



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - N° 248

Santafé de Bogotá, D. C., sábado 19 de agosto de 1995

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 02 DE 1995 SENADO

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

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

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

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

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

Artículo 2º. Este acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

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

Armando Estrada Villa, José Renán Trujillo García, Alvaro Vanegas Montoya, María del Socorro Bustamante, Luis Eduardo Vives, Jairo Clopatofsky, Roberto Herrera, Jaime Henríquez, Alfonso Angarita B.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores Congresistas:

Nos permitimos poner a su consideración el Proyecto de Acto Legislativo reformativo del artículo 107 de la Constitución Na-

cional que tiene como objetivo procurar que la organización y funcionamiento de los Partidos y Movimientos Políticos consulte los principios democráticos.

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

1. Democracia y partidos políticos

La democracia es el gobierno de la voluntad popular mayoritaria, y esa voluntad tiene que manifestarse de una forma precisa, lógica, coherente y global. Los ciudadanos aislados, está claro que no pueden hacerlo.

Se requiere una organización que recoja cada corriente importante de la opinión pública, la sintetice y la exprese de manera que pueda constituir un programa de gobierno. Esa organización no es otra que el partido político, que con ese programa solicita el voto de los electores y ante ellos se compromete a cumplirlo.

La democracia se cimienta en el individuo; la persona individual, en cuanto que es sujeto de derechos y deberes, es la unidad básica, la célula desde la cual y para la cual se piensa y se realiza el Estado Democrático. Pero resulta que esa persona, que equivale a un voto, aislada no es capaz de ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, porque como lo afirma Hans Kelsen “el individuo aislado carece por completo de existencia política positiva”. Por lo tanto, se requiere de organizacio-

nes que agrupen en medio de la diversidad de opiniones, necesidades, ideas, anhelos, expectativas y propósitos individuales, las voluntades políticas coincidentes. Pues bien, esa agrupación, integración y organización de la voluntad popular la realizan los partidos políticos. Esa es su razón de ser. En la democracia los partidos son sujetos necesarios e insustituibles de la acción política y esa acción consiste en hacer de mediadores entre la sociedad civil y el Estado.

Para poder cumplir con esa acción fundamental, los partidos deben realizar diferentes actividades. La Constitución española les asigna las siguientes funciones: expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política; en tanto que la Ley Fundamental de la República Federal Alemana les fija como principal cometido la cooperación en la formación de la voluntad política del pueblo. Para realizar de manera más o menos completa estas funciones y mantener la democracia, los partidos políticos organizan la representación del pueblo en el Estado, mediante la elección de sus representantes; racionalizan la lucha por el poder, por medio de la organización de los aspirantes a su ejercicio y la forma legítima de acceder a los cargos públicos electivos; designan candidatos a los cargos de elección popular o del gobierno; integran grupos parlamentarios para la defensa de sus intereses; forman a la opinión pública, mediante el proselitismo, la agitación, la propaganda, los programas po-

líticos y el pronunciamiento sobre variados temas para que así la comunidad tome conciencia de los problemas fundamentales y adopte una postura ante ellos.

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

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

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

Ahora bien, la existencia de la democracia en general demanda el reconocimiento de

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

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

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

2. Cambios políticos en la nueva Constitución Nacional

En nuestro concepto, las principales innovaciones del texto Constitucional colom-

biano están referidos a la participación, el pluralismo, la soberanía popular, la constitucionalización de los partidos y la reforma electoral.

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

Se dice que una democracia es participativa cuando el pueblo ejerce la soberanía directamente por medio del cuerpo elector en los casos de elección, iniciativa legislativa, referendo, plebiscito, consulta popular y revocatoria del mandato, e indirectamente por los poderes representativos. Se presenta entonces combinación en la que los electores ejercen directamente la competencia correspondiente a la soberanía en ciertas cuestiones y casos de trascendencia y la delegan en lo que concierne al poder legislativo principalmente. La participación se constituye en principio fundamental de la Constitución de 1991, que reemplaza el esquema político previsto en la Carta Magna de 1886 de democracia representativa.

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

La participación ciudadana en la defensa y promoción de los derechos sociales, económicos, culturales y colectivos, por medio de la colaboración activa de los jóvenes (art. 45); la comunitaria en los servicios de salud (art. 49); la de los trabajadores (art. 57), la de la comunidad educativa (art. 68); la de las organizaciones de consumidores y usuarios (arts. 78 y 369); la de la comunidad y el medio ambiente (art. 79). La participación ciudadana en el control de la gestión pública establecida en el artículo 270, que delega en el legislador la facultad de organizar las formas y sistemas de participación que permitan vigilar la gestión pública y sus resul-

tados. La participación ciudadana en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que se dará por medio del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos de Planeación de los departamentos y municipios que tendrán carácter consultivo y servirán de foro para la discusión de tales planes. La participación como deber ciudadano consagrada en el artículo 95 que dispone que todo ciudadano está obligado a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

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

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

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

El artículo 3º establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y de él emana el poder público. Antes la soberanía residía en la Nación y no en el pueblo como ahora. La de antes era la democracia representativa, la de hoy es la democracia participativa. La diferencia entre una y otra no es simplemente de palabras. Si el titular de la soberanía es el pueblo, los elegidos para cumplir las funciones del Estado deben atender sus instrucciones o al menos cumplir el programa con el cual adelantaron la campaña electoral, en la resolución de los asuntos públicos, tal como se desprenden del análisis de los artículos 133 sobre res-

ponsabilidad de los Congresistas y del 259 sobre voto programático en la elección de alcaldes y gobernadores. Si, por el contrario, la soberanía reside en la Nación, como ocurría antes en Colombia, significa que ella, a la manera de una persona jurídica, produce sus actos válidos sólo por sus representantes, quienes obran con total autonomía según su leal saber y entender y no como mandatarios del pueblo; la elección en su favor los convierte en representantes de la Nación pero no en mandatarios del pueblo elector; éste solamente interviene para designar los representantes de la Nación.

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

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

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

En materia electoral, el marco jurídico creado por la Carta de 1991 es realmente novedoso. Se consagra el voto como derecho del ciudadano, por cuanto si este es titular de una parte de la soberanía tiene

derecho a participar en la organización del Gobierno. Se eleva a norma constitucional el uso del tarjetón en todas las elecciones, lo que garantiza que el voto sea universal, libre y secreto. Se crea por mandato constitucional el Consejo Nacional electoral como máxima autoridad en este campo. Se aumenta el número de cargos de elección popular. Se eliminan los suplentes en todos los cuerpos colegiados. Se separan las elecciones de presidente y vicepresidente de las de Congreso y éstas de las de autoridades departamentales y municipales. El Título IX, referente a las elecciones y a la organización electoral, en sus Capítulos 1 y 2, trata lo que corresponde a la normatividad constitucional en materia de elecciones y autoridades electorales.

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

3. Democracia, Constitución Nacional y Partidos Políticos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Justificación y alcance de este proyecto

Como el poder político que procuran conquistar y ejercer los partidos es grande, grande es el riesgo que éstos se extralimiten en el desarrollo de sus actividades, que anulen en su seno los principios básicos del sistema democrático, que prevalezcan tendencias oligárquicas en el interior de su organización que incumplan sus compromisos con los electores y, en fin, que caigan en la manipulación y el populismo. Frente a estas manifestaciones nocivas de los partidos políticos, el ciudadano no tiene más control que retirar su militancia en el caso de los miembros de la organización, o su voto en la circunstancia de los electores. Pero es claro que el partido, aun cuando sólo fuera por espíritu de conservación, debe recoger, expresar y practicar la voluntad de unos y otros, es decir, que deben fortalecer la de-

mocracia interna y su capilaridad para recoger las aspiraciones ciudadanas y defenderlas. Por eso algunas Constituciones, como la alemana, la venezolana, la francesa, la española, la chilena y la italiana, entre otras, exigen a los partidos que la estructura u organización y el funcionamiento o desarrollo de sus actividades obedezcan a principios democráticos. De ahí nuestra recomendación, contenida en este proyecto de acto legislativo, para que en Colombia se les exija a los partidos, tal como ocurre en muchos otros países, que su comportamiento esté acorde con los preceptos que orientan y regulan la democracia. Pero si el mandato constitucional no fuera suficiente, está el instinto de supervivencia de los partidos: si no responden a las solicitudes de los electores, éstos no votan por ellos y resultan derrotados y hasta pueden llegar a desaparecer por falta de respaldo popular. Por eso las elecciones periódicas son el más firme correctivo de las tendencias o tentaciones malsanas de los partidos.

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

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

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

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

Este proyecto, que fue presentado en anterior período Constitucional, tuvo ponencia favorable del Representante del M19

Ramiro Lucio, pero no avanzó en su trámite. Ahora que el tema se agita de nuevo, dada la conveniencia y necesidad, de exigirle más democracia a los partidos en materia de organización y actividad, lo ponemos nuevamente a consideración del Congreso de la República. Democratizar los partidos políticos es imperativo de la hora, como mecanismo válido para corregir sus males y desviaciones, entre los cuales cabe destacar que los partidos carecen de credibilidad, por consiguiente, han perdido representatividad frente a una gran movilización social al margen de los mismos están enclaustrados y sólo se interesan por sus problemas internos y no por los de la sociedad en su conjunto, y tienen unas clases dirigentes desacreditadas lo que les ha venido restando aceptación popular y efectividad a su acción. La grave crisis en que se encuentran sumergidos afectan las bases del sistema democrático.

