



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VIII - Nº 21

Santa Fe de Bogotá, D. C., viernes 19 de marzo de 1999

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES: MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO ALFONSO BUSTAMANTE M.
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 174 DE 1999 CAMARA

por la cual se adopta en el sector de hidrocarburos el sistema de Guía Ambiental, se determinan las actividades que requiere esta licencia, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley regula el procedimiento especial de licenciamiento ambiental en el sector de los hidrocarburos.

TITULO I

DE LA LICENCIA AMBIENTAL

Artículo 2°. *Principios.* Para efecto de otorgar la licencia ambiental en materia de hidrocarburos, la autoridad ambiental aplicará el sistema de la Guía Ambiental, el cual se regirá por los principios de autogestión y autorregulación.

Artículo 3°. *De la guía ambiental.* Se entiende por guía ambiental el conjunto de información detallada de las acciones orientadas a prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos que puedan causarse en la ejecución de una obra o en el desarrollo de una actividad de las previstas en esta ley, en el sector de hidrocarburos. La autoridad ambiental deberá presentarla al interesado para que éste la diligencie y obtenga su respectiva Licencia Ambiental.

Artículo 3°. *Del contenido.* La Guía ambiental a que hace referencia el artículo anterior contendrá:

1. Localización del proyecto y características ambientales y sociales del entorno geográfico del mismo;
2. Componentes del medio, bióticos, abióticos y socioeconómicos susceptibles de impacto ambiental negativo;
3. Diseños de planes de prevención, corrección, mitigación, control, monitoreo y compensación de esos impactos;
4. Manifestación expresa de voluntad del destinatario interesado de aplicar la Guía Ambiental;

5. Exigencia de una póliza de cumplimiento al peticionario en favor de la Autoridad Ambiental y cuya vigencia cubrirá la vida útil del proyecto, y;

6. Las demás que señale el reglamento.

TITULO II

DEL PROCEDIMIENTO UNICO DE LICENCIAS AMBIENTALES EN EL SECTOR DE HIDROCARBUROS

Artículo 4°. *De la competencia.* Compete al Ministerio del Medio Ambiente diseñar y expedir la Guía Ambiental a la que hace referencia esta ley. El plazo para el respectivo diseño no será en ningún caso superior a dos (2) meses, contados a partir de la solicitud del interesado.

Artículo 5°. *De la entrega de la guía ambiental.* Diligenciada la Guía ambiental por el interesado, la autoridad ambiental competente dispondrá de 30 días hábiles para otorgar la licencia ambiental.

Artículo 6°. *Licencia ambiental única.* Las licencias ambientales para los proyectos del sector hidrocarburos llevarán implícitos todos los permisos, autorizaciones y concesiones de carácter ambiental, necesarios para la construcción, desarrollo y operación de la obra, industria y actividad del proyecto.

Artículo 7°. *Vigilancia y seguimiento de los proyectos.* La vigilancia del cumplimiento de la guía ambiental y en general el seguimiento de los proyectos estará a cargo, preferencialmente, del Instituto Colombiano del Petróleo, y, en defecto de la intervención de éste, de las autoridades ambientales regionales o locales.

Parágrafo. Cuando el ICP los estime conveniente, podrá adoptar las modificaciones o ajustes que estime pertinentes de la guía ambiental objeto de seguimiento.

TITULO III

OBLIGATORIEDAD DE LA LICENCIA AMBIENTAL

Artículo 8°. *De la obligatoriedad de la licencia ambiental.* Interpretase con autoridad el artículo 49 de la Ley 99 de 1993, en materia de hidrocarburos, así: Los siguientes proyectos, obras o actividades del sector Hidrocarburos requieren licencia ambiental:

En la exploración: Adecuación de locaciones y vías de acceso para perforación de pozos.

En la explotación: Adecuación de locaciones y vías de acceso para perforación de pozos de desarrollo, facilidades de superficie e instalaciones para apoyo logístico.

En la conducción y depósito: Construcción de líneas nuevas y Construcción de unidades de almacenamiento y terminales nuevos.

En la refinación: Construcción de refinerías y complejos petroquímicos, y

En la actividad de transporte: Construcción de terminales.

Parágrafo: Las obras de terminales que formen parte de una de las otras actividades anteriores, que por ser accesorias forman parte de la respectiva actividad, no requieren trámite de licencia ambiental separada. Entiéndese por Terminales en tierra, los terminales de recibo y entrega; por fluviales, los muelles o puertos fluviales; por Marítimos, los puertos o muelles marítimos.

TÍTULO IV

DE LAS COMUNIDADES DE TRATAMIENTO ESPECIAL

Artículo 9°. *Minorías étnicas.* El Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora, en consulta con los organismos pertinentes, definirá en un plazo máximo de 6 meses contados a partir de la vigencia de esta Ley, las áreas donde legalmente se han establecido las minorías étnicas indígenas y negras y las zonas de interés arqueológico y cultural del país, exclusivamente como información de referencia para los proyectos del sector de hidrocarburos.

Artículo 10. *De la consulta en materia de hidrocarburos.* En los territorios indígenas o en tierras baldías rurales ribereñas de que trata la Ley 70 de 1993, el beneficiario de la licencia Ambiental se obliga a realizar un Plan de Manejo Concertado, evento que se realizará en el seno de las propias comunidades étnicas. El Ministerio del Interior propiciará la participación de las respectivas comunidades y la autoridad ambiental ejercerá una interventoría con el fin de verificar que los derechos de tales comunidades no sean vulnerados.

Parágrafo 1°. El evento del plan de Manejo concertado deberá llevarse a cabo en un plazo no superior a 60 días, contados a partir del momento de la entrega de la Licencia Ambiental.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Medio Ambiente podrá cobrar los servicios de evaluación que demande la aplicación de la Guía Ambiental y los Planes de Manejo Concertado a desarrollarse en los territorios de las comunidades especiales afectados.

TÍTULO V

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 11°. *Licencias del sector hidrocarburos en trámite.* Los responsables de proyectos, obras o actividades en desarrollo, o que a la entrada en vigencia de la presente ley estén tramitando licencias ambientales, podrán acogerse a la competencia y procedimiento que establece la presente ley, una vez el Gobierno Nacional expida los reglamentos correspondientes.

Artículo 12°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga exclusivamente para el sector de hidrocarburos, los artículos 56, 57, 58 y 72 de la Ley 99 de 1993, y todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Representante a la Cámara,

Luis Alfredo Colmenares Chia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables colegas:

Estoy proponiendo al Congreso de la República el siguiente Proyecto de ley "por la cual se adopta el sistema de guía ambiental, se determinan las actividades que requieren licencia ambiental en el

sector de hidrocarburos; se modifica la Ley 99 de 1993; y, se dictan otras disposiciones".

Lo hago sobre la base enunciada en el principio de desarrollo sostenible, consagrado en la Constitución Colombiana y en la Ley 99 de 1993, definido como aquel que "conduce al crecimiento económico, la elevación de la calidad de vida y el bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente...".

Lo anterior, no obstante la bondad de su enunciado, refleja hasta el momento unos resultados contrarios a dicho propósito respecto del crecimiento económico cuando analizamos el campo de acción referente a la explotación de hidrocarburos. En tal caso resulta fácil comprobar que durante la vigencia de las leyes ambientales y sus respectivos decretos no ha habido ganancias apreciables al valor agregado del medio ambiente, como tampoco se ha observado crecimiento económico en el sector.

El capital privado de los hidrocarburos presenta inversiones represadas por una cuantía de mil millones de dólares, equivalentes éstos al 23% del déficit fiscal de la Nación y al 1.1% del PIB en 1998, en los mismos instantes que el país se enfrenta a la posibilidad cierta de convertirse en importador de crudo a la vuelta de cuatro o cinco años, como máximo.

Voceros del capital privado de inversión en hidrocarburos atribuyeron como una de las causas principales del fracaso en la última ronda de licitaciones para la exploración de pozos petroleros, a lo intrincado -y demorado, por lo mismo- del proceso de expedición de licencias ambientales en Colombia. De 150 compañías invitadas, apenas tres participaron en la licitación y sólo una de ellas firmó contrato. Ecopetrol, por lo mismo, acaba de aplazar la nueva ronda licitatoria, hecho que tiene implicancias graves para el desarrollo y la seguridad energética del país.

