



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VI - Nº 156

Santa Fe de Bogotá, D. C., lunes 26 de mayo de 1997

EDICION DE 8 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

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 104 DE 1996 SENADO

por la cual se adoptan algunas medidas relacionadas con la supresión de trámites, se dispone la unificación del procedimiento administrativo y se dictan otras disposiciones.

I. Contenido del proyecto

El proyecto objeto de esta ponencia, del cual es autor el honorable Senador Juan Camilo Restrepo Salazar, propone, en síntesis, lo siguiente:

1. Repite casi textualmente el texto del artículo 84 de la Constitución al establecer que "cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados por la ley de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio. Las palabras "por la ley", que destacamos, constituyen una interesante adición al texto constitucional, que en concordancia con el resto del proyecto trata de unificar los procedimientos administrativos en las distintas dependencias del Estado.

2. De manera similar, el artículo 2º del proyecto, inspirado en el inciso 1º del artículo 333 de la Constitución, determina que "la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, que no estén contemplados o autorizados por una norma con fuerza de ley".

3. Se hace referencia al principio de la buena fe en las actuaciones de los ciudadanos, para reiterar que no se pueden exigir más permisos o licencias que los autorizados por la ley.

4. Toda actuación que deba adelantarse en cualquier dependencia de la administración pública se tramitará conforme al procedimiento establecido por el Código Contencioso Administrativo.

5. Todas las entidades del Estado, dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la ley, presentarán al Procurador General de la Nación una relación de los casos para los cuales estén

exigiendo permisos, licencias o requisitos, las normas con fundamento en las cuales se exigen, la relación total de los requisitos exigidos, la enumeración de las autoridades encargadas de tramitar las solicitudes, el procedimiento previsto para tramitarlas y los recursos que caben contra las decisiones que profieran.

6. Con fundamento en la información ordenada atrás, el Procurador procederá a elaborar un inventario de los casos en que se exigen permisos y licencias, el cual remitirá al Congreso por conducto de la Comisión de Seguimiento para la Supresión de Trámites, comisión que el proyecto propuso crear pero cuya conformación fue suprimida por la Comisión Primera de Senado.

7. La Procuraduría actualizará el inventario con fundamento en las leyes futuras que establezcan o autoricen permisos, licencias o requisitos.

8. Como mencionamos atrás, el proyecto propuso crear una comisión de seguimiento para la supresión de trámites, integrada por delegados del Senado y de la Cámara, la cual fue negada en primer debate por la honorable Comisión Primera del Senado.

II. Consideraciones de la ponencia

Se trata de un proyecto útil y conveniente para desarrollar postulados constitucionales de gran importancia y todavía de escasa aplicación, como el de la buena fe en las actuaciones de los ciudadanos, y el de la eliminación de trámites no establecidos en la ley, contemplado en el artículo 84 de la Carta. En realidad es incalculable el daño que se les hace a los particulares, e incluso a la economía nacional, con la intolerable exigencia de permisos, licencias, autenticaciones, etc., muchas veces inventados por el funcionario de turno sin más propósitos que los de fastidiar al solicitante o darse importancia en ejercicio de su cargo.

Como se menciona en la exhaustiva exposición de motivos del proyecto, la idea de eliminar requisitos y trámites innecesarios ha sido considerada por varios gobiernos, e incluso se han venido dictando normas de distinta categoría para tal efecto, la última de las cuales fue el Decreto-ley 2150 de 1995. Pero siempre las buenas

intenciones del alto Gobierno y del Congreso se han estrellado contra la muralla inmovible que representa una burocracia anquilosada y reacia a aceptar y aplicar cualquier cambio que la saque de su secular rutina.

Para apenas citar un ejemplo que tenemos en nuestra propia casa, aunque el Decreto 2150 suprimió la exigencia a la persona que se va a posesionar de un cargo público o a celebrar un contrato de prestación de servicios del certificado judicial y del certificado de antecedentes disciplinarios, documentos que la entidad en la cual la persona va a laborar debe solicitar directamente a las autoridades correspondientes, en el Congreso Nacional, en la misma institución encargada de hacer las leyes, se siguen exigiendo el certificado judicial y el certificado de antecedentes disciplinarios para dar posesión a las personas nombradas o para suscribir los contratos de prestación de servicios.

El proyecto del Senador Restrepo Salazar aspira a llenar algunos vacíos considerables que quedaron en el Decreto 2150, el principal de ellos la falta de instrumentos permanentes para luchar contra la tramitomanía puesto que el decreto mencionado, por su misma naturaleza, es un instrumento valioso pero puntual, encaminado a suprimir trámites ya existentes. Lo cual no impide que los burócratas se inventen con el paso del tiempo nuevos requisitos extralegales, con lo cual quedaría burlado no solamente el espíritu de la Constitución sino el sentido del decreto.

Se pretende, entonces, sentar con absoluta claridad que solamente la ley puede establecer requisitos y fijar la manera de cumplirlos.

Por otra parte, se aspira a "ponerles dientes" a las normas que ordenan la supresión de trámites, licencias y documentos innecesarios, al encargar a la Procuraduría General de la Nación la importante misión de levantar y mantener actualizado un inventario de las distintas gestiones que han de hacer los particulares ante las entidades del Estado, de tal manera que tanto los particulares como los mismos funcionarios sepan a qué atenerse.