Esta situación plantea el gran reto de recuperar la legitimidad perdida, para lo que se hace perentorio e irremplazable buscar una mayor democracia interna en sus estructuras y funcionamiento, que debe traducirse, desde luego, en una más amplia participación ciudadana y en una modernización de la organización partidista.

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

De los honorables Senadores y Representantes,

Armando Estrada Villa, José Renán Trujillo García, Alvaro Vanegas Montoya, María del Socorro Bustamante, Luis Eduardo Vives, Jairo Clopatosfky, Roberto Herrera E., Jaime Henríquez, Alfonso Angarita Baracaldo.

**SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
TRAMITACION DE LEYES**

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 15 de 1995

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 1995 Senado "por medio del cual se reforma el artículo 107 de la Constitución Nacional", 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 de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

Pedro Pumarejo Vega,
Secretario General,

Honorable Senado de la República.

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA**

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 15 de 1995

De conformidad con el informe de la 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*.

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Julio César Guerra Tulena.

El Secretario General, Honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

* * *

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 03 DE 1995 SENADO**

"por el cual se adiciona con un parágrafo el artículo 331 de la Constitución Política de Colombia"

El Congreso de Colombia,

Decreta:

Artículo 1º. El artículo 331 de la Constitución quedará así:

Créase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

La ley determinará su organización y fuentes de financiación, y definirá en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación.

Parágrafo. Créase en las mismas condiciones establecidas en este artículo la Corporación Autónoma Regional del Río Cauca. La ley organizará y establecerá las fuentes de financiación en forma similar a las determinadas para la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena.

Hugo Castro Borja, Alberto Santofimio Botero, José Renán Trujillo García, Germán Vargas Ll., María Cleofe Martínez, Parmenio Cuéllar, Carlos Martínez Simahán, Rodrigo Villalba M., Claudia Blum de Barberi, Jaime Ortiz A., Héctor Helí Rojas, Jorge Ramón Elías Náder, Omar Yepes. Honorables Senadores de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Para el simple observador, es incuestionable que bien poco se obtiene en la recuperación integral del Río Grande de la Magdalena, si su principal afluente se encuentra en similares o peores condiciones, es el caso del Río Cauca que como el Magdalena cruza casi la extensión territorial de Colombia por lo que igual se considera el otro río tutelar de la patria. Ocho departamentos y 150 municipios ribereños integran la cuenca hidrográfica del Río Cauca que aún es fuente de vida en el desarrollo agropecuario e industrial de esas entidades territoriales y consecuentemente fuente de empleo cada vez menor por su creciente deterioro ambiental; la recuperación del Río es entonces de interés nacional.

Un recorrido por el Río Cauca evidencia la deforestación incontrolada y la colonización creciente con la explotación de las vegas del río que causan erosión y arrastran toneladas de tierra (lodo) al Río Magdalena. Dentro de ese recorrido vemos la contaminación inmisericorde con basuras y aguas residuales provenientes de municipios en industria; no hay un manejo racional y ya hay tramos del río en los que éste no es más que un pestilente remedo del otrora navegable y atractivo Río Cauca; entre el Municipio de Yumbo y el sector conocido como Mediacanoa en el Municipio de Buga, ambos en el Departamento del Valle del Cauca, es un ejemplo de destrucción y muerte del Río. Explotaciones mineras sin la tecnología necesaria se constituyen en envenenamiento de las aguas como acaece en los Departamentos de Cauca, Caldas, el mismo Valle y Antioquia.

El trabajo de la Corporación que se propone, habrá de cobijar las aguas de los afluentes del Río Cauca donde se desarrollarán proyectos de piscicultura y deforestación de las orillas, todo en concordancia con un plan de aguas en cada municipio ribereño propugnado por restablecer la navegación fluvial con diferentes propósitos.

Estamos buscando con la Reforma Constitucional que se propone respecto al artículo 331 de la Constitución, beneficiar todo el país y en particular al 41% de la población colombiana que se encuentra en los Departamentos de Cauca, Vallé, Quindío, Risaralda, Caldas, Antioquia, Córdoba y Bolívar.

Una Corporación especial como la del Río Grande de la Magdalena es la que en el caso particular del Río Cauca puede trabajar autónomamente dentro de su jurisdicción, comprenderá los ocho departamentos atra-

vesados por el Río, lo mismo que los 150 municipios ribereños que serán asesorados en el aprovechamiento del recurso, pero igual sujetos a sanciones por violación a la normatividad que se organice ya que sería la encargada de autorizar todo aquello que tenga que ver con la disponibilidad de las margenes del Río.

Resumiendo el proyecto de acto legislativo dirá:

“por el cual se adiciona con un parágrafo el artículo 331 de la Constitución Política de Colombia”.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 331 de la Constitución quedará así:

Créase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

La ley determinará su organización y fuentes de financiación, y definirá en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación.

Parágrafo. Créase en las mismas condiciones establecidas en este artículo la Corporación Autónoma Regional del Río Cauca. La ley organizará y establecerá las fuentes de financiación en forma similar a las determinadas para la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena.

De los honorables Congresistas,

Hugo Castro Borja, Alberto Santofimio Botero, José Renán Trujillo García, Germán Vargas Ll., Parmenio Cuéllar, Claudia Blum de Barberi, Carlos Martínez Simahán, Jaime Ortiz, Rodrigo Villalba M., Héctor Helí Rojas, Jorge Ramón Elías Náder, Omar Yepes.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 16 de 1995

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 1995 “por el cual se adiciona con un parágrafo el artículo 331 de la Constitución Política de Colombia”, 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 acto legislativo es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

Pedro Pumarejo Vega,
Secretario General,

Honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 16 de 1995

De conformidad con el informe de la 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,

Julio César Guerra Tulena.

El Secretario General, Honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 70 DE 1995 SENADO

“por la cual se reforman los artículos 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 308 y se crea un artículo nuevo en el Código Penal; se reforma el artículo 417 del Código de Procedimiento Penal”.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. Con fundamento a lo establecido en el inciso segundo, artículo 150 del Capítulo tercero de la Constitución Nacional, refórmense los artículos 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305 y 308 del Código Penal Colombiano. Créase un artículo nuevo en el mismo y refórmese el artículo 417 del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 2º. El nuevo texto de los artículos 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305 y 308 del Código Penal, quedarán así:

1. Artículo 298. *Acceso carnal violento.* El que realice acceso carnal con otra persona mediante violencia, estará sujeto a la pena de ocho (8) a catorce (14) años de prisión.

2. Artículo 299. *Acto sexual violento.* El que realice en otra persona acto sexual diverso del acceso carnal, mediante violencia, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años.

3. Artículo 300. *Acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir.* El que realice acceso carnal con persona a la cual haya puesto en incapacidad de resistir o en estado de inconciencia, o en condiciones de inferioridad síquica que le impidan comprender la relación sexual, incurrirá en prisión de ocho (8) a catorce (14) años.

Si se ejecuta acto sexual diverso del acceso carnal, la pena será de dos (2) a cinco (5) años de prisión.

4. Artículo 301. *Acceso carnal mediante engaño.* El que mediante engaño obtenga acceso carnal con persona mayor de catorce años y menor de dieciocho, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años.

5. Artículo 302. *Acto sexual mediante engaño.* El que mediante engaño realice en una persona mayor de catorce años y menor de dieciocho, acto sexual diverso del acceso carnal, incurrirá en arresto de uno (1) a tres (3) años.

6. Artículo 303. *Acceso carnal abusivo con menor de catorce años.* El que acceda carnalmente a persona menor de catorce años, incurrirá en prisión de cinco (5) a nueve (9) años.

7. Artículo 304. *Acceso carnal abusivo con incapaz de resistir.* El que acceda carnalmente a persona en estado de inconciencia, o que padezca trastorno mental, o que esté en incapacidad de resistir, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años.

Si no se realizare el acceso sino actos sexuales diversos de él, la pena será de dos (2) a cinco (5) años.

8. Artículo 305. *Corrupción.* El que realizare actos sexuales diversos del acceso carnal con persona menor de catorce años o en su presencia, o la induzca a prácticas sexuales, estará sujeto a la pena de tres (3) a siete (7) años de prisión.

9. Artículo 308. *Inducción a la prostitución.* El que con ánimo de lucrarse o para satisfacer los deseos de otro, induzca al comercio carnal o a la prostitución a persona honesta, estará sujeto a la pena de dos (2) a cinco (5) años.

Artículo 3º. Introdúzcase en el Código Penal el siguiente artículo:

Artículo... *Circunstancias de la sanción social*. Quienes incurran en los delitos, de los artículos 298, 300, 304, 305, incurrirán en una sanción consistente en la publicación de fotos e imágenes en medios masivos de comunicación, señalándolos como responsables de las conductas señaladas.

Artículo 4º. Adiciónese al inciso cuarto del artículo 417, del Código de Procedimiento Penal, referente a la prohibición de la libertad provisional, los siguientes delitos:

1. **Acceso carnal violento.** (Artículo 298)
2. **Acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir.** (Artículo 300).