Sector promisorio

Lo anterior resulta aún más preocupante si nos atenemos al marco de referencia económica del país que presenta en la actualidad una situación crítica: en 1998 el saldo de la deuda externa se elevó hasta 38.500 millones de dólares equivalente al 43% del PIB. Para este año el servicio de la deuda externa consumirá 7 mil 500 millones de dólares, lo que representará un 44 % de nuestras exportaciones de bienes y servicios.

No obstante el panorama adverso de los precios y la demanda sobre el petróleo, éste sigue siendo el más promisorio para la economía colombiana. Hoy representa el 20% de las exportaciones del país, y el 4,5% del PIB nacional. El mismo genera a través de Ecopetrol más del 35% de los ingresos del sector público no financiero.

Nuestras reservas remanentes declinan a una tasa promedio del 5% anual, dado los altos niveles de producción y el bajo volumen de adición de reservas. En los últimos cuatro años, por ejemplo, se han consumido más de 845 millones de barriles de reserva, mientras que en el mismo período se han descubierto apenas 14,4 millones de barriles. Lo anterior se debe, fundamentalmente, al descenso de la actividad exploratoria.

Frente al endurecimiento del mercado de capitales y la necesidad apremiante de divisas, el Gobierno del Presidente Pastrana podrá consolidar su programa económico en la misma medida que se despejen las medidas perturbadoras para la inversión extranjera como son, entre otras, las resultantes de una legislación tortuosa, arbitraria e ineficaz, en materia de control de impacto sobre el medio ambiente que presenta Colombia, las cuales, en su conjunto, ni logran el objetivo de preservar nuestra biodiversidad, ni tampoco promueven el desarrollo de la Nación en un rubro tan sensible para la seguridad nacional como es una política autárquica en materia de combustibles y energía.

Se hace urgente y evidente entonces la necesidad de establecer normas racionales para la expedición de licencias ambientales en el sector de hidrocarburos, medida que no sólo apunta a asegurar la suficiencia del país en esta materia, sino procuraría solucionar uno de los problemas más graves de la economía colombiana, cual es, la abrupta caída de sus reservas internacionales en dólares, sin desmedro por esto de ser capaces de ofrecer la debida protección al entorno socio cultural y medio ambiental consagradas en nuestra Carta Política, implícito en las zonas de explotación petrolera.

El concepto de que “el que contamina paga”, entendido como venta a particulares por parte del Estado del derecho a contaminar ha sido superada por el sentido común en el sentir de las naciones, concepto que, estoy seguro, este Congreso comparte.

Sin embargo, es necesario admitir que la actual estructura de licencias ambientales no ha sido instrumento eficaz para detener el deterioro del ecosistema colombiano, como tampoco capaz de promover el desarrollo económico del país. Como diría el refranero popular, el Ministerio del Medio Ambiente, “ni raja, ni presta el hacha”, ni cumple por lo mismo con ninguno de los dos preceptos constitucionales básicos inscritos en nuestra Constitución.

Digámoslo sin ambages: el Ministerio del Medio Ambiente ha fracasado en su política de licencias ambientales. La mayoría de sus herramientas jurídicas ha sido anulada por la Corte. Tal suerte les cupo a los decretos 2150 de 1994, el 1421 de 1996 y el 883 de 1997. Por idéntica senda avanza el 1320 de 1998 –de consultas con minorías étnicas– cuestionado ante los tribunales.

Un país rico

El anterior diagnóstico desemboca, por lógica, en la necesidad imperiosa de unificar para el sector de hidrocarburos la totalidad de los trámites de licencia ambiental en uno solo, capaz éste de convertir en expedito un sistema inoperante en la actualidad. Tal es la intención de este proyecto de Ley que estoy poniendo a consideración del honorable Congreso Nacional de Colombia.

Colombia, una de las regiones del mundo con mayor potencial de recursos naturales no renovables en el planeta, cuenta además con una de las mayores riquezas naturales de recursos renovables en el mundo, lo que nos convierte en una paradoja más, como acontece en muchas otras materias y circunstancias de la vida nacional. Lo anterior ha generado una proliferación de regulaciones ambientales que vienen creciendo a tasas superiores a las de otras regiones similares del orbe.

Por lo demás –y quizás de acorde a lo anterior– nuestro ordenamiento jurídico se ha transformado en una completa maraña jurídica usualmente contradictoria en lo que a la regulación del campo medioambiental concierne. La Constitución tiene cerca de 40 artículos directos y 80 indirectos que regulan pretenden regular la materia pero que en la práctica se contradicen entre sí a tal punto que resultan en una especie de círculo vicioso para quienes deben enfrentar tal cúmulo de disposiciones imposibles de cumplir al mismo tiempo.

Lo anterior sin tener en cuenta otros 28 artículos mediante los cuales la ciudadanía participa directamente en la suerte de cualquier proyecto de desarrollo: tutelas, acción de cumplimiento, acción de nulidad y otros semejantes.

No sólo eso: existe un cúmulo de leyes, decretos, convenios internacionales y acuerdos, cuya aplicación conjunta resulta sencillamente imposible porque no establece armonía alguna con la sindéresis.

Acudiendo a un terreno especulativo pero posible podríamos afirmar que en Colombia cualquier ciudadano común y corriente está en capacidad de paralizar cualquier proyecto de desarrollo mediante la aplicación de estos innumerables recursos enunciados con la simple denuncia sin necesidad siquiera de aportar pruebas sino apenas con apreciaciones conceptuales de obligatorio cumplimiento para la

autoridad en especial cuando se trata de minorías étnicas y de comunidades de tratamiento especial con todo el respeto que tales compatriotas nos merecen.

Expertos en materia de medio ambiente no vacilan en afirmar que si se aplicara rigurosamente la legislación actual sobre licencias ambientales, se podrían paralizar todos los acueductos del país, porque ninguno de ellos se ajusta a los textos legales. Lo mismo podría llegar a ocurrir con la totalidad de servicios públicos y otras formas de desarrollo económico, social y comunitario.

El Ministerio del Medio Ambiente destina apenas el 3 por ciento de su presupuesto para atender la expedición de licencias. Hoy cuenta con apenas dos funcionarios de planta para atender la demanda de casi 400 licencias ambientales por año del sector de hidrocarburos sin contar con las peticiones de los demás sectores de la canasta energética por no mencionar muchos otros que requieren la aprobación del ente estatal.

Para la expedición de estas licencias ambientales por parte del Ministerio del Medio Ambiente existen limitaciones evidentes como son, entre otras, la insuficiencia de su infraestructura jurídica; en los recursos profesionales especializados e interdisciplinarios; en la carencia de mecanismos de seguimiento y bases de datos, entre otros.

En suma, el Ministerio del Medio Ambiente denota una gran desarticulación con las autoridades ambientales de las entidades territoriales y con las entidades que promueven los planes, programas y proyectos del orden sectorial y usuarios y beneficiarios del sistema, en general.

Según los términos de la Ley 99 de 1993 y su decreto reglamentario 1753 de 1994, la expedición de una licencia no debe demorar más de 315 días hábiles, que corresponden en promedio a 420 días calendario. Sin embargo, el promedio en la expedición de una licencia en la actualidad es de 559 días hábiles. Algunos casos superan este parámetro y el tiempo llega hasta 1.200 días hábiles, es decir, casi cuatro años.

La simple, obvia y sencilla pregunta que yo me atrevo a formular a mis honorables colegas es ¿qué empresa en el mundo estará dispuesta a enfrentar tal cúmulo de contingencias y contrariedades –éstos sin tener en cuenta los factores negativos de seguridad que presenta el país– frente a una oferta cada vez más liberalizada en el resto del planeta?

