o jurídicas, de organismos e instituciones de carácter internacional y de ONG.

El Incape podrá organizar actividades enmarcadas dentro de la ley, para la consecución de recursos económicos.

El manejo contable del Incape estará sometido al Plan General de Contabilidad Pública.

Artículo 5°. El Instituto de Capacitación para Personas Especiales, Incape, desarrollará su actividad en todo el territorio nacional, siempre en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.

Su sede será la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., y de acuerdo con las necesidades, establecerá regionales en distintos sitios del país.

Artículo 6°. El Instituto de Capacitación para Personas Especiales, Incape, tendrá una Junta Directiva Nacional quien será el organismo rector, responsable de fijar las políticas del Instituto, realizar su seguimiento y evaluación.

La Junta Directiva Nacional estará compuesta por seis miembros, de la siguiente forma:

Un Delegado del Ministro de Educación Nacional quien la presidirá.

El Director General del Incape, quien hará las veces de Secretario.

Un Delegado del Ministro de Salud.

Un Delegado del Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Un Representante de las personas especiales vinculadas al Incape.

Un Delegado del Director General del SENA.

*Funciones:*

1. Adoptar y aprobar los Estatutos del Incape.

2. Aprobar el presupuesto de funcionamiento, gastos e inversiones del Incape.

3. Fijar las políticas a desarrollar por el Incape.

4. Realizar el seguimiento y evaluación de las políticas del Incape.

5. Presentar recomendaciones y sugerencias sobre funcionamiento y procedimientos al Director General del Incape.

8. Todas las que le sean asignadas por la ley.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva Nacional del Incape se reunirá una vez cada mes, previa citación del Director General en la cual se indicará la fecha, lugar y hora.

Parágrafo 2°. El Director General del Incape tendrá voz pero no voto en las deliberaciones de la Junta Directiva Nacional del Incape, de la cual será su secretario.

Parágrafo 3°. Para deliberar, la Junta Directiva Nacional deberá contar con la asistencia de la mitad más uno de lo integrantes.

Artículo 7°. Inicialmente, el Ministro de Educación Nacional será el responsable y proveerá de planta física al Incape para su funcionamiento, hasta que este pueda adquirirla con sus propios recursos.

Artículo 8°. Para el cumplimiento de sus objetivos, el Incape podrá contratar con entidades públicas y privadas, personas jurídicas y naturales la prestación y recepción de servicios.

Además, el Incape podrá establecer convenios para proporcionar fuerza de trabajo, con el ánimo de permitir que sus vinculados generen sus propios ingresos y perfeccionen su capacitación. Estos convenios se podrán ejecutar por parte de los discapacitados en sus residencias, instalaciones del Incape o en la sede del contratista.

Artículo 9°. El Ministro de Educación nacional coordinará la organización y funcionamiento del Incape,

Artículo 10. Facúltase al Ministro de Educación Nacional, para que durante el año siguiente a la promulgación de la presente ley, adelante los estudios y trámites necesarios para fusionar el Instituto Nacional de Ciegos, INCI y el Instituto Nacional de Sordos, Insor, con el Incape.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Presentado a consideración del honorable Congreso de la República por,

*Alfonso Lizarazo Sánchez,*

Senador de la República.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

El presente proyecto de ley será complemento y desarrollo de la Ley 361 de 1997, la cual recoge los principios constitucionales que en considera-

ción a la dignidad humana, le son propios y reconocidos a las personas discapacitadas, para su completa realización personal, total integración social, asistencia y protección necesarias.

Es obligación constitucional del Estado la habilitación y la rehabilitación adecuadas, la educación apropiada, la orientación y la integración laboral de las personas especiales. Para estos efectos, están obligados a participar para su eficaz realización, la administración central, el sector descentralizado, las administraciones departamentales, distritales y municipales, y todas las corporaciones públicas y privadas del país.

El artículo 10 de la mencionada ley, obliga al Estado Colombiano a que sus Instituciones de Educación Pública garanticen el acceso a la educación y la capacitación en los niveles primario, secundario, profesional y técnico de las personas con limitación, quienes para ello dispondrán de una formación integral dentro del ambiente más apropiado a sus necesidades especiales.