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

José Guerra de la Espriella,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El bienestar de un conglomerado social, es un fin real de la justicia y del Estado en General; quienes deben poner todo su esfuerzo en la consecución de un orden que permita a cada uno de los miembros del núcleo social desarrollarse libremente y sin que nada ni nadie se interponga en el ejercicio de una vida digna y ajustada a los preceptos legales. La convivencia no es fácil cuando se refiere a un grupo de personas entre las que sin lugar a dudas se confunden personalidades diversas y anhelos diferentes que no permiten la configuración de conglomerados homogéneos en donde las normas a seguir sean mínimas ya que todos no piensan, creen, sueñan y actúan igual. Por tal motivo, desde hace milenios el hombre se inventó normas que en principio eran pocas y que con el correr del tiempo se fueron aumentando debido a los cambios sociales y mentales que se fueron dando. Las normas, en algunos casos, se tomaron de los principios religiosos y su cumplimiento o desacato tenían penas y premios que se sentían más en lo espiritual que en lo físico. Con el correr de los años, los grupos de humanos debieron ir contemplando nuevas conductas que de ser ejecutadas afectarían negativamente a los demás miembros del clan social; lo que motivó ir prohibiendo todo aquello que no estuviera acorde con el interés general y que pudiera poner en peligro la convivencia y la cooperación necesarias en aquellas épocas sin las cuales la raza humana no hubiera podido superar los riesgos imperantes que según los antropólogos e historiadores eran

altos, dado que los animales, condiciones meteorológicas y accidentes geográficos superaban con creces las capacidades mismas del hombre que tuvo que recurrir a todo su ingenio para no perecer. Las tablas de Moisés, donde se consagraron los diez mandamientos, el decálogo Romano; el Código de Hamurabi; los "compromisos" de los Bárbaros y en fin, toda clase de regla que según muchas investigaciones fueron tomadas en las culturas que estuvieron descubriendo nuevas tierras, conquistando reinos y tratando de lograr el máximo poder con el objeto de consolidar sus imperios e imponer sus creencias y sus dioses a quienes gobernaban; son sólo una muestra de que la humanidad ha tratado, siempre, de mantener unas normas aun cuando en algunos casos se haya hecho con el objeto de cometer abusos y endiosar a simples mortales.

Queda claro entonces, que los actuales códigos legales no son otra cosa que la continuidad de lo que otrora se hacía, con la diferencia de que sus preceptos se han ido ajustando a las cambiantes situaciones y costumbres que en cada uno de los grupos humanos se van dando con fundamento en la aparición de casos que reflejan los nuevos objetivos delincuenciales.

Colombia, atraviesa por una de esas épocas en la que la sociedad se ve amenazada por muchos flagelos y por ello el clamor del pueblo se ha centralizado en lograr neutralizar a quienes mantienen en vilo los hogares nacionales con sus actos violadores de los más elementales principios y que afectan, sin distinción de clases y colores, a todo el territorio. El narcotráfico y todos sus nefastas consecuencias que hoy tienen su mayor representación en la crisis institucional que se presenta por virtud de quienes tratan de enlodar al país en sus actos ilícitos y buscar con ello ablandar al país y evitar las grandes penas que merecen. La guerrilla y sus actos de barbarie que sobrepasan el límite de lo que cualquiera puede soportar aun cuando ello se haga escudado en el emblema de "revolución"; los actos de algunos miembros de los organismos de Seguridad del Estado que abusan de su investidura y atropellan a los ciudadanos; los paramilitares que con la excusa de salvar al país masacran a los campesinos por "sospechosos" y el secuestro que se ha convertido en uno de los negocios más lucrativos son sólo una muestra de los problemas nacionales que se ven acrecentados cuando delitos como la violación, se convierten casi que en rutinarios sin que hasta el momento se haya logrado una acción efectiva de prevención que logre frenar o disminuir la ocurrencia de este delito y

en general de todos los que tienen que ver con el honor sexual y la honra. Antes de pasar a los argumentos jurídicos que justifican la necesidad del aumento de las penas tal como se consagra en este proyecto, quiero hacer un análisis de la situación actual en materia de investigaciones y penalización de quienes se convierten en infractores. Según estadísticas oficiales, el problema de la no disminución de la ejecución de delitos, tiene que ver con varios factores que se pueden resumir así: no prevención; no hay una política clara que permita evitar que se presenten estos casos y no se ha hecho un real énfasis educativo para que los menores conozcan sus derechos y tengan a quien acudir en caso de que se presenten abusos por parte de los padres, familiares y extraños. Así mismo, en materia de acceso carnal no se ha logrado establecer mecanismos policivos y de los organismos estatales para que se eviten sitios, personas y demás que puedan colocar en peligro a quienes se acercan a ellos. Esto ha traído que quien hoy viola a una persona, sea menor o no, pueda repetir su acto en otros sitios o en el mismo, sin que medie una labor real que ponga sobre aviso de la presencia de un abusador lo que evitaría muchas desgracias. Deficiente sistema de investigaciones, ya que no hay los aparatos científicos necesarios para realizar pruebas avanzadas que establezcan, por ejemplo, a quién pertenece una muestra de semen recogida en la víctima de una violación y comparada luego con las de posibles sospechosos. Este caso específico se presentó hace poco, cuando una menor fue violada y asesinada en el interior de una Estación de Policía sin que hasta el momento se tenga certeza sobre lo ocurrido y mucho menos sobre el responsable de tan abominable hecho. Así mismo, el delito de violación se considera hoy por hoy en Colombia, como casi improbable ya que la recopilación de pruebas y la comprobación de las mismas es deficiente y hace falta un mayor compromiso de las autoridades y demás organismos encargados de conducir la apropiación de pruebas para el juzgamiento en el sentido de darle a este ilícito la trascendencia social y penal que se merece. Por otro lado, las condenas que en la actualidad se conocen sobre delitos contra el honor y la libertad sexual son escasas frente a la realidad y frente a las mismas estadísticas, presentándose un alto grado de impunidad que colocan a los delincuentes en una situación favorable con respecto a la de las víctimas.

Justificación del aumento de las penas

Inicialmente, frente a este tema, es necesario tomar la premisa, *la pena por sí sola no*

garantiza la erradicación de la conducta impropia como cierta ya que está más que demostrado que por más alta que sea la condena si no hay un engranaje bien estructurado para suplir las carencias del sistema que en párrafos anteriores mencionamos, nunca se logrará la finalidad del Derecho Penal que en primer plano seguirá siendo la lucha contra la criminalidad y la erradicación o disminución de las conductas punibles y en último la sanción que no es otra cosa que un medio de esta lucha. Las descripciones del delito y el señalamiento de la pena son esenciales pero no valen por sí mismas ya que se requiere una dinámica que permita actualizarlos según la evolución de los mismos luego de una confrontación con el acto vivido. El punto de partida según Francesco Carnelutti "Es la indisoluble conexión o correlatividad del delito y de la pena, los cuales constituyen el anverso y el reverso de una medalla: no hay delito sin pena, ni pena sin delito". Por ello, es necesario que se tome con atención la evolución del delito y su arraigo en un determinado bloque social para luego tener en cuenta la pena que se debe imponer, ya que en la medida que un delito se convierte en un flagelo social, se debe también pensar en tomar la pena como un aporte que aparte de castigar, se convierta en ejemplarizante para que quienes no han incurrido en la conducta antijurídica se abstengan de hacerlo y quienes ya lo han hecho se arrepientan de ello. La costumbre (*ius non scriptum*), es pieza fundamental ya sea por acciones u omisiones que se presenten entre los coasociados; para determinar las nuevas circunstancias que rodean una conducta y la necesidad o no de aumentar o disminuir la sanción consagrada en los códigos; al respecto y hablando de una clase de costumbre denominada *Secundum Legem*, afirman Ranieri y Guadagno "ella pretende simplemente, adecuar la norma legal vigente a las nuevas exigencias sociales", es decir, la norma positiva debe irse adecuando a los cambios que se producen entre los coasociados ya que no siempre la evolución histórica de un delito es hacia su erradicación y las costumbres sociales que rodean determinadas conductas pueden determinar que lo que antes no se consideraba delito, o no se le daba la característica de grave, puede constituirse hoy en un verdadero dolor de cabeza; o por el contrario, al considerarse delito una conducta determinada, puede suceder que luego ello no sea asumido como tal, según la evolución del delito en sí y de las costumbres sociales.

El desarrollo histórico de los delitos de acceso carnal violento, acto sexual en perso-

na puesta en incapacidad de resistir, acto sexual mediante engaño, corrupción e inducción a la prostitución, entre otros contra la libertad y el pudor sexuales, es preocupante ya que el número de casos ha aumentado alarmantemente y su cotidianidad es indiscutible. Las estadísticas revelan que semanalmente, en nuestro país, se presentan tres casos de violación, cuatro de abuso sexual en menores y tres de corrupción a menores; siendo estas estadísticas sacadas de los casos que se denuncian que porcentualmente no equivalen sino a un 65% del total de los que se presentan. Las estadísticas son entonces engañosas tal como lo anota Bustos Ramírez "ésta (la estadística), no es suficiente para conocer la criminalidad real. Hay siempre, pues, en la estadística un espacio oculto que se ha denominado la cifra oscura. En otros términos hay una criminalidad que aparece en las estadísticas oficiales y otra que surge de los diferentes órganos de control, pero ninguna de ellas coincide necesariamente con la real".