En países de condiciones ambientales y energéticas semejantes a las de Colombia, el tiempo máximo de obtención de una licencia ambiental es: Argentina, Brasil y Venezuela seis meses; Perú 3 meses y Ecuador 1 mes, mientras que en nuestro país y, en ocasiones de cuatro años como hemos referido anteriormente.

Autogestión, autorregulación

El sector de hidrocarburos observa un fuerte repliegue de inversiones. Si a los seis años que demora un proyecto exploratorio, se le agregan los cuatro años probables de espera para la licencia ambiental, cualquier iniciativa en este campo en Colombia deja de ser competitiva en el terreno internacional.

La actividad exploratoria en Colombia es calificada como de alto riesgo por factores políticos, geológicos y económicos por la demanda internacional en los momentos en que la misma se ve constreñida por una sensible baja en los precios del petróleo.

Es importante resaltar que del gran volumen de licencias que se solicita al Ministerio del Medio Ambiente, el 62% corresponde al sector de hidrocarburos, seguido por el de infraestructura con un 29%; y, con una menor participación los sectores minero y eléctrico.

Por lo anterior, estamos proponiendo al honorable Congreso Nacional de Colombia, la adopción de un esquema de autorregulación y autogestión mediante el cual las compañías suscriban compromisos capaces de respetar el medio ambiente, mediante la suscripción de

compromisos válidos en las áreas constitucionales, jurídicas y contractuales, amparados por pólizas de cumplimiento válidas y exigibles de acuerdo con nuestro ordenamiento institucional.

Este proyecto mantiene uno de los principios fundamentales de la Constitución en cuanto a la descentralización en el manejo de los recursos naturales. Así pues, las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales tendrán la gran responsabilidad de hacer seguimiento al cumplimiento riguroso de lo pactado en la guía ambiental.

Al lado de ellas se utiliza la experiencia acumulada y esencial del Instituto Colombiano del Petróleo en materias ambientales, ente que habiendo desarrollado y exportado tecnologías complementarias en esta materia, recibe la facultad preferencial de vigilancia y seguimiento. De esta manera no sólo se aprovecha la cantera cognoscitiva del ICP, sino que se le consolida como polo de difusión de la Investigación, desarrollo y adaptación de tecnologías que ha desarrollado en el campo ambiental para las áreas estratégicas de Ecopetrol y la Industria Petrolera.

La guía ambiental permitirá a Colombia ponerse acorde con los procedimientos de licenciamiento ambiental internacional. Así, la expedición de una licencia, mediante el sistema no excederá de más de 60 días hábiles en su expedición.

Resulta de interés nacional, por lo mismo, la creación de este novedoso instrumento de Guía Ambiental que ofrece la mejor alternativa con un excelente desempeño en esta materia, para que el país no llegue a convertirse en importador de energéticos en un plazo inminente si no se corrigen los vicios que la actual legislación presenta en forma evidente.

Representante a la Cámara.

Luis Alfredo Colmenares Chía.

**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL**

El día 16 de marzo del año de 1999, ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 174 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Luis Alfredo Colmenares Chía*.

El Secretario General,

Gustavo Alfonso Bustamante Moratto.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 179 DE 1999 CAMARA

por la cual se autoriza la creación y funcionamiento de la región administrativa y de planificación de la Orinoquia de conformidad con el artículo 306 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *De la región de la Orinoquia.* Los departamentos de Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vichada y Vaupés, podrán asociarse como región administrativa y de planificación, como entidades territoriales completas y sólo podrán pertenecer a una región administrativa y de planificación, en los términos definidos en esta ley

Artículo 2°. *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.

Artículo 3°. *Forma de constitución.* La región administrativa y de planificación se constituirá 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.

Parágrafo. La solicitud de autorización del gobernador a la respectiva Asamblea la acompañará del proyecto de estatuto que se convenga adoptar.

Artículo 4. *Estatutos.* 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.
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.
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 según su origen o fuente de financiamiento.
9. El procedimiento para su liquidación.

Artículo 5°. *Objeto.* Las regiones administrativas y de planificación tienen como objeto principal su desarrollo social y económico, mediante:

1. La planeación del desarrollo integral de la región; la asesoría y asistencia técnica y financiera a las entidades territoriales que la integran en la elaboración 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.
3. El cumplimiento de las funciones señaladas en esta ley y de otras funciones y servicios nacionales y departamentales que le sean delegados en desarrollo de su objeto.

Artículo 6°. *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 las siguientes funciones y servicios que se especificarán en su acto de constitución, así:

1. Articular 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 asociados.
2. Elaborar el Plan Regional de Desarrollo que hará parte del Plan Nacional de Desarrollo.
3. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, del Presupuesto General de la Nación y del Plan Operativo Anual de Inversiones.
4. Participar a través del Director Ejecutivo de la Región en el Consejo Nacional de Planeación, en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), y con voz y voto y con carácter permanente, en el Conpes Social y en la Comisión Nacional de Regalías.
5. Elaborar su presupuesto anual y plurianual, en los plazos previstos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.
6. Celebrar convenios de interés común con otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.
7. Elaborar, promover y ejecutar programas y proyectos regionales.
8. Gestionar y obtener la cooperación técnica internacional para el desarrollo de sus tareas y apoyar a las entidades territoriales en la gestión de dicha cooperación.

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

10. Asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades territoriales en lo referente a su endeudamiento.

11. 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 órdenes, las cuales deberán acompañarse de los recursos suficientes para atenderlos, garantizando que no se presentará duplicidad de funciones, en desarrollo, entre otros, de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

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

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

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

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

16. Prestar asesoría técnica y asistencia financiera a las oficinas de planeación departamental y a las asociaciones de municipios, especialmente a las de carácter interdepartamental.

17. Apoyar programas de capacitación para el desarrollo del recurso humano regional.

18. Administrar y/o distribuir entre las entidades territoriales que conforman la región, los recursos provenientes del Sistema Nacional de Cofinanciación que se encuentre vigente. La región realizará el filtro técnico de los proyectos departamentales a cofinanciar.

19. Administrar y cofinanciar proyectos regionales estratégicos. Esta función la desarrollará conforme a lo dispuesto en el artículo 80. de la presente ley.

20. Asesorar y apoyar a las entidades territoriales de las zonas de frontera que hagan parte de la región, en la elaboración de planes especiales de desarrollo económico y social; participar en el diseño y ejecución de programas y proyectos de interés común que adelanten las entidades territoriales de la región en cooperación directa con las autoridades de igual nivel de países vecinos, dirigidos a fomentar la preservación del ambiente, la defensa y fortalecimiento de la cultura y de la etnicidad, el desarrollo comunitario y la prestación de servicios públicos.

21. Coordinar y ejecutar los programas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participar en el diseño de los respectivos indicadores de gestión de los departamentos. Esta tarea la ejercerá conforme a los lineamientos que trace el organismo nacional de planeación.

22. Diseñar e implantar un sistema de información regional.

Parágrafo. Las Regiones Administrativas y de Planificación no podrán en ningún caso ser prestadoras directas de servicios, sin perjuicio de tener participación patrimonial en empresas que se creen para tales efectos, en la perspectiva de promover su creación y acompañar su desenvolvimiento siempre y cuando los requerimientos del desarrollo regional así lo ameriten.

Organos de administración

Artículo 7°. *Organos de administración y planificación.* Las regiones administrativas y de Planificación tendrán para efectos de su administración y planificación los siguientes órganos: Una Asamblea Consultiva Regional, un Consejo Administrativo y de Planificación Regional, una Dirección Ejecutiva Regional, un Comité Técnico Regional y una Unidad Técnica Regional.

Artículo 8°. *Criterios de administración.* La administración de la región será flexible y, por tanto, sus acciones programáticas se orientarán por el concepto de administración por programas o proyectos. La administración de recursos se hará mediante mecanismos tales como convenios, fiducias o similares, de manera que se genere la menor estructura administrativa posible y que ella desaparezca una vez cumplidos los objetivos para la que fue creada.