La población actual de discapacitados en Colombia es de cerca del 12%, lo que equivale aproximadamente a 5 millones de colombianos, grupo humano muy significativo que representa un importante potencial de trabajo inexplorado por la falta de rehabilitación y que exige políticas gubernamentales efectivas para su atención.

Es deber del Gobierno Nacional la creación e implementación de los mecanismos institucionales que permitan el desarrollo de los programas establecidos en la citada ley, dotándolas de los materiales educativos que respondan a las necesidades específicas según el tipo de limitación que presenten los alumnos. Igualmente, el establecimiento de metodologías para el diseño y ejecución de programas educativos especiales que garanticen el ambiente menos restrictivo para la formación integral de estas personas. Es deber lograr que toda persona discapacitada o con limitación especial, desarrolle al máximo sus capacidades.

El Gobierno Nacional dentro de la política nacional de empleo adoptará las medidas pertinentes dirigidas a la creación y fomento de las fuentes de trabajo para las personas discapacitadas, utilizando todos los mecanismos adecuados a través de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Educación Nacional y otras entidades gubernamentales, organizaciones de personas con limitación que se dediquen a la educación especial, a la capacitación, a la habilitación y rehabilitación.

El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA tiene obligación de realizar acciones de promoción de sus cursos entre la población con limitación y permitir el acceso en igualdad de condiciones de dicha población previa valoración de sus potencialidades a los diferentes programas de formación. Así mismo a través de los servicios de información para el empleo establecerá una línea de orientación laboral que permita relacionar las capacidades del beneficiario y su adecuación con la demanda laboral.

El país siempre ha tenido conciencia sobre la atención a las personas discapacitadas. Como fundamento de ello nació la Ley 361 de 1997, que para su implementación, necesita la creación de una institución del orden gubernamental que sea la responsable de aplicar toda la política gubernamental para este sector.

Para ello, proponemos mediante el presente proyecto de ley la creación del Instituto de Capacitación para Personas Especiales, Incape, diseñado para brindar atención integral a todos los discapacitados sin exclusión alguna producto de la clase de limitación, aun, se atenderán personas con traumas psicológicos producto de conflictos sociales como los desplazados. Allí, todas las personas que quieran adquirir conocimientos especiales, serán orientadas por un equipo interdisciplinario que posibilite desarrollar el potencial de trabajo que habita en cada ser humano.

#### **Viabilidad normativa**

El Plan Nacional de Desarrollo, por medio de la Ley 188 de 1995, incluyó el tema de las personas con discapacidad como parte de las prioridades en materia de la Política Social del Gobierno Colombiano.

En concordancia con dicha ley, se aprobó el documento Conpes 2761 de enero 25 de 1995 y se diseñó el Plan Nacional de Atención a la Discapacidad.

Dicho Plan establece seis líneas programáticas que tienen en cuenta la concertación social, la participación sectorial, la acción institucional y la vinculación de la comunidad y de los entes territoriales como ejes

centrales de acción del Estado. Estas líneas pretenden posibilitar una respuesta a las necesidades de atención integral de las personas con discapacidad. Ellas son:

1. Evitar la incidencia de la discapacidad o limitación y de la minusvalía.

El presente proyecto de ley propone la fusión del Instituto Nacional de Ciegos, INCI y el Instituto Nacional de Sordos, Insor, con el Incape, ya que consideramos que aunque muy importante la labor de los dos mencionados institutos, deben hacer parte del gran engranaje del Estado en este sentido. Actualmente, su acción es muy limitada por lo especializada, quedando sin atención todos los discapacitados que no padecen una de estas dos limitaciones. El Incape desarrollará una acción global y colectiva para la rehabilitación de los discapacitados. Igualmente, brindará ayuda y asesoría a la familia de ellos, pues son muchas las implicaciones que trae para las personas que lo rodean, quienes en muchas oportunidades presentan traumas psicológicos.

El objetivo es unir todos los esfuerzos dispersos en una sola entidad, que pueda representar a los discapacitados con fortaleza ante el Gobierno Nacional, para lograr que se le dé al sector la importancia que merece.