Solamente, en las últimas semanas hemos visto cómo los casos de abusadores, violadores y corruptores se han publicado en los medios de comunicación con regularidad, haciendo referencia a casos intrafamiliares y a casos en los que intervienen extraños cuyo accionar se fundamenta en el engaño, los alucinógenos y las presiones psicológicas y físicas. La situación es preocupante porque no se había visto casos de tanta relevancia y tan seguidos en los medios de comunicación; aclarando que no se presenta exclusivamente en Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cali, Pasto, Bucaramanga y otras ciudades importantes, sino que también se están dando desde el último pueblo de la Costa pasando por el interior del país y llegando hasta el Amazonas y los límites con el Ecuador y Perú.

Las penas

En el proyecto se consagran penas que en nuestro criterio son acordes a lo anteriormente expresado y a los planteamientos básicos fundamentales del derecho penal; algunos podrían considerarlos altos, pero en la práctica no lo son, ya que cuando un delito se dispara tal como los que se presentan para el aumento de las penas, el Estado, sus gentes y todos los comprometidos en el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida y el aseguramiento de la tranquilidad ciudadana; debemos buscar mecanismos claros y ajustados a la nueva realidad que se presentan, para lograr cuando menos

frenar el auge y regularidad en la realización de los hechos punibles.

Pulso firme contra quienes están intimidando a nuestros jóvenes, acabando los hogares y lesionando de por vida a sus víctimas en donde más daño se hace, el campo síquico; es lo que hoy reclamamos contra los que se atreven a cometer semejante atrocidad, aprovechando las escasas penas que se contemplan y que permiten que pronto estén en la calle para continuar "jugando" a violar, abusar y corromper con la seguridad de que en la mayoría de los casos, no se denuncian por el temor a ser señalado socialmente y exponerse a un escarnio público innecesario ya que no corresponden esos esfuerzos a lo que el infractor recibirá por sus actos ilegales. No debemos olvidar que cuando un caso como éste se presenta, los abogados del supuesto infractor tratan de demostrar que la víctima utilizó seducción, poca ropa, se pregunta si se han tenido relaciones anteriores o si el trabajo de la víctima es inherente a algo que se constituya en posible provocación, buscándose en todo caso que se dude de la honorabilidad de quien resulta afectado para dejar sin piso la acusación. Lo cierto es que todavía, en estos casos se debe tener en cuenta que aún las prostitutas, tienen derecho a escoger libremente con quien tener relaciones ya que su trabajo no les quita el derecho a la libertad sexual. Entonces, para proteger efectivamente a los coasociados de nuestro medio social, debemos aprobar las penas considerablemente aumentadas para así mantener en ello una confianza real en el sistema judicial y en que se castigará ejemplarmente a los delincuentes vinculados en las conductas típicas señaladas.

Artículo nuevo sobre sanción social

Como lo señalamos con anterioridad, los abusadores y violadores se benefician del desconocimiento de los vecinos y amigos de que en el pasado, si es del caso, cometió un acto tan grave como esos. Por ello es absolutamente necesario que se haga público el nombre y la fotografía de las personas con sentencia en firme por los delitos de acceso carnal violento, acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir, acceso carnal abusivo con incapacidad de Resistir y Corrupción; ello con el fin de que la sociedad se entere de quién ha cometido estos actos y se prepare para cuidar a sus miembros de la posible acción del delincuente en casos futuros. En otras naciones, se obliga incluso a quien haya sido condenado a informar, lue-

go de cumplir la sentencia, a todos los vecinos por medio de avisos en prensa, radio, Televisión y Carteles de calle quién es y la condena a que fue cometido, ello con el objeto de prevenir a los vecinos de la posible peligrosidad que reviste dicho personaje y la necesidad de tomar medidas para evitar dar campo a que se repita con uno de ellos lo que se sancionó en el pasado. Esto, se constituye además en una posibilidad de prevención del delito y ayuda de manera efectiva a las autoridades en la consecución de los objetivos que se tracen en esta materia y protege a los ciudadanos de sufrir un hecho tan lamentable.

Reforma del artículo 417 del Código de Procedimiento Penal

Este artículo del Código de Procedimiento Penal, consagra los delitos que no tienen derecho al beneficio de la libertad provisional, tomándose para referencia la gravedad de los mismos en materia económica, física y de afectación social. Incluir en este artículo, en su inciso cuarto, los delitos propuestos se constituyen en un complemento a lo que se pretende en el cuerpo de la ley que como ya lo hemos manifestado no es otra cosa que endurecer la posición de los colombianos frente a quienes sólo buscan sobresaltar el orden preestablecido y lograr con ello oscuros beneficios personales que en los casos que tratemos se pueda concebir únicamente en mentes retorcidas.

Espero, honorables Senadores, que los argumentos manifestados, que de seguro serán ampliados por el ponente de la iniciativa, sean de su aceptación y ayudemos con la aprobación de esta ley a la consecución de un clima de más tranquilidad para todos y la apertura de un camino claro en contra del crimen, del crimen diario y constante, que es quizás tan agobiante como los grandes flagelos que desde hace décadas vienen azotando a nuestra querida tierra. No quiero finalizar mi intervención, sin antes recordar los comentarios sobre la necesidad de lograr un sistema de justicia efectivo y una capacidad de prevención del delito que llene las expectativas de todos y logre cumplir con el objeto de los órganos encargados de velar por el desarrollo de la constitución en todas sus partes, sin olvidar que la Carta fundamental consagra a la familia como el núcleo de nuestro sistema social.

Agradézcóles su atención y me suscribo,

José Guerra de la Espriella,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA SECRETARIA GENERAL TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D.C., 16 de agosto de 1995

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Ley número 70 de 1995 "por la cual se reforman los artículos 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 308 y se crea un artículo nuevo en el Código Penal; se reforma el artículo 417 del Código de Procedimiento Penal", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy en sesión plenaria. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de 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

Santafé de Bogotá, D. C., 16 de agosto de 1995

De conformidad con el informe de la 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*.

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Julio César Guerra Tulena.

El Secretario General, Honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 71 DE 1995 SENADO

"por la cual dictan normas orgánicas sobre la creación y funcionamiento de regiones administrativas y de planificación de conformidad con el artículo 306 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de la República,

DECRETA:

Artículo 1º. *Naturaleza de las regiones administrativas y de planificación.* Las regiones administrativas y de planificación

son establecimientos especiales de derecho público conformadas por dos o más departamentos con continuidad territorial, personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Se regirán por lo previsto en la Constitución Política, en la ley y en sus estatutos.

Para atender la diversidad regional, cada una de las regiones administrativas y de planificación reflejará en su estructura, competencias y funciones las exigencias de su desarrollo político, cultural, económico, social, ambiental e institucional, aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Artículo 2º. *Creación.* Las regiones administrativas y de planificación se constituirán mediante convenio suscrito por los gobernadores de los departamentos interesados previa autorización de las respectivas Asambleas. Estas, así mismo autorizarán al gobernador para adoptar los respectivos estatutos.

Artículo 3º. El convenio contendrá la manifestación de voluntad de constituirse en Región Administrativa y de Planificación y los estatutos, los cuales contendrán al menos:

1. Nombre y domicilio. El domicilio podrá rotarse entre las distintas capitales de departamentos que conforman la región, por disposición del Consejo Regional.
2. Objeto.
3. Los departamentos que la integran.
4. Las funciones y servicios delegados por los departamentos y la Nación.
5. Las atribuciones de sus órganos de administración relacionadas con el cumplimiento de su objeto.
6. El procedimiento para reformar sus estatutos.
7. Las condiciones para el ingreso y desvinculación de los departamentos que la integran.
8. El patrimonio y los recursos que aportan los departamentos y la Nación.
9. El procedimiento para su liquidación.

Artículo 4º. *Objeto.* Las regiones administrativas y de planificación tienen como objeto principal el desarrollo social, económico y ambiental mediante:

1. La planeación del desarrollo social, económico y ambiental de la región; la asesoría y asistencia técnica y financiera a los departamentos, distritos y municipios que la integran en la elaboración y ejecución de sus propios planes, así como la evaluación de gestión y resultados de la administración pública en sus territorios.

2. La administración y ejecución de las políticas, programas y proyectos regionales tendientes al desarrollo económico, social, y ambiental del respectivo territorio.

3. El desarrollo institucional de la región y de las entidades territoriales que la conforman.

4. El cumplimiento de las funciones señaladas en esta ley y de otras funciones y servicios nacionales y departamentales que le sean delegados en el desarrollo de su objeto.

Parágrafo. La administración de proyectos y obras de impacto regional se orientará por el concepto de administración por programas o proyectos, mediante mecanismos tales como convenios, fiducias o similares, lo cual significa que se desarrollarán para programas o trabajos específicos por su objeto, duración y localización, de manera que la estructura administrativa que se genere para estos efectos desaparezca una vez cumplidos los objetivos para la que fuere creada.