Igualmente importante es la propuesta de ordenar que todas las actuaciones administrativas se surtan siguiendo el procedimiento que para tales efectos ha creado el Código Contencioso Administrativo.

La honorable Comisión Primera del Senado aprobó el proyecto con la única excepción de negar, por considerarla innecesaria, la creación de una Comisión de Seguimiento de Supresión de Trámites.

Por lo tanto, nos permitimos proponer a consideración del honorable Senado el siguiente texto, que corresponde exactamente al aprobado en primer debate por la Comisión Primera de esta corporación:

PROYECTO DE LEY NUMERO 104 DE 1996 SENADO

por la cual se adoptan algunas medidas relacionadas con la supresión de trámites, se dispone la unificación del procedimiento administrativo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados por la ley de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

Artículo 2º. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie

podrá exigir permisos previos ni requisitos, que no estén contemplados o autorizados por una norma con fuerza de ley.

Artículo 3º. Como las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presume en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas, no se pueden exigir más permisos, licencias o requisitos que los establecidos o autorizados por una norma con fuerza de ley.

Artículo 4º. A partir de la vigencia de la presente ley, toda actuación administrativa que deba cumplirse o adelantarse por cualquier dependencia de la administración pública, se tramitará exclusivamente conforme al procedimiento previsto en el Libro Primero del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 5º. Con el objeto de defender los intereses de la sociedad y de velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, todos los órganos que integran las ramas del poder público, con o sin personería jurídica, y los creados o reconocidos por la Constitución Política como autónomos e independientes, cualquiera que sea el órgano al que pertenezcan, dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la vigencia de esta ley, presentarán al Procurador General de la Nación una relación exacta de los casos para los cuales:

- a) Estén exigiendo permisos, licencias o requisitos para el ejercicio de una actividad o el reconocimiento de un derecho;
- b) La cita de las normas con fuerza de ley con fundamento en las cuales se exigen;
- c) La relación total de los requisitos, tales como documentos, informaciones, publicaciones, declaraciones y anexos que se exijan; la enumeración de las autoridades encargadas de tramitar las solicitudes para la expedición de los permisos o licencias; el procedimiento previsto para tramitarlas y los recursos que caben contra las decisiones que se profieran.

Artículo 6º. Con fundamento en la relación a la que se refiere el artículo anterior, el Procurador General de la Nación procederá dentro de los seis meses siguientes al vencimiento del término allí previsto a elaborar el inventario de los citados casos, el cual se remitirá al Congreso de la República. Copia del mismo se publicará en el *Diario Oficial*.

Artículo 7º. Una vez elaborado y publicado el inventario a que se refiere el artículo anterior, será función de la Procuraduría General de la Nación actualizarlo con fundamento en las futuras normas con fuerza de ley que establezcan o autoricen permisos, licencias o requisitos y publicarlo trimestralmente en el *Diario Oficial*.

Con el mismo propósito, los representantes legales o jefes superiores de las entidades públicas a que se refiere el artículo 5º de esta ley, mensualmente le informarán al Procurador General de la Nación sobre las modificaciones que se hayan adoptado con fundamento en las autorizaciones dadas por la ley.

Cada vez que se actualice el inventario, la Procuraduría General de la Nación rendirá informe al Congreso y formulará las recomendaciones que considere necesarias.

El incumplimiento de las obligaciones previstas en este artículo será causal de mala conducta.

Artículo 8º. Ningún funcionario público podrá exigir permiso, licencia o requisito que no esté establecido por la ley. Para el caso de los permisos, licencias o requisitos que la ley autoriza pero que requieren para su adopción de normas administrativas de carácter general, ningún funcionario público podrá exigirlos si ellos no se

hallan contenidos en la relación que trimestralmente elabore y publique en el *Diario Oficial* la Procuraduría General de la Nación.

Autorizamos el anterior informe.

El Presidente,

Carlos Espinosa FacioLince.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

TEXTO APROBADO

POR LA COMISION PRIMERA DEL HONORABLE SENADO PROYECTO DE LEY NUMERO 104 DE 1996 SENADO

por la cual se adoptan algunas medidas relacionadas con la supresión de trámites, se dispone la unificación del procedimiento administrativo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados por la ley de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

Artículo 2º. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, que no están contemplados o autorizados por una norma con fuerza de ley.

Artículo 3º. Como las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presume en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas, no se pueden exigir más permisos, licencias o requisitos que los establecidos o los autorizados por una norma con fuerza de ley.

Artículo 4º. A partir de la vigencia de la presente ley, toda actuación administrativa que deba cumplirse o adelantarse por cualquier dependencia de la Administración Pública, se tramitará exclusivamente conforme al procedimiento previsto en el Libro Primero del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 5º. Con el objeto de defender los intereses de la sociedad y de velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, todos los órganos que integran las ramas del poder público, con o sin personería jurídica, y los creados o reconocidos por la Constitución Política como autónomos e independientes, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la vigencia de esta ley, presentarán al Procurador General de la Nación una relación exacta de los casos para los cuales:

a) Estén exigiendo permisos, licencias o requisitos para el ejercicio de una actividad o el reconocimiento de un derecho;

b) La cita de las normas con fuerza de ley con fundamento en las cuales se exigen;

c) La relación total de los requisitos, tales como documentos, informaciones, publicaciones, declaraciones y anexos que se exijan; la enumeración de las autoridades encargadas de tramitar las solicitudes para la expedición de los permisos o licencias; el procedimiento previsto para tramitarlas y los recursos que caben contra las decisiones que se profieran.