Artículo 9°. *Asamblea consultiva regional.* La Región Administrativa y de Planificación tendrá una Asamblea Regional Consultiva que estará integrada al menos por: la tercera parte de los Representantes a la Cámara de la respectiva región; la tercera parte de los Senadores de la Región; El Presidente y la tercera parte de los integrantes de cada Asamblea cuyo departamento forme parte de la Región; los Presidentes de los Consejos 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 y uno de los establecimientos privados de educación superior que existan en la región; un representante de la Etnia Indígena; un representante de las Organizaciones No Gubernamentales; el coordinador de la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología; un representante de los Consejos Departamentales de Cultura y un representante de los Consejos Territoriales de Planeación.

Parágrafo 1°. Los representantes a la Cámara y los senadores serán escogidos en el seno de la Junta de Parlamentarios de la Región.

Parágrafo 2°. Se consideran senadores de la Región aquellos que hubiesen alcanzado más de un 51% de su votación en la circunscripción de los departamentos que integran la respectiva región.

Parágrafo 3°. En cualquier caso la región tendrá al menos un senador en el Consejo Consultivo Regional.

Parágrafo 4°. Los otros miembros de la Asamblea Regional Consultiva serán escogidos mediante procedimientos que se establecerán en los estatutos de la región.

Artículo 10. *Funciones de la asamblea regional consultiva.* La Asamblea Regional Consultiva tendrá como funciones, además de las previstas en los estatutos, las siguientes:

1. Analizar, discutir y promover la discusión del proyecto de Plan Regional de Desarrollo y del Programa Operativo Anual de Inversiones de la región, y emitir los conceptos y recomendaciones respectivos a los organismos de planeación.

2. Solicitar al Consejo Administrativo y de Planificación informes anuales acerca de la ejecución del plan regional y del plan operativo anual de inversiones.

3. Darse su propio reglamento.

Artículo 11. *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 Ministro delegado, quien lo presidirá; los Gobernadores de los departamentos integrantes de la región; un representante de los alcaldes de las capitales de los departamentos que integran la región; un representante de los alcaldes de los municipios no capitales; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, y el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. Parágrafo. En caso de ausencia del Presidente de la República o su Ministro delegado, presidirá las sesiones del Consejo Administrativo

y de Planificación Regional un Gobernador escogido mediante el procedimiento determinado en los estatutos de la respectiva región.

Artículo 12. *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. Aprobar el presupuesto anual de funcionamiento e inversión y los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos regionales, y fijar, previa motivación técnica, el porcentaje de los gastos de funcionamiento de las regiones.

4. Analizar y evaluar la asignación de recursos del crédito para entidades territoriales contemplados en el Plan Operativo Anual de Inversiones, y proponer lineamientos de política al respecto a las autoridades competentes.

5. Velar por la adecuada coordinación y 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.

6. Evaluar el desarrollo y los resultados de la administración y planeación regional; recomendar, cuando sea necesario, los respectivos ajustes y aprobar el informe que será presentado al Consejo Consultivo Regional.

7. Conocer y aprobar las propuestas de constitución de los Comités Sectoriales Regionales.

8. Determinar la estructura administrativa y el régimen salarial de los servidores de la Región Administrativa y de Planificación.

9. Adoptar el reglamento interno de administración.

10. Nombrar y remover al Director Ejecutivo Regional.

11. Crear el organismo de Control Interno.

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

13. Designar a los Gobernadores que deben representar la región en las distintas instancias donde tenga asiento la región.

14. Reformar los estatutos.

15. Las demás que le asignen los respectivos estatutos.

Artículo 13. *Del director ejecutivo regional.* La Región Administrativa y de Planificación tendrá un Director Ejecutivo Regional que será el representante legal de la entidad y el ejecutor de las políticas y planes trazados por el Consejo Administrativo y de Planificación. Será elegido por el Consejo para períodos de tres años y podrá ser reelegido.

Parágrafo. La elección del Director Ejecutivo Regional se hará dentro de los tres (3) primeros meses de iniciado el período de los gobernadores de la región.

Artículo 14. *Funciones del director ejecutivo regional.* Tendrá, además de las funciones que se le asignen en los estatutos, las siguientes:

1. Actuar como representante legal de la Región Administrativa y de Planificación.

2. Participar en todos los comités, consejos o juntas en que la ley compromete la Región, y en especial, 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 del Plan Operativo Anual de Inversiones.

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

4. Elaborar y someter a consideración del Consejo Regional los proyectos de presupuesto plurianual y anual para la Región y los planes de acción para cada vigencia.

5. Coordinar la presentación y sustentación de las propuestas departamentales y regionales de inversión pública que busquen la asignación de recursos del presupuesto general de la Nación, de acuerdo con los planes de acción y el plan regional de desarrollo.

6. Presentar a la Asamblea Consultiva Regional, el informe aprobado por el Consejo, sobre la evaluación del desarrollo y los resultados de la administración y la planificación regional.

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

8. Preparar el informe consolidado acerca de la inversión regional para cada vigencia fiscal y presentarlo a consideración del Consejo Regional.

Artículo 15. *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 y por los jefes de planeación de los respectivos departamentos, por un delegado de cada uno de los Comités Sectoriales que operen en la región y dos representantes de las Corporaciones Autónomas que operen en la región.

Artículo 16. *Funciones del Comité Técnico Regional.* Tendrá las siguientes funciones:

1. Evaluar los requerimientos de estudios sobre los distintos programas, 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, los cuales serán analizados por el Consejo Regional de Administración y Planificación.

3. Otorgar el apoyo técnico requerido por el Director Ejecutivo Regional para el desempeño de sus funciones, y

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

Artículo 17. *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 asigne el Consejo Regional de Administración y Planificación y los estatutos de la respectiva Región, y en especial la de apoyar al Director Ejecutivo, en particular en la formulación y ajuste del Plan de Desarrollo Regional, en la elaboración del programa de inversión regional y en la organización y funcionamiento de un sistema de información regional.

Artículo 18. *De los Comités Sectoriales.* En consideración a las condiciones propias de la región y en el marco de la planificación integral de su desarrollo, se conformarán, de acuerdo con los estatutos, los Comités Sectoriales Regionales que sean necesarios.

Cada uno de los Comités Sectoriales que se creen en la región designará un representante que será miembro del Comité Técnico Regional.

Parágrafo. Los Comités Sectoriales Regionales tendrán como objetivo formular y proponer las 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 miembros.

Artículo 19. *Patrimonio, recursos y rentas de la región.* El patrimonio de la región estará constituido por todos los bienes muebles e inmuebles, que reciba o le pertenezcan a cualquier título, todos los recursos y las rentas de la Región Administrativa y de Planificación; las cuales se conforman 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 13% de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de hidrocarburos que se efectúen en la región.

4. El 10% de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de carbón que se efectúen en la región.

5. El porcentaje de las regalías por explotación de los recursos naturales no renovables que le correspondan a cada uno de los departamentos pertenecientes a la RAP y que le sean cedidos por éstos de acuerdo con los estatutos.

6. Los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías para la ejecución de Proyectos Regionales de Inversión, además del 10% de los recursos de escalonamiento de que trata la Ley 141 de 1994.

7. El 10% de los excedentes financieros que entren 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, a través del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional que se autoriza crear conforme al artículo 22 de la presente ley.

8. Los aportes del Presupuesto General de la Nación que se le asignen a la región en la respectiva ley anual, en su condición de establecimiento especial de derecho público;

9. Los recursos productos del ejercicio de los monopolios de los licorés y los juegos de azar, que cedan los Departamentos total o parcialmente.

10. Las transferencias provenientes de las entidades descentralizadas de los diferentes niveles, para el cumplimiento de funciones cedidas a la región.

11. Los recursos del crédito debidamente autorizados por el Consejo Administrativo y de Planificación Regional.

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

13. El producido de las tarifas de sus servicios, de las tasas, sobre tasas y gravámenes que autoricen los estatutos y el Consejo Administrativo y de Planificación Regional.

14. Los recursos que resulten de la liquidación de los activos adquiridos por los CORPES, en ejecución de dineros provenientes del Fondo de Inversiones para el Desarrollo FIR.

15. Los ingresos previstos para los respectivos Fondos de Inversión para el Desarrollo Regional (FIR), diferentes a los contemplados en esta ley, en cuanto sean aplicables.