El Incape pretende reestructurar y ampliar la oferta de servicios de rehabilitación adecuándolos a las condiciones actuales del mercado y a las oportunidades de financiamiento que se han abierto para mejorar las condiciones disponibles actualmente.

#### **Fundamento legal y político**

La atención educativa a las personas con limitaciones en Colombia se fundamenta en políticas y normas de una parte internacionales (convenios, normas), reconocidas por el Gobierno Nacional, y por otra, en la reglamentación propia que se ha generado en el país, a partir de la Constitución de 1991 y su desarrollo a través de la promulgación de leyes con un fin único de fortalecer los derechos humanos y civiles de cada uno de los colombianos sin distingo alguno.

A partir de la expedición de la Constitución de 1991, se han producido un número considerable de normas relacionadas con el derecho que tienen las personas con limitaciones a participar en igualdad de oportunidades, la obligación que el Estado colombiano tiene con esta población y que abarca a todos los sectores en que se desempeñan dentro de la sociedad.

El artículo 47 de la Constitución Política de Colombia trata de la adopción por parte del Estado de políticas de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a quienes se prestará la atención especializada que requieran. El artículo 68 es claro al delegar en el Estado, la erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales como obligación especial de este.

El Plan Decenal del Desarrollo Educativo 1996-2005 contiene las estrategias, programas de acción, y la promoción de la equidad en el sistema educativo.

El propósito de esta estrategia es corregir discriminaciones y desigualdades existentes para el acceso y permanencia en el sistema educativo de personas discapacitadas. Para la atención de estas personas el Ministerio de Educación Nacional, elaborará programas especiales de apoyo educativo e integración social y cultural sin detrimento de su autonomía, idiosincrasia, lengua o proyecto pedagógico, buscando la integración antes que la segregación y facilitando el desarrollo de acciones específicas de apoyo educativo.

Estos programas, que pretendemos desarrollar a través del Incape, incluirán condiciones de favorabilidad en materia de información, costos educativos, participación en la orientación de las instituciones educativas, horarios escolares, dotación de textos, libros y útiles escolares, mobiliario adecuado, subsidios de transporte y alimentación y atención en salud.

Colombia tiene el reto de llegar al próximo siglo con una verdadera y eficaz política integral de atención a los discapacitados y el Congreso Nacional es el responsable directo de fijar los rumbos en este sentido.

Por tal motivo, se somete a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

*Alfonso Lizarazo Sánchez,*  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 12 de 1998

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 58 de 1998 Senado *por medio de la cual se crea el Instituto de Capacitación para Personas Especiales, Incape*, presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

*Pedro Pumarejo Vega,*  
Secretario General

honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPUBLICA

(agosto 12 de 1998)

De conformidad con el informe de 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,

*Fabio Valencia Cossio.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 59 DE 1998 SENADO**  
*por medio de la cual se modifica la Ley 191 de julio 23 de 1995.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**I. REGIMEN ECONOMICO**

Artículo 1°. El artículo 19 de la Ley 191 de 1995 quedará así:

Los Gobernadores de los departamentos Fronterizos, previo visto bueno del Ministerio de Minas y Energía podrán ceder por concesión, la distribución de combustibles importados del país vecino, derivados del petróleo dentro del territorio de los municipios determinados mediante Decreto Presidencial como Zona de Frontera y Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, por parte de empresas nacionales o del país vecino que tengan como objeto principal dicha actividad. Los combustibles de que trata el presente artículo deberán cumplir con las especificaciones de calidad establecidas por las autoridades competentes para las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y estarán exentas del pago de aranceles, impuestos de importación, tasas y demás gravámenes fiscales del orden nacional.

Para guardar el equilibrio tributario las Asambleas Departamentales, previo Proyecto de Ordenanza presentado por el Gobernador, impondrán el gravamen correspondiente a los derivados del petróleo en favor de los fiscos departamentales y con destino a cubrir los gastos de funcionamiento de la educación y la infraestructura vial de los respectivos departamentos.