Artículo 5º. *Funciones y servicios a cargo de las regiones administrativas y de planificación.* Para el cumplimiento de su objeto, las regiones administrativas y de planificación cumplirán además de las competencias, funciones y servicios asignados en su acto de constitución las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

2. Elaborar el Plan Regional de Desarrollo que hará parte del Plan Nacional de Desarrollo.

3. Garantizar conjuntamente con la Nación la participación activa de las autoridades territoriales de plantación en el proceso del Plan Regional de Desarrollo y del Plan Nacional de Desarrollo.

4. Garantizar la coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales, así como promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la Nación y de los departamentos.

5. Participar en el Consejo Nacional de Planeación. El Director Ejecutivo asistirá en nombre de la Región Administrativa y de Planificación.

6. Participar en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. El Director Ejecutivo asistirá en nombre de la Región Administrativa y de Planificación.

7. Presentar a la consideración del Conpes asuntos de interés del conjunto de las regiones o de cada una de ellas, a través del

respectivo Director Ejecutivo. Estas reuniones se realizarán por lo menos tres veces al año.

8. Participar en la elaboración del Presupuesto General de la Nación y en el Plan Operativo Anual de Inversiones.

9. En su carácter de establecimiento de derecho público especial, elaborar, en los plazos previstos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto su propio presupuesto anual y plurianual de manera análoga a los establecimientos públicos del orden nacional.

10. Elaborar planes y proyectos y proponer convenios de interés común con otras entidades administrativas y de planificación y entidades territoriales no comprendidas dentro de la Región.

11. Elaborar, impulsar y ejecutar programas y proyectos regionales con el apoyo de la cooperación técnica internacional y apoyar a las entidades territoriales en la gestión de dicha cooperación para programas y proyectos que sean de su interés.

12. Coordinar con las Corporaciones Autónomas Regionales el diseño y la ejecución de las políticas, programas y proyectos de conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en la región.

13. Recomendar pautas a las autoridades competentes sobre el endeudamiento de las entidades territoriales y otras entidades del mismo orden y asesorarlas en la materia. De manera similar asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades territoriales en lo referente al endeudamiento de éstas.

14. Participar con carácter permanente en el Conpes Social.

15. Cumplir las funciones y prestar los servicios que le sean asignados o delegados por la Nación, los departamentos integrantes y las entidades descentralizadas de los anteriores ordenes, las cuales deberán acompañarse de los recursos suficientes para atenderlos, garantizando que no se presentara duplicidad de funciones, en desarrollo entre otros, de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de acuerdo con la Ley.

16. Formar parte de la Comisión Nacional de Regalías, a través de su Director Ejecutivo sin perjuicio de la participación de los alcaldes y gobernadores de conformidad con las normas que regulen la materia y presentar proyectos regionales definidos como prioritarios por el Consejo Regional de Administración y Planificación y establecer convenios con las entidades territoriales para participar en el estudio, diseño y

ejecución de proyectos elegibles por el Fondo Nacional de Regalías.

17. Apoyar a las entidades públicas y privadas nacionales y extranjeras, que adelanten en la Región actividades de desarrollo institucional y gestión administrativa.

18. Apoyar la preinversión en infraestructura física, e impulsar la preinversión económica y social para lograr competitividad y reducir las desigualdades regionales.

19. Crear el Banco Regional de Programas y proyectos que hará parte de la Red Nacional de Bancos de Proyectos.

20. Promover, apoyar y racionalizar los procesos de descentralización, de manejo autónomo de las competencias y de ordenamiento territorial en general.

21. Prestar asesoría y asistencia técnica y financiera a las asociaciones de municipios, especialmente a las de carácter interdepartamental.

22. Servir de órgano de consulta y de apoyo técnico para las instancias del ejecutivo y del legislativo que tengan responsabilidades en el manejo del ordenamiento territorial.

23. Diseñar un sistema regional de capacitación para apoyar programas para la región y las entidades territoriales que la integran.

24. Administrar los recursos provenientes de los mecanismos o instancias de cofinanciación actuales o las que se determinen en un futuro en virtud de reglamentación legal, asignados a las entidades territoriales de la Región, a través de los cupos indicativos o cualquier otro mecanismo de distribución que se defina.

25. Administrar y cofinanciar proyectos regionales estratégicos. Esta se realizará indirectamente, mediante la firma de convenios o participación accionaria en empresas, entidades u organismos que tengan como finalidad prestar servicios o producir bienes.

26. Asesorar y apoyar a las entidades territoriales de las zonas de frontera que hagan parte de la región, en el diseño y ejecución de programas y proyectos de interés y cooperación que podrán adelantar directamente con las autoridades de igual nivel del país vecino dirigidos a fomentar la presentación del ambiente, la defensa y fortalecimiento de la cultura y de la etnicidad, el desarrollo comunitario y la prestación de servicios públicos.

27. Formar parte del comité Interfondos como miembro del Sistema Nacional de Cofinanciación o el órgano que haga sus veces.

28. Crear el Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Resultados que formará parte del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados de la administración pública.

ORGANOS DE ADMINISTRACION

Artículo 6º. *Organos de Administración y Planificación.* Las Regiones Administrativas y de Planificación tendrán para efectos de su administración y planificación los siguientes órganos: una Asamblea Regional Consultiva, un Consejo Administrativo y de Planificación Regional, un Director Ejecutivo Regional, un Comité Técnico Regional, una Unidad Técnica Regional.

Artículo 7º. *Asamblea Regional Consultiva.* La región Administrativa y de Planificación tendrá una Asamblea Regional Consultiva que estará integrada por una tercera parte de los Representantes a la Cámara de la respectiva región, una tercera parte de los Senadores de la Región, una tercera parte de los integrantes de cada Asamblea cuyo departamento forme parte de la Región, un Presidente de Concejo en representación de los Concejos Municipales de las capitales de los departamentos que integran la región, un Presidente de Concejo, en representación de los Concejos Municipales de los municipios no capitales de la región, un representante de los gremios de la producción de la región, un representante de los establecimientos públicos de educación superior que existan en la región, un representante de las minorías étnicas de la región, y un representante de los sectores comunitarios.

Parágrafo 1º. Los Representantes a la Cámara y los Senadores serán escogidos en el seno de la Junta de Parlamentarios de la Región.

Parágrafo 2º. Se consideran Senadores de la Región aquellos que hubiesen alcanzado más de un 75% de su votación en la circunscripción de los departamentos que integran la respectiva región.

Parágrafo 3º. Los otros miembros de la Asamblea Regional Consultiva serán escogidos mediante procedimientos que se establecerán en los estatutos de la Región.

Artículo 8º. *Funciones de la Asamblea Regional Consultiva.* La Asamblea Regional Consultiva tendrá como funciones las siguientes:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Regional de Desarrollo y emitir concepto sobre el mismo.
2. Organizar y coordinar una amplia discusión regional sobre el proyecto del Plan

Regional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones regionales y departamentales con los Consejos Territoriales de Planeación en los cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, culturales y comunitarios, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.

3. Formular recomendaciones a las instancias y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.

4. Analizar y discutir el programa operativo anual de inversiones de la región y emitir concepto previo sobre el mismo.

5. Realizar el seguimiento y evaluación de los resultados del Plan de Acción.

Artículo 9º. *Consejo Administrativo y de Planificación.* Las Regiones Administrativas y de Planificación tendrán un Consejo Administrativo y de Planificación Regional que estará integrado por el Presidente de la República o su delegado que será un ministro del despacho, oriundo de la respectiva región quien lo presidirá, por los gobernadores de los departamentos integrantes de la región, por un representante de los alcaldes de las capitales de los departamentos que integran la región, por un representante de los alcaldes de los municipios no capitales, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, por el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

Parágrafo. En caso de ausencia del Presidente de la República o su delegado, presidirá las sesiones del Consejo Administrativo y de Planificación Regional un gobernador escogido mediante procedimiento determinado en los estatutos de la respectiva región.

Artículo 10. *Funciones del Consejo Administrativo y de Planificación Regional.*

El Consejo Administrativo y de Planificación Regional tendrá como funciones las siguientes:

1. Aprobar el Plan Regional de Desarrollo y los Planes Sectoriales, acordes con los lineamientos definidos por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

2. Servir de órgano de concertación para la elaboración de los planes de desarrollo de las entidades territoriales que la conforman.

3. Determinar los programas de inversión y el gasto público de la Región.

4. Aprobar el presupuesto anual de funcionamiento e inversión. Así mismo, los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos, y fijar, previa moti-

vación técnica, el porcentaje de los gastos de funcionamiento de las regiones.

5. Analizar, evaluar y proponer, a las autoridades competentes, políticas de asignación de recursos en el Plan Operativo Anual de Inversiones, sobre endeudamiento y préstamos de las entidades territoriales y otras entidades del mismo orden.

6. Velar por la adecuada ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos a cargo de las agencias o seccionales desconcentradas o descentralizadas del orden nacional que operen en el territorio de la región.

7. Evaluar el desarrollo y los resultados de la administración y planeación regionales y recomendar, cuando sea necesario, los respectivos ajustes.

8. Conocer y aprobar las propuestas de constitución de los Comites Sectoriales Regionales.

9. Determinar la estructura administrativa y el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de la Región.

10. Adoptar el reglamento interno de administración.

11. Nombrar y remover al Director Ejecutivo Regional.

12. Crear el organismo de Auditoría Interna.

13. Autorizar al Director Ejecutivo Regional para celebrar contratos y convenios relativos al cumplimiento del objeto de la Región.