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

17. La participación que se establezca en los recursos del *Fondo Nacional Para El Desarrollo Regional*.

18. El 50% del valor de las compensaciones ambientales de que trata el artículo 20 de la presente ley.

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

Artículo 20. *De las compensaciones ambientales.* Las regiones que tengan municipios con cualquier porción de su territorio sometida a regulaciones especiales sobre uso y/o manejo de recursos naturales, bajo el régimen de reserva o parque naturales, o bajo el régimen de resguardos indígenas, recibirán una compensación de la nación por medio del sistema de transferencias y de cofinanciación, proporcional a la superficie municipal concernida y al valor de los bienes y servicios ambientales que tales recursos naturales significan, según el concepto que para cada caso específico emitirá el Ministerio del Medio Ambiente. El Gobierno Nacional establecerá la reglamentación correspondiente.

Parágrafo. Establécese un plazo de 180 días a partir de la promulgación de la presente ley para que el Gobierno Nacional reglamente el presente artículo.

Artículo 21. *Del régimen fiscal, tributario y crediticio especial.* Las regiones en las que más del 25% de su superficie esté sometida a regulaciones ambientales especiales o bajo el régimen de reserva natural, parque natural nacional, resguardo indígena o entidad territorial indígena, serán objeto de un régimen especial en materia fiscal y tributaria, así como en política de crédito y estímulos a la inversión en innovación tecnológica para el desarrollo sustentable.

Artículo 22. *Fondo Nacional para el Desarrollo Regional.* Autorízase la creación del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional, con destino a las RAP, conformado por el uno (1) por mil de los ingresos corrientes de la Nación, después de liquidar los recursos de la Ley 60 de 1993.

Los recursos del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional se distribuirán entre las RAP.

Parágrafo. *Facultades extraordinarias.* Facúltase al Gobierno Nacional por el término improrrogable de seis (6) meses, para que dicte las normas con fuerza de ley necesarias para:

a) La debida estructuración de las compensaciones de que trata el artículo 20 de esta ley;

b) El régimen de estímulos, tributario, fiscal y crediticio especial para las regiones de que trata el artículo 21 ib, y

c) La creación del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional.

El ejercicio de estas facultades se hará previo concepto del Departamento Nacional de Planeación y de la respectiva Comisión Regional de Ciencia y Tecnología.

Artículo 23. *De los actos y contratos.* Los actos de la Asamblea Consultiva Regional se denominarán Resoluciones, las del Consejo se denominarán Acuerdos y las del Director Regional, Resoluciones. Estos actos estarán sujetos al control jurisdiccional que señala la ley para los de los establecimientos públicos del orden nacional. Los contratos que celebre se sujetarán a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 24. *Control fiscal.* El control fiscal corresponderá exclusivamente a la Contraloría General de la República.

Disposiciones transitorias

Artículo 25. Transitorio. *Regimen de transición de los Corpes.* El Consejo Regional de Planificación de la Orinoquia, creado por la ley, deberá adoptar con anterioridad al 30 de diciembre de 1999, todas las medidas administrativas pertinentes para su disolución y liquidación que dé paso a la conformación de la región administrativa y de planificación que se cree de acuerdo con lo estipulado en la presente ley.

Parágrafo. El presente artículo sustituye para el CORPES de la Orinoquia, el inciso primero y el Parágrafo número 1 del artículo 51 de la Ley 152 de 1994.

Artículo 26. Transitorio. *Regiones coincidentes con los actuales CORPES.* Cuando sea creada una Región Administrativa y de Planificación conforme a la presente ley y ésta coincida territorialmente con uno de los actuales Corpes; el Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional (FIR) pasará a la región como parte de su patrimonio. Los activos del CORPES se transferirán a la Región y los pasivos los asumirá la Nación.

Artículo 27. Transitorio. *Regiones no coincidentes con los actuales CORPES.* Si una Región Administrativa y de Planificación se conforma con un número de departamentos inferior a los pertenecientes al actual CORPES de la Orinoquia, en el convenio de constitución los gobernadores de los respectivos departamentos fijarán la reglamentación aplicable.

Artículo 28. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación. El Representante a la Cámara,

Luis Alfredo Colmenares Chía.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Introducción

El Presidente Mitterrand solía explicar que era ilusorio proponer reformas para las cuales no existiera una mayoría. Esta reflexión se relacionaba particularmente con los obstáculos políticos para reformar el Senado francés, con el fin de otorgarle un rol de representación regional, y asignarle así un lugar preeminente a las regiones en el orden político e institucional de la República, intento en el cual había desgastado sus últimas fuerzas el General De Gaulle, al final de su mandato.

Quizás sea esta una anotación de tono pesimista en relación con la inserción de las figuras de la Región Administrativa y de Planificación, RAP y de la Región Entidad Territorial, RET, dentro del ordenamiento político-territorial en Colombia, pero corresponde mejor al deseo de establecer un balance realista, que permita eventualmente esbozar una ruta de construcción política que dé al traste con las dificultades que se han registrado hasta ahora en materia de ordenamiento territorial.

Adviértase al respecto, que nos apoyamos para el efecto en las actuaciones del propio Gobierno del presidente Andrés Pastrana, quien al sentar sus compromisos en el Plan de Desarrollo Nacional presentado recientemente al Congreso, señaló como estrategias del plan, y entre las primeras, "...La profundización de la descentralización", que "busca avanzar en el proceso de ordenamiento territorial... con participación de la sociedad civil y consolidación de la autonomía regional y local".

Antecedente

La Ley Orgánica del presupuesto nacional 152 de 1994, establece en el artículo 51 que los Corpes deben promover la organización de las regiones administrativas y de planificación de que trata el artículo 306 de la Constitución Política. En esta dirección, la propia ley limitó la existencia de los Corpes hasta diciembre de 1996. Sin embargo, dado que los Proyectos de ley que se presentaron durante los años 1995, 1996 no tuvieron prioridad en la agenda parlamentaria, ni en los intereses del Gobierno de entonces, se aprobó la Ley 290 de julio de 1996, en virtud de la cual se modificó el parágrafo uno del artículo 51 de la Ley 152, ampliando el plazo de existencia de los Corpes hasta el primero de enero del año 2000.

Es entonces evidente que el Congreso está en la obligación, de una vez por todas; de acometer el estudio de tan importante tema, en bien del país y de todas las regiones de Colombia.

Carácter del proyecto

El proyecto de ley se presenta como proyecto marco, recogiendo debates pasados, así como conceptos y juicios de importantes

estudiosos, analistas políticos y del propio Departamento Nacional de Planeación, quienes han insistido en que la ley defina los principios más generales sobre naturaleza, encuadramiento en la estructura del Estado, funciones, patrimonio y estructura administrativa.

La razón de ello radica en que es obligatorio reconocer no sólo que los procesos de desarrollo regional son desiguales, sino más aún, que la concepción sobre el Estado y la naturaleza y función de la región en el ordenamiento político nacional varía de unas regiones y departamentos a otros, no por razón de atraso o escaso desarrollo conceptual, sino porque se agencian y comportan universos de filosofía política diferente, aunque no sean antagónicas.

La RAP es una necesidad impostergable para todas las regiones, y en no menor grado para la Nación, en la medida en que contribuirá a equilibrar el desarrollo del país mediante una planeación con mayor fundamento en los grandes problemas regionales.

Durante los últimos 50 años, según estudiosos del tema, se ha venido intentando unir la planeación nacional con el desarrollo regional, aunque, preciso es decirlo, no ha sido fácil avanzar dada la manifiesta resistencia al cambio en la sociedad colombiana.

Un estudio reciente del sociólogo Sergio Pulgarín para el Corpes Orinoquia, muestra que aunque desde mediados de los años cincuenta se intentó regionalizar el país y planificar, ello no fue posible. Tampoco salió nada consistente de la reforma de 1968, más allá de las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, de poco éxito en el país.