Las empresas distribuidoras solo podrán operar estas instalaciones bajo la condición de estación de servicio minorista y no como planta de abasto mayorista, según reglamentación que oportunamente expedirá el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 2°. Adiciónase el artículo 23 de la Ley 191 de 1995, así:

d) Estará exento del impuesto de renta y complementarios, el valor de las utilidades generadas por empresas constituidas en el territorio nacional que sea reinvertido en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, y aquellas ya constituidas que se amplíen significativamente en los sectores primarios, manufactureros y de prestación de servicios de salud, transporte, ingeniería, hotelería, turismo, educación y tecnología. La presente exención tendrá vigencia por diez años contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Parágrafo. La vigencia de las exenciones previstas en el literal a) del artículo 23 y en el artículo 25 de la Ley 191 de 1995, se ampliará en cinco (5) años adicionales.

**II. DEL FONDO ECONOMICO**

**DE MODERNIZACION PARA LAS ZONAS DE FRONTERA**

Artículo 3°. En desarrollo del artículo 337 de la Constitución política de Colombia, el artículo 41 de la Ley 191 de 1995 quedará así:

Créase el Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera, como un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, dentro de la estructura administrativa de la Consejería Presidencial de Fronteras y adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

El Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera tendrá como Gerente al Consejero Presidencial de Fronteras, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República; su domicilio estará en Santafé de Bogotá D. C., y su campo de acción territorial será el de los Departamentos que comprenden las fronteras terrestres y fluviales de Colombia.

Artículo 4°. *Objetivos*. El Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera tendrá como objetivos los siguientes:

a) Financiar y cofinanciar programas y proyectos de apoyo en preinversión e inversión a los Departamentos Fronterizos y en especial a los Municipios determinados como Zona de Frontera y/o como Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, en materia de desarrollo económico, social, científico, tecnológico, cultural, administrativo e infraestructura necesaria para su inserción en la economía nacional e internacional;

b) Promover y financiar mecanismos de integración fronteriza con los países vecinos, que faciliten la prestación de servicios de transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable, saneamiento básico, educación y salud;

c) Desarrollar e implementar programas de investigación, apoyo y fomento, en el acceso a nuevas tecnologías a todos los niveles empresariales que se asienten en Zonas de Frontera. Impulsar y promover el desarrollo microempresarial y empresarial teniendo en cuenta las condiciones de desarrollo de cada zona fronteriza;

d) Coordinar la programación, ejecución y seguimiento de programas focalizados de la Política social fronteriza.

Artículo 5°. *Funciones*. El Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera desarrollará sus objetivos mediante el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. Ejecutar, en lo de su competencia, los programas de la política de preinversión e inversión social fronteriza focalizada que defina el Presidente de la República, contemplados en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley 191 de 1995 y que se dirijan a promover proyectos productivos, de infraestructura y de bienestar común en preinversión e inversión, en los Municipios determinados como Zonas de Frontera y/o Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo.

2. Coordinar y promover programas que propendan por el desarrollo económico, social y cultural de los Departamentos Fronterizos, incentivando programas de generación de empleo, desarrollo artesanal y de producción tradicional, teniendo en cuenta las necesidades y posibilidades de cada zona de frontera.

3. Coordinar con las entidades y organismos públicos nacionales; y con los organismos gubernamentales del orden departamental y municipal, que sean responsables de la ejecución de programas de desarrollo en los Departamentos Fronterizos o que tengan que ver con los programas de la política social fronteriza focalizada, la planeación, desarrollo, ejecución, seguimiento y evaluación de los mismos, acorde con la Política que sobre la materia determine el Gobierno Nacional.

4. Promover la obtención de recursos de cooperación nacional e internacional para financiar y apoyar estudios, programas y proyectos relacionados con su objeto, en coordinación con las entidades o dependencias competentes.

5. Realizar programas de difusión y capacitación en los municipios determinados como Zona de Frontera y/o Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo tendiente a fomentar el mejor aprovechamiento de los recursos generados por el Fondo Económico para la Modernización de las Zonas de Frontera y en general sobre las diferentes formas de acceder a recursos del orden nacional, según los lineamientos que sobre el particular implemente el Gobierno Nacional.

6. Recibir y administrar los aportes y los fondos destinados a financiar los programas especiales que promueva la Presidencia de la república en apoyo al desarrollo de los Departamentos de Frontera.