Artículo 6º. Con fundamento en la relación a que se refiere el artículo anterior, el Procurador General de la Nación procederá dentro de los seis meses siguientes al vencimiento del término allí

previsto a elaborar el inventario de los citados casos, el cual se remitirá al Congreso de la República. Copia del mismo se publicará en el *Diario Oficial*.

Artículo 7º. Una vez elaborado y publicado el inventario a que se refiere el artículo anterior, será función de la Procuraduría General de la Nación actualizarlo con fundamento en las futuras normas con fuerza de ley que establezcan o autoricen permisos, licencias o requisitos y publicarlo trimestralmente en el *Diario Oficial*.

Con el mismo propósito, los representantes legales o jefes superiores de las entidades públicas a que se refiere el artículo 7º de esta ley, mensualmente informarán al Procurador General de la Nación sobre las modificaciones que se hayan adoptado con fundamento en las autorizaciones dadas por la ley.

Cada vez que se actualice el inventario, la Procuraduría General de la Nación rendirá informe al Congreso y formulará las recomendaciones que considere necesarias.

El incumplimiento de las obligaciones previstas en este artículo, será causal de mala conducta.

Artículo 8º. Ningún funcionario público podrá exigir permiso, licencia o requisito que no esté establecido por la ley. Para el caso de los permisos, licencias o requisitos que la ley autoriza pero que requieren para su adopción de normas administrativas de carácter general, ningún funcionario público podrá exigirlos si ellos no se hallan contenidos en la relación que trimestralmente elabore y publique en el *Diario Oficial* la Procuraduría General de la Nación.

Parágrafo. El funcionario público que exija un permiso, licencia o requisito que no esté expresamente previsto por la ley o que autorizado por ésta no se halle contenido en la relación que trimestralmente publique la Procuraduría General de la Nación en el *Diario Oficial*, incurrirá en causal de mala conducta sancionable con destitución.

Artículo 9º. La presente ley rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial*.

En los anteriores términos se aprobó el presente proyecto de ley, según consta en el Acta número 22, con fecha 15 de abril de 1997.

El Presidente,

Carlos Espinosa FacioLince.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 110 DE 1996 SENADO

por medio de la cual se aprueba el convenio de reconocimiento mutuo de estudios y títulos de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba, suscrito en La Habana el 4 de mayo de 1994.

Honorables Senadores:

Cumplo muy respetuosamente con el mandato que me fue impartido por el señor presidente de la Comisión II, a fin de rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley, "por medio de la cual se aprueba el convenio de reconocimiento mutuo de estudios y títulos de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba, suscrito en La Habana el 4 de mayo de 1994", presentado por el Ministro de Relaciones Exteriores.

En desarrollo del precepto constitucional 150 numeral 16 que dice: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejercer las funciones: Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebra con otros Estados o con entidades de derecho internacional", por lo cual entramos a hacer un estudio del convenio que nos ocupa, ya que éste será un instrumento de reflexión sobre los papeles que deben desempeñar los países, frente a sus instituciones de educación superior, en nuestro caso la convalidación y reconocimiento de títulos de educación superior.

Es de resaltar, que en diciembre de 1993 se reanudaron las relaciones diplomáticas colombo-cubanas, buscando actualizar sus relaciones en los campos de cooperación y el intercambio en comercio, turismo y cultura.

Hay que reseñar que con Cuba, el 7 de julio de 1978 se firmó un convenio marco, denominado "Convenio de cooperación cultural y educativo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba", ratificado el 15 de enero de 1993, por la Ley 39.

Por ello estamos frente a un convenio complementario al convenio marco con Cuba.

Es un convenio de reconocimiento mutuo de estudios y títulos de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba, conformado por 12 artículos.

Los artículos 1º, 2º, 3º y 5º desarrollan lo referente a títulos profesionales de educación superior, establece la equivalencia de los títulos y su reconocimiento, regulan el ejercicio profesional y permiten ingresar a programas de postgrados en ambos países.

El artículo 4º señala que el profesional del área del derecho debe convalidar su título, validando y cursando las asignaturas propias de cada país.

El artículo 6º señala que el grado de doctorado tiene la misma connotación en ambos países.

El artículo 7º establece que en los programas de bellas artes, serán reconocidos como equivalentes en ambos países y los profesionales en las distintas disciplinas artísticas tienen derecho a ejercer su profesión previo cumplimiento de los requisitos internos que determinen los organismos competentes de ambos países.

El artículo 8º contempla la posibilidad de reconocer otros títulos de programas académicos diferentes a los mencionados en el convenio, con la observancia de los requisitos establecidos por las disposiciones legales vigentes de cada país.