En la década de los años setenta, los esfuerzos y los debates giraron en torno a la división político-administrativa tradicional, respecto del fortalecimiento fiscal, de funciones y de autonomía política a través de la elección popular de Alcaldes. Declarada inasequible la Pequeña Constituyente de 1977, esos propósitos se presentaron en el marco de una reforma política más amplia en el Gobierno del Presidente Betancur, en relación con el fortalecimiento del Municipio y la elección popular de Alcaldes.

No obstante, en materia de regionalización, sólo fue posible avanzar gracias a la tenacidad de la región Costeña que había creado el SIPUR, y al ACDA, desde 1974, como asociación de Departamentos. Posteriormente se creó el IDIOC (Integración de Departamentos del Occidente Colombiano), y ADIOR (Asociación de Departamentos e Intendencias del Oriente). El avance se dio en 1985 con la Ley 76 con la cual se creó el Corpes de la Costa, y luego en 1986 mediante los decretos que crearon los Corpes de Amazonia, Centro-Oriente, Occidente y Orinoquia. Estos organismos han cumplido un valioso papel en la planificación y en la promoción regional, pero a todas luces, son organismos ambiguos, sin personería jurídica, sin patrimonio propio, sin autonomía administrativa. Por ello, la Nueva Carta Constitucional de 1991, en su artículo 306 la Región Administrativa de Planificación y el procedimiento para crearlas a través de la ley, y en el artículo 307, como indicamos en el inicio de esta exposición de motivos, la posibilidad de pasar a región territorial a través de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

La creación de la Ley Marco para los Departamentos de la Orinoquia debe concebirse como posibilidad de fortalecer la unidad nacional a través del más amplio despliegue de las potencialidades que se desprenden de la diversidad regional. Estas potencialidades se materializan en ventajas comparativas, competitividad, expansión económica, modernización social y riqueza cultural, todo lo cual demanda inmensos esfuerzos de planificación y estrategias claras en torno a determinantes del desarrollo tales como:

- Cobertura total de electrificación urbana y rural.
- Manejo integral del agua.
- Vías de comunicación.
- Formación de un capital humano altamente calificado.
- Modernización institucional.
- Promoción cultural.

Son estos campos fundamentales en los que deben trabajar intensa y planificadamente las regiones administrativas de planificación, y es en esa dirección que deben entenderse RAP de la Orinoquia. Así concebida por lo tanto, debe eliminar toda retórica o suspicacia contrarias a sus verdaderas finalidades.

La RAP de la comunidad regional de la Orinoquia se creará a la medida exacta de sus particularidades y querer regional, consignados en sus estatutos y previa a una negociación de entendimiento con la Nación y los Departamentos.

1. Sobre su naturaleza y misión

El artículo 306 de la Constitución Política señala la posibilidad de asociación de dos o más departamentos para constituir una región con el propósito de promover el desarrollo de esa región, y especifica que la RAP tendrá autonomía, patrimonio propio y personería jurídica. Estas características, examinadas en la Comisión de Ordenamiento Territorial de Origen Constitucional, permiten asimilar a la RAP a un establecimiento público, sin coincidir plenamente con éste.

En efecto, el establecimiento público, dentro del esquema de la descentralización por servicios, está encargado de prestar funciones típicamente administrativas. A la región se le asignaron funciones administrativas (más allá de las de planificación de los Corpes), pero combinadas con el elemento territorial, pues el ámbito de operación de la RAP está determinado territorialmente.

Y esta situación está establecida por la Constitución Política, lo cual es también una de las características que diferencian a la RAP de los establecimientos públicos.

Por otra parte, manteniendo la analogía de la RAP con los establecimientos públicos en cuanto su autonomía, patrimonio y personería jurídica, no cabría sin embargo aplicar a esta la figura de la adscripción. El origen de la RAP, que es fundamentalmente una voluntad asociativa de dos o más departamentos, configura una situación en que no es viable adscribirla a uno de ellos.

Las anteriores características explican la naturaleza de la RAP como establecimiento *especial* de derecho público, al recoger las características básicas de los establecimientos públicos, pero también al diferenciarse de estos por su naturaleza territorial, por su autonomía y por su no adscripción. La misión de las RAP puede ser definida así: propender por el desarrollo integral de la sociedad regional. El carácter de integralidad del desarrollo debe entenderse como el manejo simultáneo de todas las variables que definen e intervienen en el desarrollo: económicas, sociales, culturales, ambientales, políticas, institucionales, tecnológicas; por esta razón, se evita la nominación taxativa de las variables que intervienen en el desarrollo, las cuales se incorporan en el concepto de integralidad en un ámbito que trasciende el de los departamentos que conforman la RAP y cuyas acciones corresponden a temas de interés del conjunto de los mismos, dando lugar a la configuración de asuntos de carácter regional.

El gran objetivo del desarrollo social y económico de la sociedad regional podrá obtenerse mediante dos grandes áreas de gestión de alcance regional: por una parte, la planeación del desarrollo, y por otra parte la administración y ejecución de políticas, programas y proyectos. La acción de la RAP debe recaer sobre ámbitos de planeación y administración de alcance regional para cumplir su misión.

La institucionalización de las regiones dentro del marco de la organización del Estado es un fenómeno que responde a dos orientaciones principales: por una parte, se promueve la regionalización como herramienta funcional para optimizar la operación del Estado en el territorio; y por otra parte se promueve el regionalismo, como expresión de realidades culturales, económicas y sociales que se manifiestan, en grados diferentes, dentro de un ámbito geográfico determinado. Obviamente, el origen de estas dos orientaciones es

diferente: la primera proviene en general de organismos técnicos del nivel central, y la segunda proviene de las regiones mismas.

2. Sobre su creación

La RAP es en su fundamento una figura que se origina en la voluntad de dos o más departamentos. Esta asociación voluntaria, ineludiblemente, requiere de la expresión de las Asambleas Departamentales, autorizando su creación. Por esta razón se habla de la creación mediante convenio suscrito por los gobernadores, previa autorización de las respectivas Asambleas que incluye además la autorización para expedir los estatutos de la región, que si bien son internos, comprometen los intereses de los departamentos que la conforman.

Los estatutos de la RAP, que estarán contenidos en el convenio de su creación, además de los elementos básicos de configuración de la región como son su objeto, sus integrantes y su domicilio, las atribuciones de sus órganos de administración, contendrán los aspectos peculiares de cada una de ellas como son las funciones delegadas por los departamentos y la Nación y el patrimonio y los recursos según su origen o fuente de financiamiento.

3. Funciones

El proyecto de ley considera las funciones de la RAP, ya sean propias —que se derivan de las atribuidas por la Constitución (planificación y administración del desarrollo económico y social)— o delegadas, por la Nación o los departamentos que la conforman. El proyecto establece la *delegación*, especialmente de las funciones que recibirá del nivel nacional; la RAP no puede ser un ente pasivo frente a la recepción de funciones que hoy cumple el nivel nacional.

Las funciones asignadas a la RAP tienen por lo tanto un claro perfil de enlace entre lo nacional y lo territorial, derivado este de la necesidad de rectificar las estrategias de reforma y modernización del Estado colombiano aplicadas en los últimos treinta años. Estos se han caracterizado por el sesgo centralista de 1968, por una parte y por el sesgo municipalista de la década de los ochenta. La Constitución de 1991 establece caminos para aplicar una estrategia descentralista de reforma del Estado en la cual el municipio aparece como la célula básica de la organización territorial, pero tienen fundamental importancia las instancias de enlace, de coordinación, de materialización de vasos comunicantes que permitan asimilar institucionalmente los puntos de vista centrales y territoriales.

4. Organos de administración

La estructura orgánica de la región se puede dividir en dos componentes. Por una parte, los órganos que constituyen el núcleo operativo de la administración y planificación regional. Se trata del Consejo Administrativo, el cual constituirá el eje de las funciones administrativas y de planificación, para las cuales tendrá como órganos de apoyo al Director Regional, al Comité Técnico y a la Unidad Técnica. Y por otra parte, la Asamblea Consultiva Regional será la principal instancia de concertación, de participación y de encuentro de los diferentes actores políticos, institucionales, económicos, sociales y ciudadanos interesados y comprometidos con el desarrollo regional.