7. Celebrar directamente contratos con entidades de reconocida idoneidad, que desarrollen actividades afines al cumplimiento de sus objetivos y funciones, teniendo en cuenta procesos de participación comunitaria.

8. Adelantar programas y proyectos para atender contingencias derivadas de emergencias sociales en los Departamentos Fronterizos.

Artículo 6°. *Dirección y administración.* La Dirección y Administración del Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera estará a cargo de una Junta Directiva y un Gerente que será el Consejero Presidencial de Fronteras.

Artículo 7°. *Junta directiva:* El Fondo tendrá una Junta Directiva integrada por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado, quien la presidirá, dos (2) miembros designados por el Presidente de la República, uno (1) elegido por la Plenaria de la Cámara de Representantes, uno (1) elegido por la Plenaria del Senado y dos Gobernadores de Departamento Fronterizo, designados por el Presidente de la República.

Artículo 8°. *Funciones de la junta directiva.* Son funciones de la Junta Directiva:

1. Acordar las Políticas y orientaciones generales de las actividades que desarrolle la entidad y velar por su cumplimiento, conforme a las directrices que fije el Presidente de la República.

2. Aprobar el presupuesto de la entidad.

3. Adoptar la estructura administrativa de la entidad y la planta de personal necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

4. Evaluar periódicamente el desarrollo de las actividades que adelante la entidad.

5. Delegar funciones de su competencia en el Gerente General, y autorizarlo para delegar aquellas que le estén atribuidas.

6. Las demás que le asignen la ley, el Gobierno Nacional o los estatutos del Fondo.

Artículo 9°. *Gerente general.* El Gerente General del Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera es agente del Presidente de la República y el representante legal de la entidad.

Artículo 10. *Funciones del Gerente General.* Son funciones del Gerente General del Fondo las siguientes:

1. Dirigir la ejecución de los programas que le competa adelantar a la entidad.

2. Dirigir el organismo coordinador de los programas especiales de Política social fronteriza focalizada que el Gobierno Nacional constituya de acuerdo con sus facultades legales.

3. Celebrar, por delegación del Gobierno Nacional, los contratos a que se refiere el artículo 355 de la Constitución Política, de acuerdo con la presente ley.

4. Informar a la Junta Directiva sobre la ejecución de los programas a su cargo.

5. Establecer mecanismos de participación de las comunidades, de las organizaciones no gubernamentales y de los usuarios potenciales en los programas y proyectos que adelante el Fondo.

6. Adoptar los requisitos y procedimientos complementarios que deben cumplir los programas y proyectos de la entidad.

7. Las demás funciones que le sean asignadas por ley.

Artículo 11. *Recursos del fondo.* El artículo 42 de la Ley 191 de 1995 quedará así:

Los recursos del Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Fronteras provendrán de:

1. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.

2. Las donaciones en dinero que ingresen directamente al Fondo, previa la incorporación al presupuesto General de la Nación, y las donaciones en especie legalmente aceptadas.

3. Los recursos de crédito que contrate la Nación para atender el objeto y funciones del Fondo, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.

4. Los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.

5. Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que se adquieran a cualquier título de acuerdo con la Ley.

Parágrafo. El Consejero Presidencial de Fronteras tendrá asiento en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

### III. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 12. El artículo 54 de la Ley 191 de 1995, quedará así:

El Ministerio de Comercio Exterior podrá autorizar el funcionamiento de zonas francas transitorias especiales hasta por el término de 4 años, para efectos agroindustriales en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. El Gobierno Nacional expedirá la reglamentación respectiva.

Artículo 13. El Presidente de la República a partir de la publicación de la presente Ley deberá:

1. Organizar y poner en funcionamiento el establecimiento público creado en el artículo primero de esta ley, determinando sus objetivos y funciones específicas; estableciendo la conformación del patrimonio de la entidad, su régimen patrimonial, sus actividades y operaciones.

2. Fusionar las entidades públicas, programas presidenciales o Consejerías cuyas funciones sean atendidas por el establecimiento público creado por esta ley.