Mediante el artículo 9º las partes se comprometen a suministrar información sobre el sistema educativo y los cambios que se presenten en lo referente a la expedición de títulos académicos a nivel superior.

Se crea la Comisión Técnica, la cual se encargará de determinar la equivalencia para cumplir con los objetivos en el convenio.

El artículo 12 establece una duración de cinco años al convenio, además la posibilidad de ser denunciado por cualquiera de las partes contratantes, mediante notificación escrita por vía diplomática, caso en el cual la denuncia surtirá efectos seis meses después de la notificación.

Deséo dejar constancia que en convenios de esta naturaleza, no se debe limitar el tiempo de duración, ya que por motivos expresados éste debe dejarse abierto y susceptible de ser denunciado en cualquier momento.

En materia educativa, el Gobierno sostiene en la actualidad varios convenios con diferentes países, a saber: Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Corea, Costa Rica, Chile, China, Chipre, Ecuador, Salvador, España, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, República Dominicana, Rumania, Unión Soviética, Uruguay, Yugoslavia y Venezuela.

El país al buscar su internacionalización, debe estar atento a lograr la libre movilización de sus profesionales a otros países, puesto que no hay que desconocer el papel que cumple la comunidad intelectual en la sociedad moderna, de esta manera aprovechar el recurso humano en beneficio de la comunidad, alcanzando así una sociedad democrática, justa y en general, en donde la paz sea un elemento básico del desarrollo.

Para alcanzar este fin, es claro los altos costos que esto genera, en la investigación científica y tecnología, haciendo necesaria la integración y la cooperación internacional, la libre movilización de profesionales, de científicos entre sus diferentes países, con el fin de que éstos actúen como difusores importantes del conocimiento y de agentes facilitadores de asimilación de nuevas tecnologías.

Para el cumplimiento de este convenio el interesado, debe acudir al ICFES, donde se le informará el alcance del mismo, y de allí al Ministerio de Relaciones Exteriores y la embajada de Cuba, para legalizar sus papeles que acrediten el título profesional que ostenta y así, poder convalidar el título en Cuba y de esta manera acceder a los posgrados que allí hay, cumpliendo todos los requisitos necesarios para su estadía temporal.

Al realizar un estudio estadístico de los años de 1996 y 1997, de los cubanos que convalidan su título profesional en las áreas de derecho y salud, de acuerdo al Decreto 2150, el cual fue declarado inexecutable el 6 de febrero de 1997 por la Corte Constitucional, dejando abierta a todas las profesiones la convalidación de títulos ante el ICFES, encontramos:

1. Año 1996	35 personas
2. Año 1997	7 personas

Únicamente en las áreas de derecho y salud.

Por todas las anteriores consideraciones es claro, que la cooperación de ambos países, contribuirá al progreso de las comunidades, sino a un conocimiento cada vez más amplio de las culturas, logrando un amplio desarrollo educativo de nuestros profesionales, por ello solicito de manera muy especial a los honorables Senadores se dé segundo debate al Proyecto de ley número 110 de 1996, "por medio de la cual se aprueba el convenio de reconocimiento mutuo de estudios y títulos de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba, suscrito en La Habana el 4 de mayo de 1994".

Jairo Clopatofsky Ghisays,

Honorable Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 139 DE 1996 SENADO

por medio de la cual se modifican y adicionan algunas normas del Código Penal y de Procedimiento Penal relativas a delitos que implican a los menores de edad como sujetos pasivos.

Honorables Senadores:

Me ha correspondido rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley de la referencia, iniciativa que presentó el honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia.

El proyecto en mención trata de adecuar las penas y su tratamiento procesal de los delitos que atentan contra el menor, para buscar ante todo una legislación fuerte tendiente a proteger a estas personas de la violencia y el abandono en que se encuentran.

En nuestra ponencia para primer debate propusimos aprobar el citado proyecto de ley sin modificación alguna de texto original. Sin embargo, la honorable Comisión Primera del Senado hizo algunas modificaciones y reordenó el articulado y suprimiendo cuatro de sus artículos.

Proposición

Por las consideraciones y razones expuestas, me permito proponer a los miembros de esta honorable Corporación:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 139 de 1996 Senado, "por medio de la cual se modifican y adicionan algunas normas del Código Penal y de Procedimiento Penal relativas a delitos que implican a los menores de edad como sujetos pasivos", con el texto definitivo aprobado en la sesión de mayo 14 de 1997.

De los honorables Senadores,

Jesús María Suárez Letrado,
Senador de la República.

Autorizamos el anterior informe.

El Presidente,

Carlos Espinosa FacioLince.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

TEXTO APROBADO

POR LA COMISION PRIMERA DEL HONORABLE SENADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 139 DE 1996 SENADO

por medio de la cual se modifican y adicionan algunas normas del Código Penal y de Procedimiento Penal relativas a delitos que implican a los menores de edad como sujetos pasivos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese el numeral 16 al artículo 66 del Código Penal, en cual quedará así:

"Agravación punitiva. Son circunstancias que agravan la pena siempre que no hayan sido previstas de otra manera:

(...)