Dentro de este marco para la organización de la RAP se considera adecuada una estructura administrativa "ligera", con funciones centradas especialmente en la planificación, evitando la conformación de estructuras administrativas burocratizadas y "pesadas". La capacidad de ejecutar programas y proyectos de impacto regional se basaría en el concepto de administración por programas, dando lugar a administraciones de Misión o de Gestión, de acuerdo a objetivos precisos, susceptibles de ser limitados en el tiempo y en el espacio, cuando ello sea conveniente.

De esta manera sería posible desplegar "brazos" operativos para programas específicos, susceptibles de ser recogidos o desmontados una vez que se cumplan sus propósitos. Así, se señala la conveniencia

de establecer mecanismos legales que hagan posible la configuración de unidades administrativas por programas o por tarea, con la característica de conferírseles determinadas misiones en el espacio y en el tiempo.

Adicionalmente, se le otorga un papel a la Junta de Parlamentarios de la Región, con el fin de estructurar una presencia regional en el Congreso de la República, prefigurando además el tipo de representación política que habrá de hacer parte de la organización de las Regiones Territoriales (RET). Este aspecto es fundamental si se considera que al asimilar a la RAP, a establecimiento público del orden nacional con la consecuencia de su inclusión en el primer nivel del Presupuesto General de la Nación, los congresistas discutirían el presupuesto desde la base, en la Asamblea Consultiva Regional.

5. Asamblea Regional Consultiva

Además se le asigna a las Asambleas Consultivas Regionales funciones precisas en relación a componentes neurálgicos de la gestión regional, especialmente en cuanto a su pronunciamiento en relación al Plan Regional y al análisis y discusión del programa operativo anual de inversiones. De esta manera se prefigura una instancia de control político del ejecutivo regional, que en la fase de la RAP no tiene aún dicho alcance –y de allí que su carácter sea consultivo–, pero que debe perfilarse desde ahora como uno de los componentes principales de la operación de la región y de la futura RET.

6. El Consejo Administrativo

Se conserva la esencia del Consejo que opera actualmente para los Corpes, en el cual los principios rectores para su conformación son, a través de los gobernadores, la presencia de los departamentos integrantes de la región y un sólido enlace con el nivel nacional, a través del Presidente de la República o un Ministro delegado. Este doble torrente, territorial y nacional, se acentúa por una parte con la presencia de un representante de los alcaldes de las capitales de los departamentos y por un representante de los municipios no capitales; y por otra parte con la presencia del Ministro de Hacienda y el Director del Departamento Nacional de Planeación o sus delegados.

7. El Director Ejecutivo

El Director Ejecutivo Regional es en esencia el agente del Consejo Administrativo y de Planificación Regional. Este carácter está determinado por su elección por dicho Consejo. Por otra parte la coincidencia de su período con el de los gobernadores permite que la gestión regional que se le encarga responda a un consenso estable proveniente de los departamentos integrantes de la región.

8. Comité Técnico Regional

El Comité Técnico tendrá la capacidad de operar como Comité de Coordinación Intersectorial de la RAP; y finalmente, permitirá la coordinación de la RAP con las corporaciones autónomas que operan en la región, las cuales tendrán dos representantes. Esta composición permite además que esta visión regional se irradie a las instancias técnicas de departamentos y corporaciones.

El Comité Técnico tendrá carácter consultivo por constituir la instancia en la cual se preparan o se examinan los asuntos que serán sometidos al Consejo para su aprobación.

Las funciones del Comité Técnico apuntan a que éste opere como instancia de análisis y de preparación de las decisiones del Consejo. Por tal motivo se ocupa de examinar asuntos relativos al Plan Regional, a la asignación de recursos, a los requerimientos de estudios.

9. La Unidad Técnica

La Unidad Técnica Regional constituye el principal instrumento de apoyo para la acción y la gestión del Director Ejecutivo. Constituye con este último el eje operativo permanente de la región y el énfasis de su actividad permanente estará centrado principalmente en las tareas de planificación.

10. Los Comités Sectoriales

Los Comités Sectoriales permitirán establecer una red institucional interdepartamental para examinar, desde una perspectiva regional los asuntos que interesen a cada sector. Este tejido se integrará periódicamente a través del Comité Técnico.

11. Patrimonio, recursos y rentas

1. *El 10% del timbre nacional.* Este porcentaje es el mismo que actualmente están aportando los departamentos a los Corpes.

2. *El 10% de valorización.* Porcentaje asignado a los Corpes por la Ley 76 de 1985. El Ministerio de Transporte nunca transfirió tales recursos invocando algunas disposiciones legales.

3. *El 13% de las compensaciones.* Según el artículo 48 de la Ley 141 de 1994, (Régimen de Regalías y Compensaciones por Explotación de recursos Naturales no Renovables), se asignan las siguientes compensaciones monetarias por concepto de la explotación de hidrocarburos a las instancias regionales:

- a) A las Regiones Administrativas y de Planificación 6%;
- b) Corpes Regional o la entidad que lo sustituya 7%.

Lo anterior daría un porcentaje global del 13% para la RAP.

4. *El 10% de las compensaciones por carbón.* Artículo 40 de la Ley 141 de 1994, los fija para el Corpes Regional o la entidad que lo sustituya en cuyo territorio se efectúen las explotaciones.

5. *El porcentaje de regalías por los departamentos de la RAP.* Corresponde al porcentaje de 5% que actualmente los departamentos están cediendo al Corpes. Estos recursos –las regalías–, pertenecen a las entidades territoriales y por lo tanto su asignación a la RAP debe corresponder a una cesión por parte de aquéllas a ésta.

6. *El 10% de los excedentes financieros de la Nación.* Este porcentaje permitiría contar con una fuente de financiación para las regiones, como un mecanismo complementario de financiación para la aplicación de políticas nacionales de desarrollo regional.

7. *Aportes del Presupuesto General de la Nación.* Constituye éste el pilar de la fortaleza financiera de la RAP y de su estabilidad institucional, así como el fundamento de su perfil de organismo de enlace y de articulación entre el nivel nacional y el territorial.

8. *Los recursos de explotación de monopolios de licores y juegos de azar.* Esta propuesta sobre cesión de la administración de las loterías, licorerías y apuestas permanentes, plantea algo interesante que es el producido de la explotación de monopolios, licores y juegos de azar, cuando los departamentos cedan total o parcialmente estas rentas a la RAP, de acuerdo con la ley. Esta propuesta es concordante con el artículo 336 de la Constitución Política que autoriza la enajenación o la liquidación de las empresas monopolísticas que no sean rentables.

9. *Compensaciones ambientales.* Las compensaciones ambientales son un enfoque novedoso en los desarrollos legislativos de América Latina y corresponden a la revaloración que las políticas públicas vienen introduciendo acerca de la relación entre el bienestar de la población y el medio ambiente. Esta revaloración incluye el concepto de desarrollo sostenible, el cual ha sido elevado a precepto constitucional en Colombia (artículo 80 de la C.P.) y, por consiguiente, obliga a toda la gestión pública.

El enfoque del desarrollo sostenible adoptado por Colombia y otros países Latinoamericanos corresponde al desarrollado por las Naciones Unidas (Comisión sobre Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe) recogiendo los resultados de dos décadas de reflexión desde la declaración de Estocolmo (1972) y convertidos luego en políticas globales en la cumbre de Río de Janeiro (UNCED, 1992).

El Representante a la Cámara,

Luis Alfredo Colmenares Chía.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 16 de marzo del año de 1999, ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 179 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Luis Alfredo Colmenares Chía*:

El Secretario General,

Gustavo Alfonso Bustamante Moratto.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 180 DE 1999 CAMARA

por la cual se autoriza la Emisión de la Estampilla Pro-Desarrollo de la Universidad de Nariño y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Nariño para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Desarrollo de la Universidad de Nariño, cuyo producido se destinará en su totalidad al desarrollo de la universidad.