Artículo 14. El Gobierno Nacional hará los ajustes correspondientes en el Presupuesto General de la Nación para proveer al establecimiento público creado por esta ley, de los fondos y apropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

Artículo 15. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y modifica los artículos 19, 23, 25, 41, 42 y 54 de la Ley 191 de 1995.

*Juan Fernando Cristo, Luis Eladio Pérez Bonilla,*

Senadores de la República.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Se ha querido poner en consideración del honorable Congreso de la República este proyecto de ley, haciendo eco de las múltiples necesidades que presentan los Departamentos Fronterizos, ancestralmente sumidos en el olvido gracias a la tradición centralista de nuestro país.

Si bien en el año de 1995 se dio trámite a la que hoy se conoce como Ley de Fronteras (Ley 191 de 1995), esta creó grandes expectativas pero hasta la fecha el resultado real de su aplicación ha sido más bien modesto. Es necesario considerar que los doce Departamentos que tienen frontera terrestre con países vecinos, basan su subsistencia en el sector agropecuario frente al cual hay necesidad de generar posibilidades de industrialización que a su vez generen mayores valores agregados, para una efectiva generación de empleo y de riqueza. Es hora de abandonar el criterio pasivo de ver pasar importaciones y exportaciones que se promueven en los núcleos urbanos industrializados. Mejor sería que las fronteras se convirtieran en protagonistas del desarrollo regional a partir de la autosustentabilidad y de la inserción en el comercio internacional.

Otra de las grandes falencias que presentan las zonas de frontera es la casi nula inversión social y de infraestructura. La idea no es volver grandes emporios industriales a las fronteras, pero, al menos sí darles mecanismos reales, a partir de unos servicios públicos eficientes, de incentivos para la inversión social y empresarial de diversa escala y de subsanar esos desequilibrios estructurales con respecto al centro del país, para permitirles su autosostenibilidad, para volverlos parte del esquema de integración global, ya que hasta la fecha a duras penas han logrado una integración con los países vecinos, en algunos casos.

En esta época en que el hablar de paz se volvió tan habitual, no nos olvidemos que es la gente de estos Departamentos Fronterizos: Putumayo, Arauca, Cesar, Nariño, Vichada, Chocó, Guainía, Norte de Santander, la que ha sentido los duros rigores de quedar en el fuego cruzado de una guerra en la cual su único pecado ha sido tratar de subsistir con el producto de la tierra. Se requiere llegar con obras de infraestructura, con programas de saneamiento ambiental, con proyectos de formación de microempresa, educación y salud.

Es por eso que es urgente y necesario tomar medidas contundentes y claras que le permitan a los Departamentos Fronterizos tomar su rumbo, generar posibilidades de desarrollo y sobre todo sentir que forman parte de este país que se llama Colombia pero que desde allá se ve muy lejano. Necesitamos que al hablar de frontera los más de 5 millones de compatriotas que las habitan sepan que nos referimos a estas bastas regiones

abandonadas secularmente por la indiferencia de los muchos, que históricamente no han entendido que el desarrollo del país debe equilibrarse. El presupuesto nacional no toma en cuenta las inmensas posibilidades de desarrollo, pero que sin infraestructura básica es imposible salir adelante.

**Planteamientos del proyecto de ley**

El Proyecto de Ley que se presenta a estudio del honorable Congreso tiene como componente básico la generación de herramientas que subsanen el desequilibrio en inversión tanto económica como de infraestructura en los Departamentos Fronterizos.

En la actualidad en los Departamentos Fronterizos ocurre el fenómeno del contrabando de combustibles derivados del petróleo. Si el Gobierno Central declara la exención al impuesto a los combustibles, y permite que las Asambleas Departamentales impongan el gravamen, estamos trasladando el impuesto en favor de los entes territoriales fronterizos, con el fin de subsanar los déficit presupuestales en beneficio de la educación primaria y secundaria. Como se verá en ningún momento se trata de exención, ni de reducción total o parcial de impuestos, sino de sesión de beneficios impositivos a favor de los fiscos departamentales.