14. Designar a los gobernadores que deben representar a la Región en las distintas instancias donde ésta tenga asiento.

15. Aprobar las donaciones, legados o suministros gratuitos, de cualquier índole.

16. Reformar los estatutos.

17. Las demás que le asignen la Ley y los respectivos estatutos.

Artículo 11. *Del Director Ejecutivo Regional.*

La Región Administrativa y de Planificación tendrá un Director Ejecutivo Regional que será el representante legal de la entidad y ejecutor de las políticas y planes trazados por el Consejo Regional de Planificación y Administración. Será elegido por el Consejo para períodos de tres años que deberán coincidir con los de los gobernadores y podrá ser reelegido.

Parágrafo. La elección del Director Ejecutivo Regional se hará al inicio del mandato de los gobernadores y su período será para lo que falte de éste.

Artículo 12. *Funciones del Director Ejecutivo.* Tendrá, además de las funciones que se le asignen en los estatutos y el Consejo Regional, las siguientes:

1. Actuar como representante legal de la Región Administrativa y de Planificación y participar en todos los comités, consejos o juntas en que la ley la compromete.

2. Dirigir y coordinar la acción administrativa y de planeación de la Región, con el fin de hacer efectivas las funciones a cargo de la misma, de conformidad con las directrices establecidas por el Consejo Regional de Administración y Planificación.

3. Administrar la Región, sus bienes y recursos, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Regional, la Constitución y la Ley.

4. Coordinar la administración de programas y proyectos.

5. Representar la Región Administrativa y de Planificación en las reuniones del Conpes, del Conpes Social y en los Comités Nacionales de Concertación, para efectos de la elaboración y discusión del Plan Nacional de Desarrollo, y de la determinación del Plan Operativo Anual de Inversiones.

6. Convocar al Comité Técnico Regional, orientar sus labores y dar a conocer al Consejo Regional los informes, estudios y demás documentos relacionados con sus funciones.

7. Elaborar y someter a consideración del Consejo Regional los proyectos de presupuesto plurianual y anual para la Región.

8. Contratar y suscribir convenios para la ejecución de obras, la prestación de servicios y los demás asuntos de interés regional así como la interventoría en el desarrollo de los planes, programas y proyectos.

Artículo 13. *Comité Técnico Regional.* La Región Administrativa y de Planificación tendrá, con carácter consultivo, un Comité Técnico Regional, integrado por el Director Ejecutivo Regional o su delegado, por los jefes de planeación de los respectivos departamentos y dos representantes de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Artículo 14. *Funciones del Comité Técnico Regional.* Tendrá las siguientes funciones:

1. Evaluar los requerimientos de estudios sobre los distintos programas y proyectos y propuestas que han de presentarse a consideración del Consejo Regional de Administración y Planificación, formulando al Director Ejecutivo Regional las recomendaciones que sean del caso.

2. Emitir concepto sobre las propuestas de requerimientos de asignación de recursos en

el Programa Operativo Anual de Inversiones, las cuales serán analizadas y aprobadas por el Consejo Regional de Administración y Planificación.

3. Servir de escenario de concertación del Plan de Desarrollo Regional y de los Planes Sectoriales, además de los estudios y programas que tengan que ver con el desarrollo regional.

4. Afianzar los procesos de administración, planificación y descentralización regional, acatando los lineamientos de coordinación y lo definido en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

5. Conocer, analizar y formular recomendaciones sobre los estudios, propuestas y tareas desarrolladas por los Comités Sectoriales de Planeación, a nivel territorial.

6. Garantizar el apoyo técnico requerido por el Director Ejecutivo Regional para el desempeño de sus funciones.

7. Coordinar las propuestas departamentales y regionales de inversión pública con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación.

8. Realizar en cada vigencia fiscal, un informe consolidado acerca de la inversión regional.

9. Las demás que le asignen los estatutos y el Consejo Regional.

Artículo 15. *Unidad Técnica Regional.* La Región Administrativa y de Planificación tendrá una Unidad Técnica Regional dirigida por el Director Ejecutivo Regional y conformada por el personal científico, técnico y administrativo indispensable para el cumplimiento del objeto de la Región. La Unidad Técnica Regional tendrá las funciones que le asignen el Consejo Regional de Administración y Planificación y los estatutos de la respectiva Región.

Artículo 16. *Funciones de la Unidad Técnica Regional.* Unidad Técnica de la Región Administrativa y de Planificación tendrá las siguientes funciones:

1. Apoyar al Director ejecutivo Regional en la formulación y ajuste del Plan de Desarrollo Regional.

2. Elaborar los programas de inversión y el gasto público, teniendo en cuenta las directrices del consejo Administrativo y de Planificación y las observaciones del Comité Técnico Regional.

3. Elaborar los informes de gestión, administración, planificación y de ingresos y gastos para ser presentados al Comité Técnico

co y al Consejo Administrativo y de Planificación.

4. Promover la Planificación territorial y sectorial en los departamentos de la Región.

5. Coordinar y dirigir la organización del sistema y el funcionamiento del Banco de Proyectos de Inversión Regional.

6. Procesar, analizar y presentar a consideración del Director Regional la información necesaria para evaluar la gestión y los resultados de la Región Administrativa y de Planificación y de las entidades territoriales que la conforman.

7. Asistir y elaborar los estudios e informes que requiera el Director Ejecutivo Regional para presentar a la Región Administrativa y de Planificación en los Comités, Consejos o juntas en que la ley la compromete o a la comunidad regional.

8. Realizar en cada vigencia fiscal un informe consolidado acerca de la inversión pública en la Región, considerando los recursos nacionales, departamentales, distritales o municipales y de sus entidades descentralizadas.

9. Las demás que le asignen los estatutos y el Consejo Administrativo y de Planificación Regional.

Artículo 17. *De los Comités Sectoriales y de Concertación del Desarrollo Regional.* Teniendo en cuenta las condiciones económicas, sociales y ambientales y en el marco de la planificación del desarrollo de la Región, se conformarán los Comités Sectoriales Regionales y el Comité de concertación para el desarrollo regional con carácter asesor.

Parágrafo 1º. Los Comités Sectoriales Regionales tendrán como objetivo la formulación de políticas y estrategias sectoriales como aporte al Plan de Desarrollo Regional.

Cada Comité Sectorial estará conformado por las autoridades responsables de cada sector en los departamentos.

Parágrafo 2º. El Comité de Concertación del Desarrollo Regional podrá invitar, por iniciativa del Director Regional, a diferentes actores del respectivo sector, con el fin de enriquecer el debate y desarrollo de propuestas de impacto para el desarrollo regional.

Artículo 18. *Patrimonio y Recursos de la Nación.* El patrimonio y las rentas de la Región Administrativa y de Planificación estarán constituidas por:

1. El 10% de lo recaudado en cada departamento por concepto del impuesto de Timbre Nacional.

2. El 10% de los gravámenes de valorización de las obras ejecutadas por la Nación en el territorio de jurisdicción de la respectiva RAP.

3. El 5% de las regalías por explotación de los recursos naturales no renovables que le correspondan a cada departamento pertenecientes a la RAP.

4. El 5% de la participaciones nacionales por explotación de los Recursos Naturales no renovables que se generen en la Región.

5. El 10% de los excedentes financieros que entrarán a hacer parte de los recursos de capital del Presupuesto General de la Nación. Este diez por ciento (10%) será repartido entre las Regiones Administrativas y de Planificación existentes en el año de la distribución.

6. Los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías para la ejecución de proyectos regionales de inversión.

7. Los aportes del Presupuesto General de la Nación que se le asignen en la respectiva ley anual y aquellos que le sean transferidos por las entidades descentralizadas del orden nacional, los departamentos y los municipios en cumplimiento de funciones transferidas a la Región.

8. Los recursos del Crédito, debidamente autorizados por el Consejo Administrativo y de Planificación.

9. Las donaciones legales o suministros gratuitos de cualquier índole que sean aportados a la Región Administrativa y de Planificación por instituciones privadas nacionales o extranjeras y/o personas naturales.

10. El producido de las tarifas de sus servicios de las tasas, sobretasas y gravámenes que autoricen los estatutos, y el Consejo Administrativo y de Planificación de acuerdo con la ley.

11. El producido de la explotación de monopolios de licores y juegos de azar, cuando los departamentos cedan total o parcialmente estas rentas mediante convenios, de acuerdo con la ley.

12. Los recursos que resulten de la liquidación de los activos adquiridos por los Corpes, en ejecución de ingresos provenientes del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional, FIR.

13. El patrimonio de los actuales Corpes cuando se constituya la RAP en el respectivo territorio.

14. Los ingresos previstos para los respectivos Fondos de Inversión para el Desarrollo Regional, FIR.

15. El total de los recursos retenidos a las entidades territoriales por ineficiencia fiscal o ineficiencia administrativa, en aplicación del artículo 24 de la Ley 60 de 1993. Estos recursos alimentarán el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y con el se financiarán programas de desarrollo institucional en la respectiva región.

16. Los demás bienes que adquiera como persona jurídica y el producto de los ingresos o aprovechamiento que tenga por cualquier otro concepto.