16. Haber cometido el hecho punible contra un menor de dieciocho (18) años."

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 132 del Código Penal, el cual quedará así:

"Circunstancias de agravación punitiva. La pena imponible para los delitos anteriores se agravará hasta la mitad, cuando el agente sea empleado oficial o se induzca y/o constriña a un menor de dieciocho (18) años."

Artículo 3º. Adiciónese al Título IX, del Capítulo III, acápite de la supresión, alteración o suposición del Estado Civil del Código Penal, un artículo, el cual quedará así:

Artículo 262 A. *Circunstancias de agravación punitiva.* Cuando el hecho punible se ejecute poniendo en peligro el estado civil de un menor de dieciocho (18) años la pena imponible será de tres (3) a siete (7) años de prisión.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 266 del Código Penal, el cual quedará así:

"*Malversación y dilapidación de bienes.* El que malverse o dilapide los bienes que administre en ejercicio de la patria potestad, tutela o curatela, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos mensuales, siempre que el hecho no constituya otro delito".

Artículo 5º. Adiciónese un párrafo al artículo 269, Título X Delitos Contra la Libertad Individual y Otras Garantías, Capítulo I del Secuestro, del Código Penal, el cual quedará así:

"*Parágrafo.* Cuando el propósito del secuestro o de la conducta del agente sea el tráfico o comercio de menores de dieciocho (18) años la pena imponible será de treinta (30) a cuarenta (40) años de prisión."

Artículo 6º. Adiciónese dentro del Título X Capítulo III del Código Penal, acápite de los Delitos Contra la Autonomía Personal, un artículo, el cual quedará así:

"*Artículo 276 A. Inducción a la drogadicción.* El que eficazmente induzca y/o constriña a un menor de dieciocho (18) años al consumo de sustancias psicoactivas ilegales, o le preste ayuda efectiva al menor para su realización incurrirá en prisión de cuatro (4) a diez (10) años y multa de quince (15) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes."

Artículo 7º. Modifíquese el artículo 311 del Código Penal. El cual quedará así:

"*Artículo 311. Trata de personas.* El que promueva, induzca, constriña o facilite la entrada o salida del país de una persona, para que ejerza la prostitución, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa equivalente a multiplicar por una cantidad de setenta y cinco (75) a setecientos cincuenta (750) el valor del salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo. Cuando la conducta anterior se realice sobre un menor de dieciocho (18) años la pena de prisión será de cinco (5) a doce (12) años.

Artículo 8º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de ley, según consta en el Acta número 30 del 14 de mayo de 1997.

El Presidente,

Carlos Espinosa FacioLince.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

* * *

PONENCIA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 224 DE 1997

por medio de la cual se aprueban el convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y la Universidad para la Paz para la creación de un centro mundial de investigación y capacitación para la solución de conflictos, suscrito en Santa Fe de Bogotá, el 30 de julio de 1986.

Introducción

La Mesa Directiva de la honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, ha tenido a bien designarme como ponente del Proyecto de ley número 224 de 1997, "por medio de la cual se aprueban el "Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y la Universidad para la Paz para la

creación de un centro mundial de investigación y capacitación para la solución de conflictos", suscrito en Santa Fe de Bogotá, el 30 de julio de 1986".

El cual les presento a consideración:

Descripción

Las Naciones Unidas a través de su comité del 23 de septiembre de 1983 estableció los objetivos claros para crear en Costa Rica la Universidad de la Paz con el fin de buscar mecanismos académicos para encontrarla. Colombia se introdujo en este proyecto tal como se define más adelante, para tal efecto, el Proyecto de ley número 224 de 1997 Senado, ha sido presentado al Congreso de la República, por iniciativa gubernamental a través de los Ministros del Interior, Horacio Serpa Uribe y de Relaciones Exteriores, María Emma Mejía.

El convenio consta de catorce (14) artículos que fue desarrollado por el Ministro de Relaciones Exteriores, Augusto Ramírez Ocampo por Colombia y Rodrigo Carazo por la Universidad para la Paz creada por las Naciones Unidas, a los 30 días del mes de julio de 1986, el cual en su contenido procura establecer en Colombia el Centro Mundial de Investigación y Capacitación como órgano dependiente de la Universidad de la Paz, el convenio establece los objetivos y propósitos, sus órganos y la administración de éste, su condición jurídica, sus prerrogativas e inmunidades, quienes serán sus funcionarios, y como se financiará el centro, que entre otras cosas contará con contribuciones voluntarias del Gobierno colombiano y entidades del sector privado, aportes libres de otros Gobiernos y de Organizaciones Intergubernamentales. Para este efecto el centro contará con una fundación sin ánimo de lucro creada para este fin.

El artículo 1º establece la creación y donde estará ubicado el centro, el artículo 3º manifiesta los objetivos y propósitos de este centro fundamentalmente la de estimular la cooperación entre los pueblos y ayudar a superar los obstáculos y conjurar la paz y el progreso. Los artículos del 4 al 7 define todos los órganos de dirección encabezados por un Consejo Directivo, su Presidente y un Director Ejecutivo. El artículo 8º destaca la condición jurídica fundamentalmente las mismas inmunidades, privilegios y exenciones que reciben los organismos especializados de las Naciones Unidas, tal como lo dispone la Asamblea General de la ONU el 21 de noviembre de 1947 y en general todos los demás conceptos mencionados con anterioridad en este documento.