El artículo segundo crea un incentivo para motivar el desarrollo industrial de los departamentos fronterizos, en donde lo que se genera es la reinversión de utilidades; este es un aliciente a las empresas que demostrando eficiencia en las zonas industrializadas, puedan obtener beneficio al instalarse en un departamento de frontera, produciendo así un doble beneficio. Desafortunadamente la buena intención que en este sentido presentó la Ley 191 de 1995 se quedó corta y los resultados a nivel de inversión son muy bajos, de allí que al ser incorporadas estas nuevas exenciones de orden tributario se generaría una real inversión en diferentes áreas de la producción, aunado a la ampliación de los términos para las ya existentes. En las zonas de frontera no hay empresarios, es necesario trasladarlos a que hagan empresa, generen empleo y riqueza.

El eje medular de este Proyecto de Ley, lo representa la reformulación del Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera, que si bien fue creado por la Ley 191 de 1995, su inoperancia es latente por carecer de autonomía presupuestal, administrativa y presupuesto adecuado. Estamos convencidos de que este fondo es la mejor herramienta que tienen los Departamentos Fronterizos para salir del atraso y para ello es importante tener en cuenta lo que dice el artículo 337 de la Constitución Nacional: “La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales, tendientes a promover su desarrollo”. (El subrayado es nuestro).

El análisis serio de este artículo Constitucional ante la difícil situación por que atraviesan las zonas de frontera y su implementación a través del proyecto de ley que presentamos a su consideración, es suficiente motivo para la modificación urgente de este fondo con capacidad real de inversión en aquellos aspectos en que desafortunadamente se ha fallado tradicionalmente por parte de la orientación del presupuesto general de la Nación y ahora del Plan de Desarrollo.

Sugerimos, señores Parlamentarios, un tratamiento de emergencia ante la difícil situación que afrontan los Departamentos Fronterizos, que los haga salir de su marginalidad y que esta ley se convierta en un instrumento de paz, que genere nuevas oportunidades a los miles y miles de afectados por la guerra, de desplazados y de mártires de la violencia.

De esta manera, solicitamos al honorable Congreso imparta aprobación al presente proyecto de ley.

*Juan Fernando Cristo, Luis Eladio Pérez Bonilla,*  
Senadores de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 12 de 1998.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 59 de 1998 Senado, “por medio de la cual se modifica la Ley 191 de julio 23 de

1995” presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 12 de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda 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*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Fabio Valencia Cossio.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 150-Jueves 13 de agosto de 1998

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 1998 Senado, por el cual se erige al Municipio de Buenaventura en Distrito Especial Industrial, Portuario y Turístico .....	1
Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 1998 Senado, por el cual se adiciona un artículo de la Constitución Política .....	4
Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 1998 Senado, por el cual se hacen algunas adiciones al artículo 133 de la Constitución Política .....	5

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 49 de 1998 Senado, por el cual se autoriza la emisión de la estampilla pro Universidad del Cauca y se dictan otras disposiciones .....	6
Proyecto de ley número 50 de 1998 Senado, por medio de la cual se crea el Ministerio del Deporte, se organiza, el Sistema Nacional del Deporte, se fija el Marco Normativo para la práctica, el fomento del deporte, la recreación y los recursos para su adecuada financiación .....	9
Proyecto de ley número 51 de 1998 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las asociaciones comunales .....	13
Proyecto de ley número 52 de 1998 Senado, por la cual se modifica y adiciona el Estatuto Tributario .....	22
Proyecto de ley número 53 de 1998 Senado, por la cual se establece una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior .....	27
Proyecto de ley número 54 de 1998 Senado, de las mujeres .....	29
Proyecto de ley número 55 de 1998 Senado, por la cual se expiden normas penales sobre acoso u hostigamiento sexual .....	33
Proyecto de ley número 56 de 1998 Senado, por la cual se obliga a incluir Índices Estadísticos Educativos actualizados en el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Educativo .....	36
Proyecto de ley número 57 de 1998 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 294 de 1996 .....	37
Proyecto de ley número 58 de 1998 Senado, por medio de la cual se crea el Instituto de Capacitación para Personas Especiales, Incape .....	40
Proyecto de ley número 59 de 1998 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 191 de julio 23 de 1995 .....	42