Artículo 19. *De los Actos y Contratos.* Los actos de la Asamblea Consultiva Regional se denominarán Resoluciones; los del Consejo se denominarán Acuerdos y los del Director, Resoluciones. Estos actos estarán sujetos al control jurisdiccional que señala la ley para los establecimientos públicos del orden nacional. Los contratos se sujetarán a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 o norma posterior que la modifique, adicione o sustituya.

Artículo 20. *Control Fiscal.* El control fiscal corresponderá exclusivamente a la Contraloría General de la República.

Artículo 21. *Principio de equilibrio regional.* La Región Administrativa y de Planificación en la designación de sus autoridades, en la distribución de funciones y en la elaboración de los planes y programas de inversión, atenderá el principio de equilibrio regional, propendiendo por la equitativa representación de los departamentos y el desarrollo armónico integral de los mismos.

Julio César Guerra Tulena, Amylkar Acosta Medina, Salomón Náder Náder, Juan M. López, Tarquino Pacheco C., Francisco Jattin. (Siguen firmas ilegibles).

Región entidad territorial

Objeto

Desarrollo político, económico y social de la región.

Autonomía (Art. 287 C.P.)

- Gobernarse por autoridades propias.
- Ejercer las competencias que le corresponden
- Administrar los recursos y establecer, conforme a la ley, los atributos necesarios para cumplir sus funciones.

- Participar en las rentas nacionales.

Creación

- Solicitud por parte del Consejo Activo Regional.
- Aprobación por parte de la Asamblea Regional.

- Aprobación de la Ley por el Congreso de la Rep.

- Ratificación popular de la decisión legislativa.

Requisitos

- Haber funcionado un (1) año como RAP.

Organos

- Asamblea Regional.
- Consejo Regional de Administración.
- Prefecto Regional (Ej: Autonomías Españolas, Francia: Gobernador de Dpto.)
- Consejo de Planeación Regional.
- Unidad Técnica Regional.

Conformación de la asamblea regional

- Elección Indirecta.
- Representantes de las Asambleas Dptales. de la Región.
- Representantes de los miembros de la Cámara de Representantes de los Dptos. de la Región.

- Representantes de los Senadores de la República, que hayan alcanzado más del 50% de los votos en los Dptos. que conforman la Región.

Conformación del Consejo Regional

- Gobernadores de la Región.
- Un Representante de los Alcaldes de las Capitales de Departamento.
- Representantes de los Alcaldes de los municipios no Capitales de Departamento.

Prefecto regional

Elegido de candidatos presentados por la Asamblea Regional ante el Consejo o viceversa.

Competencias de la RET

- Las asignadas como funciones a las RAP
- Las asignadas por la ley de creación
 - a) Definidas previamente en un menú por la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
 - b) Definidas por la ley de creación con el carácter de normas orgánicas del Ordenamiento Territorial.

Funciones de los órganos

Asamblea Regional:

- Determinar organización, funciones y acciones de la RET.
- Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo económico, social y ambiental.

- Aprobar el Presupuesto de la RET.
- Decretar los tributos y contribuciones de carácter regional.

Consejo Regional:

- Organismo Corporativo de Dirección.
- Someter a consideración de la Asamblea los planes, programas, proyectos e iniciativas de desarrollo regional, por intermedio del Prefecto Regional.
- Las demás que le fija la Ley y los Estatutos para la creación de la RAP.

Prefecto Regional:

Representante legal de la Región.

- Agente del Consejo Regional.
- Los que se le señalan en la reglamentación de RAP.

Consejo de Planeación Regional

Funciones:

- Consejo Territorial de Planeación.
- Organismo de concertación permanente entre los Comités Sectoriales Regionales, las directrices departamentales de Planeación y el Consejo Regional de Planeación.

Unidad Técnica Regional

Funciones:

- Similares a las de la RAP.
- Responsable de la Coordinación Sectorial Regional.
- Con estructuras ágiles y funcionales (Comisiones de trabajo delegadas por los mismos departamentos, administración por programas y proyectos, manejo fiduciario de los recursos).

N.B: Rechazo a la estructura administrativa tradicional.

- Prestación indirecta de servicios, participación accionaria en empresas mixtas prestadoras de servicios o productora de bienes.

Recursos de la RET.

- Los propios de la RAP.
- Los provenientes de los derechos como ente territorial en las regalías, compensaciones y participaciones en los fondos y ingresos nacionales.

- El producido correspondiente a la participación en la prestación de servicios o producción de bienes.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Con posterioridad a la promulgación de la Nueva Constitución Política. Los actuales Corpes han venido realizando esfuerzos para crear los entes de planificación a que se refiere el artículo 306 de la Constitución.

Dentro de estos casos se destaca el de los gobernadores del Caribe colombiano que han expresado, en tres oportunidades, la voluntad de crear la región Administrativa y de Planificación del Caribe colombiano¹. Pero, desafortunadamente, estos actos de buena voluntad no han logrado cristalizarse, con lo cual se está dejando como letra muerta, tanto el texto de tales declaraciones, como lo dispuesto por nuestra Carta Magna que en su artículo 306 dice:

“Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación con personerías jurídicas, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.

Igualmente se está descuidando el hecho de que la Ley 152 de 1994 ha establecido como plazo máximo para la creación de las regiones administrativas y de Planificación regional el mes de julio de 1996, fecha a partir de la cual “la organización, administrativa y financiera de los actuales consejos regionales de planificación, Corpes, dejará de existir”.

Si bien los actuales corpes, cumplieron su papel en sus inicios, hoy en día se han tornado en un instrumento obsoleto para los propósitos de lograr los objetivos de un desarrollo sostenido, integral y equilibrado, a lo que se suma el que escasamente les queda algo más de un año de existencia jurídica.

Como se puede advertir por el título y el articulado del proyecto, sólo se está legislando para lo referente a las regiones administrativas y de planificación regional, ya que la posibilidad de convertir estas regiones en entidades territoriales, sólo se presentará después de unos tres años y para ese entonces ya estará en vigencia la ley orgánica de desarrollo territorial, que se ocupa del asunto y que actualmente se tramita en el Congreso después de dos intentos fallidos del gobierno anterior para lograr su aprobación².

El proyecto, en consecuencia, recoge el espíritu de la Carta Política y tiene en cuenta, tanto las experiencias positivas de los Corpes, como sus limitaciones y proporciona herramientas para que los gobernadores

puedan constituir entidades con personerías jurídicas y patrimonio propio, de lo que carecen hoy en día los Corpes, con miras a que sean más eficientes en la planeación del desarrollo de las respectivas regiones. Dicho en otros términos, una vez aprobado el presente proyecto de ley, sólo se requeriría de la voluntad política de los mandatarios seccionales con sus correspondientes asambleas departamentales para la constitución de dichos organismos. Los congresistas sabemos de la inmensa responsabilidad que tenemos con el proceso de descentralización y el propósito de la autonomía regional, que constituyen piezas fundamentales dentro del espíritu de la Constitución, por cuya razón pondremos nuestro mayor empeño con miras a que el objetivo de constituir las regiones administrativas y de planificación encuentren el debido soporte jurídico que facilite su pronta creación.

El proyecto define la naturaleza de las regiones, el procedimiento para su constitución, el objeto, las funciones, los órganos de administración, asesoría y consulta, así como también el patrimonio y los recursos que manejarán para su normal funcionamiento. De otro lado, establece las relaciones entre las demás entidades territoriales y La Nación, y define un régimen de transición entre los actuales Corpes y las futuras regiones administrativas y de planificación regional.

Finalmente, el proyecto establece que los Fondos de Inversión Regional, FIR, que hoy en día constituyen el soporte financiero de los Corpes pasarán a las regiones administrativas y de planificación regional que se crean en las respectivas áreas de influencia. Este era uno de los principales obstáculos para la creación de las regiones que con la aprobación de la ley quedara obviado.

De los honorables Congresistas,

El Senador de la República,

Amílkar Acosta Medina.

El Presidente del Senado,

Julio César Guerra Tulena.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D.C., 16 de agosto de 1995

Señor Presidente

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 71 de 1995 “por la cual se dictan normas orgánicas sobre la creación y funcionamiento de regiones administrativas y de planificación de conformidad con el artículo 306 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, me

¹ Declaraciones en tal sentido se produjeron en reuniones del Consejo Regional de Planificación de la Costa Atlántica, celebradas en San Andrés, Santa Marta y Barranquilla.

² El artículo 307 de la Constitución trata lo referente a las condiciones requeridas para la conversión de las regiones administrativas y de planificación regional en entidades territoriales.

permite pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy en sesión plenaria. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de 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

Santafé de Bogotá, D. C., 16 de agosto de 1995

De conformidad con el informe de la 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,

Julio César Guerra Tulena.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

la Universidad Surcolombiana, en el Departamento del Huila", cuyo producido se destinará a los programas de construcción y adecuación de la planta física de las sedes y subsedes de Neiva, Garzón, Pitalito y La Plata, y para los programas de dotación y mantenimiento de materiales y equipos.

Artículo 2º. La Emisión de la estampilla "Prodesarrollo de las Universidades del Departamento del Huila" se autoriza hasta por la suma de treinta mil millones de pesos (\$ 30.000.000.000).