Consideraciones generales y argumentación técnica

La palabra conflicto proviene del latín "conflictus", en derecho de gentes, derecho comunitarios o derecho internacional, los conflictos son los estados de choque o combate entre sectores, gremios o pueblos, personas u otros que siempre enmarcan en relaciones antagónicas que generan diversos tipos de lucha, a veces generalizadas.

Los conflictos han generado serios y lamentables desastres en la humanidad en toda su historia, más aun en nuestros pueblos latinoamericanos, es por esto que se ha venido presentando un movimiento desde hace unos 10 años que ha determinado caminos en búsqueda de la solución de conflictos, el mismo que concluye que siendo éste un tema tan sumamente serio y complejo sobre todo desde el punto de vista cultural, sólo permite fórmulas certeras si son científicas y académicamente estudiadas y uno de los ingredientes para lograr la paz es la de compatibilizar el crecimiento económico con la justicia social y combatir la pobreza, sabemos muy bien que la creatividad humana es el más valioso elemento para la paz. Esa

creatividad está en el más humilde de los seres y no es un don exclusivo de nadie. Cuando el hombre se le niega ese derecho de ejercer esa capacidad creativa, surgen los conflictos generadores de la violencia. Trabajar para abrir las vías de la creatividad humana, es trabajar por la verdadera paz. Las organizaciones no gubernamentales constituyen el mejor ejemplo; a través del mundo, ellas son la máxima expresión del instinto vital que da fuerza al desarrollo de una sociedad moderna: La demostración que ellas brindan sirve para multiplicar la semilla de la solidaridad colectiva y para recuperar el verdadero sentido de la responsabilidad por la paz.

La utopía de una sociedad sin conflictos no es más que eso: una utopía; más aún, puede ser también expresión de una sociedad paralizada donde la manipulación que el poder hace de las diferencias es tan oclusiva, que las personas dejan de percibir hasta sus conflictos más personales. Ejemplo caricaturesco de ello es Un mundo feliz de Aldous Huxley, modelo antiutópico de máxima tecnificación de la política y del orden social, donde no es la ausencia de conflictos lo que impera, sino la falta de conciencia respecto de ellos.

Pero incluso esta antiutopía, por poco deseable que sea, resulta irrealizable; más todavía, en sociedades tan desarticuladas como son las de la mayoría de los países de América Latina, los conflictos no sólo son extendidos y profundos, sino también insoslayables; pretender que no exciten, o que no responden a la conformación misma de tales sociedades, sería un imperdonable error de percepción.

El problema debe, por lo tanto, plantearse en otros términos, a saber, el de la forma que adopta la elaboración de los conflictos en las sociedades de la región. Se entiende aquí por elaboración, el desarrollo del conflicto a lo largo del tiempo, sea que éste se resuelva, o persista.

En el período de 1950 a 1980 en América Latina el crecimiento anual del producto bruto se ubicó durante dicho período por encima de los Estados Unidos y Europa Occidental, con un promedio del 5.7%, la pobreza sólo se redujo desde el 50% del total de la población de la región, al 33% en 1980. Si se considera el caso de Brasil, que entre 1960 y 1980 registró un altísimo promedio anual de crecimiento, comprobamos que a lo largo de esos veinte años "el 10% de los más ricos de la fuerza de trabajo ha logrado aumentar su participación en el ingreso desde el 40% hasta el 50%; en cambio, el 50% más pobre vio reducido su modesto 17% a sólo el 12% en 1980".

En tanto respuesta a la violencia estructural, la violencia social puede entenderse como una forma de sortear las exclusiones estructurales que imponen un modelo de desarrollo y un sistema político determinados.

La violencia social, entendida como proceso reactivo frente a la violencia estructural, no sólo puede interpretarse como respuesta sino también como una forma de expresar o replicar en un plano distinto a la violencia estructural.

Hemos incluido, entre los rasgos estructurales de la exclusión, la presencia de cultura respectiva, tanto en el Estado como en el tejido social. Minimizar el peso de dicha cultura requiere de la difusión de una cultura democrática, fundada en la apertura al diálogo, la tolerancia ante la diferencia, y el respeto incondicional al derecho a la vida de cada cual.

La difusión de una cultura democrática constituye el cimiento normativo para garantizar la elaboración negociada de los conflictos. De más está decir que este tipo de reeducación no se logra de

un día para otro, y que requiere de un conjunto diversificado de acciones complementarias, que competen a los programas de educación formal y de educación popular, a los medios de comunicación de masas, a los poderes locales, a la vida comunitaria y al ejemplo que sean capaces de promover los poderes públicos. Va de arriba hacia abajo, pero también a la inversa: el Estado debe promover valores democráticos a lo ancho de la sociedad civil, pero ésta también tiene que interpelar al Estado para que se despoje de sus propios sedimentos autoritarios.

El paso de la elaboración violenta a la elaboración negociada de los conflictos sociales es un camino arduo y de múltiples facetas. Lo que aquí se ha propuesto no es más que un marco de análisis, o una pantalla extendida sobre un horizonte todavía difuso. Las imágenes por proyectar en ella no son fáciles de construir, pero sí merecen que se lo intente.