Artículo 2°. El ciento por ciento (100%) del producido de que trata el artículo primero de esta Ley se destinará así: treinta por ciento (30%) para el programa de construcción y adecuación de la planta física, otro treinta por ciento (30%) para el programa de mantenimiento y dotación de materiales y equipos, otro veinte por ciento (20%) para la contratación de personal docente y científico altamente calificado y a la formación y capacitación del personal administrativo y el veinte por ciento (20%) restante a la promoción y fomento de la investigación científica; en su sede principal en el municipio de San Juan de Pasto en sus regionales en los municipios de San Andrés de Tumaco e Ipiales.

Artículo 3°. La emisión de la estampilla Pro-Desarrollo de la Universidad de Nariño se autoriza hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000).

Artículo 4°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Nariño para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en dicho departamento y en sus municipios. La ordenanza que expida la Asamblea de Nariño en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional, Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Comunicaciones.

Artículo 5°. Facúltase a los concejos municipales del departamento de Nariño para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que se autoriza en la presente ley.

Artículo 6°. Autorízase al departamento de Nariño para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla Pro-Desarrollo de la universidad de Nariño en las actividades que se deban realizar en el departamento y en sus municipios.

Artículo 7°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los correspondientes actos.

Artículo 8°. La vigencia y control del recaudo y de la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley estará a cargo de la Contraloría General del departamento de Nariño y de las Contralorías municipales.

Artículo 9°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado por:

Luis Eladio Pérez,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

al proyecto de ley por la cual se autoriza la Emisión de la Estampilla Pro-Desarrollo de la Universidad de Nariño y se dictan otras disposiciones.

Cuando en el año de 1904 se creó el departamento de Nariño, una de las primeras acciones del Gobernador don Julián Buchelli, fue la creación de la Universidad de Nariño, según Decreto 49 del 7 de diciembre del mismo año. Como su primer Rector fue designado el Padre Benjamín de Belalcázar quien además fue fundador, constructor y el más grande impulso que ha tenido la universidad.

Se inició labores con las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas, Matemáticas e Ingeniería y Comercio; posteriormente, en 1928 se incrementaron los programas de Filosofía y Letras, Agronomía, Artes y Maquinarias.

Para el año de 1932 y aún saliendo de la crisis financiera más grande que haya tenido la universidad en su corta historia, el Ministro de Educación de la época quiso terminarla para convertirla en Normal y gracias a la lucha denodada y firme del Consejo Directivo de la universidad y de algunos dirigentes el intento increíble del Ministerio sólo se cumplió a medias; esta Institución subsistió y resistió el embate, aunque quedó maltrecha y débil como resultado de esa lucha y en adelante, hasta 1957, tuvo que existir en medio de la pobreza.

A partir de 1957 la Rectoría del doctor Luis Santander Benavides, la universidad se dinamiza y crece. Se inicia el proyecto de la Ciudad Universitaria, en Torobajo, la construcción de residencias universitarias, y surgen mayores posibilidades de estudio, con nuevas carreras más acordes con las necesidades de la región.

A partir del año de 1972, bajo la rectoría de Luis Eduardi Mora Osejo se propone transformar la universidad tradicional en universidad Científica Moderna. Para lograr este objetivo sugiere el estudio de una reforma en las unidades operacionales de acción académica con sus correspondientes apoyos administrativos, que serán institutos de apoyo académico, operacional y administrativo; da un énfasis a la investigación que para él ocupa el primer lugar de las otras funciones de la universidad; lógicamente no es concebida la docencia sin la investigación y la administración de la universidad -Sociedad con las unidades operativas, la creación de centros de investigación en las diferentes ciudades nariñenses.

A partir de 1981, es promovida la iniciativa de adelantar un Plan de Desarrollo y se crea el *Comité Asesor de Rectoría de Planeamiento y Desarrollo de la Universidad de Nariño*, cuya finalidad es estudiar y determinar las necesidades de la Universidad de Nariño en lo académico, físico y económico recomendar planes y programas y el desarrollo de la oficina de planeación. El anterior estudio fue tan importante que conlleva a dar los primeros pasos hacia la reestructuración del plan quinquenal de desarrollo de la Universidad de Nariño.

En lo que va corrido de la presente década se adelanta un importante proceso de diversificación y de impulso a los programas y actualmente en el marco de la Ley 30 la universidad cuenta por primera vez con un rector elegido democráticamente por un período de tres años que tiene como propósito consolidar el proceso de diversificación e impulso a la investigación científica y los postgrados, para lo cual cuenta con un importante cuerpo docente de alta calificación. Se requiere para tal propósito un importante apoyo financiero para inversión en construcción y adecuación de la planta física, para dotación y reposición de personal y el proceso de investigación.

Entre las más grandes necesidades que requiere la Universidad de Nariño en este momento podemos enumerar:

- Construcción del edificio para la Administración
- Construcción de aulas para el pregrado
- Construcción edificio postgrado
- Reparación alcantarillado y tratamiento primario de aguas residuales

- Reconstrucción red eléctrica general
- Pavimentación vías internas
- Recuperación de la Zona Central (Facultad de Artes, programa de música y demás dependencias de dicha sede)
- Construcción polideportivo exigido por la Ley 30 de 1993
- Adecuación instalaciones existentes que se encuentran en grave deterioro por los precarios presupuestos de inversión
- Construcción y adecuación de la Sede de Tumaco
- Creación de infraestructura para el desarrollo de la regionalización iniciado en la ciudad de Ipiales
- Construcción edificio de laboratorios
- Construcción edificio de artes plásticas
- Dotación edificio Clínica Veterinaria
- Construcción y dotación de la Editorial Universitaria
- Infraestructura, cableado y equipos para la conexión a la red internet
- Sistematización y dotación de la Biblioteca Central de la Universidad
- Formación y actualización del personal docente.

En la actualidad la Universidad de Nariño cuenta con uno de los programas más avanzados para el beneficio de los jóvenes del departamento, tanto en las Facultades de Ciencias Pecuarias, Ciencias Agrícolas, Ingenierías, Ciencias Naturales y Matemáticas, Ciencias de la Educación, Artes, Ciencias Económicas y Administrativas, Derecho y Ciencias Sociales, programas de postgrados a nivel de Maestrías y Especializaciones.

Incidencia en el desarrollo regional

Desde el punto de vista epistemológico y acorde con las diferentes facultades con que cuenta la Universidad de Nariño, se le puede considerar como un sistema social que se desenvuelve en el mundo del saber, del conocimiento humano, de la ciencia, la tecnología, el arte y la filosofía.

Es una institución de la sociedad en la cual coexisten grupos de personas e ideas. A la vez que se constituye por esencia en un sistema social, cultural y abierto.

La contribución de la Universidad de Nariño al progreso de la sociedad se realiza sobre el plano de los valores intelectuales y a partir de allí se juzga que sin la inteligencia no hay vida útil. Pero lo que especifica a la Universidad no es el reconocimiento de su función dentro de la dinámica del progreso social, sino la manera propia como la Universidad contribuye a éste.

Por otra parte, y también con sus diferentes facultades y laboratorios y además aprovechando el gran recurso humano docente y administrativo la Universidad de Nariño contribuye en el desarrollo nacional y regional, a través de la investigación, la ciencia, la tecnología y principalmente con la formación de profesionales altamente calificados.

Luis Eladio Pérez,
Senador de la República.

**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL**

El día 17 de marzo del año de 1999, ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 180 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador *Luis Eladio Pérez.*

El Secretario General,

Gustavo Alfonso Bustamante Moratto.

CONTENIDO

Gaceta número 21 - Viernes 19 de marzo de 1999
CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 174 de 1999 Cámara, por la cual se adopta en el sector de hidrocarburos el sistema de Guía Ambiental, se determinan las actividades que requiere esta licencia, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 179 del 999 Cámara, por la cual se autoriza la creación y funcionamiento de la región administrativa y de planificación de la Orinoquia de conformidad con el artículo 306 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	4
Proyecto de ley número 180 de 1999 Cámara, por la cual se autoriza la Emisión de la Estampilla Pro-Desarrollo de la Universidad de Nariño y se dictan otras disposiciones.	11