Artículo 3º. Autorízase a la Asamblea del Departamento del Caquetá para que ordene la emisión de la estampilla "Prodesarrollo de la Universidad de la Amazonia, en el Departamento del Caquetá", cuyo producido se destinará a los programas de construcción y adecuación de la planta física de las sedes y subsedes de Mocoa y Puerto Asís, y para los programas de dotación y mantenimiento de materiales y equipos.

Artículo 4º. La Emisión de la Estampilla Prodesarrollo de la Universidad de la Amazonia, en el Departamento del Caquetá, se autoriza hasta por la suma de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000).

Artículo 5º. Autorízase a las Asambleas de los Departamentos del Huila y Caquetá para que determinen 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 dichos departamentos y en sus municipios. Las ordenanzas que expidan las Asambleas mencionadas en desarrollo de lo dispuesto en esta ley, serán dadas a conocer al Gobierno Nacional, Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Comunicaciones.

Artículo 6º. Facúltase a los Concejos Municipales de los Departamentos del Huila y Caquetá para que, previa autorización de las respectivas Asambleas Departamentales, hagan obligatorio el uso de las estampillas que autoriza la presente ley.

Artículo 7º. Autorízase a los Departamentos del Huila y del Caquetá para recaudar los valores producido por el uso de las estampillas a las que se refiere esta ley en las actividades que se deban realizar en dichos departamentos y en sus municipios.

Artículo 8º. La obligación de adherir y anular las estampillas a las que se refiere esta ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los correspondientes actos.

Artículo 9º. La vigencia y el control del recaudo y de la inversión de los fondos

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 27 SENADO 1995

"por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Prodesarrollo de las Universidades del Departamento de Huila y del Caquetá y se dictan otras disposiciones"

Honorables Senadores:

Cumplo con el honroso encargo de rendir Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 27 Senado 1995, *"por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Prodesarrollo de las Universidades del Departamento de Huila y del Caquetá y se dictan otras disposiciones"*, presentado por el honorable Senador José Antonio Gómez Hermida.

El espíritu que envuelve esta iniciativa y la inspiración de la misma no es otra diferente a la de crear un nuevo modelo de financiación para la educación pública superior en los departamentos del Huila y Caquetá, a través de la estampilla prodesarrollo de ambas universidades.

Fuera de lo anterior, el autor del proyecto busca descentralizar la universidad y llevarla a las capitales de los departamentos pequeños, como es el caso de los Departamentos del Huila y Caquetá.

Estas universidades de carácter departamental sufren mucho para la consecución de sus respectivos presupuestos, ya que los departamentos destinan partidas insuficientes y las partidas que destina la Nación no alcanza realmente para mayor cosa.

Todo lo anterior justifica crear una nueva forma de financiamiento para la educación pública superior en el Departamento del Huila hasta por \$30.000 millones de pesos, y en el Departamento del Caquetá hasta por \$10.000 millones de pesos, tal como lo propone el Autor del proyecto.

En consecuencia y por lo anteriormente expuesto en desarrollo de artículo 150 de la Constitución Nacional, me permito solicitarle a la Honorable Comisión proceda a darle primer debate al Proyecto de ley número 27 Senado 1995 *"por la cual se autoriza la Emisión de la Estampilla Prodesarrollo de las Universidades de los Departamentos de Huila y Caquetá y se dictan otras disposiciones"*

De los honorables Senadores:

Luis Guillermo Vélez Trujillo,
Ponente.

Senado de la República
Comisión Tercera
Constitucional Permanente

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 15 de 1995

En la fecha fue recibida en esta Secretaría, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 27 Senado de 1995, *"por la cual se autoriza la Emisión de la Estampilla Prodesarrollo de las Universidades de los Departamentos de Huila y Caquetá, y se dictan otras disposiciones"*. Sin pliego de modificaciones. Consta de (2) dos folios.

Rubén Darío Henao Orozco,
Secretario General Comisión Tercera
Senado de la República
Asuntos Económicos.

PROYECTO DE LEY NUMERO 27
SENADO DE 1995

"por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Prodesarrollo de las Universidades del Departamento de Huila y del Caquetá y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Autorízase a la Asamblea del Departamento del Huila para que ordene la emisión de la Estampilla "Prodesarrollo de

provenientes del cumplimiento de la presente ley estarán a cargo de las Contralorías Generales de los Departamentos del Huila y Caquetá y de las Contralorías Municipales correspondientes.

Artículo 10. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Presentada a consideración del honorable Senado de la República por:

José Antonio Gómez Hermida,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Infinidad de veces se ha dicho que la verdadera causa del subdesarrollo es la brecha tecnológica y educativa, infortunadamente creciente, que separa a los países pobres del mundo desarrollado. Equivocadamente en muchos sectores de la sociedad colombiana se sigue creyendo en la bondad de los programas meramente asistenciales, que si bien alivian temporalmente la situación de las clases más pobres, dejan incólume el problema de fondo: la incapacidad, por falta de oportunidades, de esos sectores desamparados para integrarse a las corrientes productivas de la economía moderna, que exigen una mano de obra cada vez más preparada, tecnificada y competitiva. Como escribiera el gran autor Francés Víctor Hugo “si le das un pez a un hombre, comerá un día, pero si le enseñas a pescar, comerá toda la vida”.

Solamente a través de un sistema educativo eficiente y adaptado con realismo a las necesidades propias del medio colombiano, podremos superar la pobreza. La educación es la clave, la gran llave que abre las puertas del progreso. En este sentido, propuestas para generar empleo masivo terminarán fracasando si no tienen en cuenta que a la mano de obra incalificada se le puede ocupar temporalmente en tareas sencillas, pero que la única solución definitiva es prepararla, y preparar a los millones de jóvenes que no tienen capacidad económica para acceder a la universidad privada, para enfrentar los retos de una economía cada vez más sofisticada, exigente y compleja.

En este orden de ideas, mucho se ha hablado, pero poco se ha hecho, en el sentido de “repensar” la universidad colombiana. A pesar de las duras lecciones de la experiencia, seguimos aquejados de “doctoritis”, y todavía nuestros jóvenes bachilleres siguen aspirando a ingresar en los cada vez más inaccesibles programas de medicina, ingenierías, derecho, economía, arquitectura,

administración de empresas, ignorantes de las frustrantes dificultades que presenta el mercado laboral ya saturado de esas profesiones tradicionales, mientras las llamadas “carreras técnicas” siguen siendo objeto de un prejuicio absurdo que las subestima y las coloca en un segundo plano.

Otro de los grandes errores que se han cometido con nuestra educación superior estatal es la concentración de las universidades públicas en las grandes ciudades, especialmente en Bogotá, Medellín y Cali, lo cual las hace inaccesibles para los estudiantes pobres de los departamentos pequeños. Para una familia de escasos recursos de Florencia, o del Putumayo, o del Chocó, es prácticamente imposible sufragar los gastos que demanda la permanencia de un universitario en una de las capitales arriba mencionadas, aunque haya logrado ganarse la lotería de conseguir el esquivo cupo en la carrera de sus preferencias.

Se requiere, pues, descentralizar la universidad, llevarla a las capitales de los departamentos pequeños y a las poblaciones medianas, y diversificar los programas que se ofrecen, atendiendo a la idiosincrasia y a las características propias de cada región, única forma efectiva de hacer que la educación sea realmente un derecho fundamental al alcance de todos los colombianos.

Tal es el marco que inspira el proyecto de ley que someto a la consideración de los honorable Senadores. Se trata de una iniciativa sencilla pero útil y practicable, que consiste en autorizar a las Asambleas de los Departamentos del Huila y Caquetá para decretar la creación de una estampilla que impulse el desarrollo de centros universitarios en esas zonas. Función que por mandato de la Constitución le corresponde a las Asambleas, de conformidad con la ley, y que estoy seguro de que no implicará una carga onerosa para los contribuyentes.

Atentamente,
José Antonio Gómez Hermida,
Senador de la República.

**SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
TRAMITACION DE LEYES**

Santafé de Bogotá D. C., 24 de julio de 1995

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 27 de 1995, “por la cual se autoriza la Emisión de la Estampilla Prodesarrolló de las Universidades de los

Departamentos del Huila y Caquetá y se dictan otras disposiciones”, me permito pasar a su despacho 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.

Pedro Pumarejo Vega,
Secretario General,
honorable Senado de la República.

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA**

Santafé de Bogotá D. C., 24 de julio de 1995

De conformidad con el informe de la 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 del 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,

Julio César Guerra Tulena.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

CONTENIDO

Gaceta número 248 - sábado 19 de agosto de 1995
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 1995 Senado, por medio del cual se reforma el artículo 107 de la Constitución Nacional	1
Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 1995 Senado, por el cual se adiciona con un párrafo el artículo 331 de la Constitución Política de Colombia”	5
Proyecto de ley número 70 de 1995 Senado, por la cual se reforman los artículos 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 308 y se crea un artículo nuevo en el Código Penal; se reforma el artículo 417 del Código de Procedimiento Penal”	6
Proyecto de ley número 71 de 1995 Senado, por la cual dictan normas orgánicas sobre la creación y funcionamiento de regiones administrativas y de planificación de conformidad con el artículo 306 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones	9
Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 27 Senado 1995, “por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Prodesarrolló de las Universidades del Departamento de Huila y del Caquetá y se dictan otras disposiciones”	15