Si la cultura del miedo se resiste y se muestra lenta al cambio, serían enormes las probabilidades en contra del establecimiento de la democracia en Colombia.

El actual clima de diálogo y de comprensión mutua vigente en el mundo y principalmente entre las grandes potencias, ha contribuido entre otros aspectos, al desarme general; el fin de la guerra fría, y la iniciación de una nueva era de diálogo y de cooperación a nivel bilateral y multilateral: La paz es un bien supremo al que toda la humanidad aspira; ella constituye un derecho fundamental, legítimo e inalienable de todos los pueblos, que a su vez consolida el derecho a la vida y al progreso.

Dentro de estos se destaca el concepto de que la operación de desestabilización no se debe confundir con la lucha entre dos partidos, y que las acciones brutales del terrorismo que afectan la población y sus propiedades, que provocan la destrucción de infraestructuras económicas y sociales, deben terminar.

Otro principio se relaciona con libertades individuales y colectivos como las de culto, expresión y reunión. Estos derechos democráticos que ya están garantizados en la Constitución y no deben ser utilizados en contra del interés general de la Nación, para destruir la independencia nacional y la integridad de las personas y de los bienes; y no pueden ser utilizados para la realización de actos sancionados por la ley, tales como robo, asesinato, agresiones o perpetración de acciones violentas contra el Estado y su Constitución Política.

Sin paz y tranquilidad no hay desarrollo, no hay relación económica saludable. La continuación del fomento de la violencia, y el mantenimiento de las relaciones de dependencia económica no son un factor de estabilidad y de progreso armonioso.

La eliminación del espectro de la violencia y de la venganza; y la valorización de la contribución de todos y de cada uno de ellos, indistintamente de su raza, color o credo, es una plataforma de la solución de los problemas que se viven en el Africa Austral. Una vez desmantelado el apartheid, inscrito en el marco de los principios de convivencia entre Estados, el Africa del Sur, podrá desempeñar un papel dinamizador para el desarrollo económico y social de los pueblos del Africa Austral.

Con frecuencia se dice que el problema de la violencia en Colombia está sobrediagnosticado; sin embargo sería difícil señalar una interpretación de consenso entre los principales actores políticos sobre sus orígenes y soluciones. De hecho, existen profundas diferencias de diagnóstico derivadas de las posiciones ideológicas: la guerrilla es señalada por la derecha, y los paramilitares por la izquierda como principales gestores de la violencia, mientras que

las denuncias sobre el papel del narcotráfico se han dejado en las manos exclusivas del Alto Gobierno.

Ahora bien, un esquema de compromisos para la solución de los conflictos sólo parecería posible mediante la presencia confluyente de una "ética democrática", que corresponde a la decisión colectiva, y una "ética económica" que corresponde a la racionalidad económica y es justamente la dificultad de esta confluencia lo que parece emerger como la restricción principal en cualquier estrategia de solución de conflictos. En lo que sigue intentaremos una consideración analítica sobre esta descuidada relación entre la economía y la política.

Sin duda, la solución de conflictos en los cuales se oponen opciones contrapuestas sobre el orden social deseable, implica la construcción de una "moralidad social" sobre la cual fundar la convivencia, que sea capaz de regular la vida colectiva y las tensiones entre lo público y lo privado. Visto en otra forma, y como generalización analítica, el conflicto entre la racionalidad colectiva y la racionalidad individual es un rasgo común de todas las democracias contemporáneas, que en situaciones normales puede ser regulado por el Estado, conforme al acatamiento de la regla de la mayoría; regulación que en todo caso no excluye la necesidad de construir un nuevo concepto de interés común, objetivo, básico de la civilización política.

Sin embargo, en situaciones de conflicto en las cuales se oponen conceptos distintos al orden social deseable, el conflicto entre lo individual y lo colectivo, acusa su máxima tensión, y el predominio del interés común y el esquema de compromisos que éste supone no sólo se tornan en una necesidad colectiva impostergable; sino que se hacen inaccesibles cuando simplemente se aplica la regla de la mayoría, principio básico de la democracia formal, y exigen una formulación del contrato social que fundamenta la convivencia.

No hay duda de las estrechas relaciones que existen entre la violencia, la situación social y el estado del desarrollo: una sociedad sin equidad, en la cual una alta proporción de la población se sienta desamparada, sin acceso a niveles aceptables de ingresos y por consiguiente sin verdadera solidaridad con el proceso económico, naturalmente incita al rechazo, por angustia personal o por ideología; la inequidad social es un caldo de cultivo para la violencia. Por su parte, en su desarrollo tiende a significar, en sí mismo, debilidad del Estado para poder responder a las urgencias sociales, y para afrontar adecuadamente los conflictos; esto último es particularmente cierto en Colombia.

Sin embargo, una cosa muy distinta es reconocer una estrecha relación de causalidad entre su desarrollo y violencia y otra más tomar la violencia como un subproducto natural e inevitable de la inequidad social, sin que importen las consecuencias que esa violencia pueda tener para la viabilidad de la democracia y para los programas que honestamente se lleven a cabo para rectificar la inequidad, o sin analizar adecuadamente cuáles fuerzas son las que ejercen la violencia, que pretenden, en qué grado ellas se concilien con la exigencia o con la búsqueda de la equidad social, o qué relación concreta hay entre ellas, la pobreza y la injusticia. Si las motivaciones específicas de las diferentes clases de violencia y los objetivos y personalidades de los violentos se agregan al análisis, la relación entre subdesarrollo y violencia adquiere visos probablemente distintos; mientras que si ese análisis adicional, podría sacarse la conclusión de que toda violencia sería explicable y en cierto sentido potencialmente constructiva, pues representaría simplemente una reacción natural y espontánea contra la pobreza y la injusticia. Si la violencia no es solamente el resultado natural del

subdesarrollo, atacar a este último y emprender programas contra la pobreza no es suficiente para acabarla, sino que habría que lidiar directamente con ella.

La paz es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo del conflicto en sí, parte de la vida. Lo grave es que una Nación no encuentre la forma de atemperarlo y conducirlo a una solución, sobre todo cuando pierde el alcance de controversia civilizada y se desempeña por las vertientes de la violencia. El Estado colombiano se ha mostrado impotente para hallar esa solución o al menos señalar direcciones de esfuerzo que su pueblo acepte, asimile y se comprometa a seguir; más aún, en determinadas etapas se ha convertido en factor de aceleración y agravamiento del conflicto, en particular cuando ha perdido el norte político de gobernar para la Nación entera, dejándose llevar por el partidismo o tercerizado parcialmente en favor de una colectividad contra la opuesta.

Pero jurídicamente débil porque no ha podido asegurar el orden, ni restaurarlo en su plenitud cuando sufrió la quiebra institucional resultante del enfrentamiento federal de los dos partidos tradicionales, ni adaptar sus mecanismos judiciales para conseguir el respeto a la ley, al derecho público y privado y a la autoridad legítima, por sectores minoritarios numéricamente, pero con una capacidad perturbadora que ha superado la del Estado para contener sus desvíos, atropellos y quebrantamientos del orden público.

Parámetros jurídicos

En torno de lo anterior, Colombia un país con los más altos índices de violencia, homicidios, secuestros y otros en el mundo, ocupando hoy el quinto puesto en violación de derechos humanos, que ostenta lamentablemente los primeros lugares en poblaciones desplazadas por la violencia (900 mil en los últimos 10 años), nos hemos comprometido seriamente en este proceso de solución de conflictos, cuando el Congreso aprobó en 1989 la Ley 59 creando la Universidad de la Paz donde obviamente se incluyó un proceso a través de las Naciones Unidas tal como lo expresa la Resolución 24/11.

Así mismo Colombia se comprometió en esa reunión a servir de sede de apoyo a un Centro Mundial de Investigación y Capacitación paralelo a lo coordinado por Francisco Barahona, rector encargado y donde actualmente funciona en Costa Rica desarrollando y adelantando los programas de investigación.

Adelantar la investigación civilizada, profunda, académica y pacífica de la paz y de lo contrario de los conflictos que la alteran, es una verdadera acción de aporte al desarrollo sostenido de la

humanidad hacia el siglo 21, este propósito es el más importante que pueda aspirar cualquier sociedad.

La iniciativa cumple con todos los parámetros legales, está amparada en primer lugar por una decisión del Gobierno Betancur de apoyarla, segundo, de una decisión internacional tomada de las Naciones Unidas desde el 30 de julio de 1986, siendo esta ratificada como documento el día 9 de enero de 1992 y ratificado el Tratado en Colombia en 1989 a través de la Ley 59, respaldando la Resolución 21/11.

Este nuevo procedimiento está acorde con la Constitución Política de Colombia, artículo 150 y ss. en particular el numeral 16 y la Ley 5ª de 1992 la cual orienta al Congreso en su desarrollo y aprobación de estos temas.

Por todo lo anteriormente expuesto, por la importancia que este proyecto puede aplicar en el desarrollo de análisis académico de los conflictos, más aún en Colombia, solicito respetuosamente a los honorables Senadores darle segundo debate y aprobarlo positivamente ratificando el Proyecto de ley número 224 de 1997 Senado.

Jairo Clopatofsky Ghisays,

Honorable Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 156 - Lunes 26 de mayo de 1997

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 104 de 1996 Senado, por la cual se adoptan algunas medidas relacionadas con la supresión de trámites, se dispone la unificación del procedimiento administrativo y se dictan otras disposiciones.	1
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 110 de 1996 Senado, por medio de la cual se aprueba el convenio de reconocimiento mutuo de estudios y títulos de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba, suscrito en La Habana el 4 de mayo de 1994.	3
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 139 de 1996 Senado, por medio de la cual se modifican y adicionan algunas normas del Código Penal y de Procedimiento Penal relativas a delitos que implican a los menores de edad como sujetos pasivos.	4
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 224 de 1997, por medio de la cual se aprueban el convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y la Universidad para la Paz para la creación de un centro mundial de investigación y capacitación para la solución de conflictos, suscrito en Santa Fe de Bogotá, el 30 de julio de 1986.	5