

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO VIII - Nº 161

Santa Fe de Bogotá, D. C., viernes 11 de junio de 1999

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ RÓSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO ALFONSO BUSTAMANTE M.
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 01 DE 1998 SENADO Y 043 DE 1997 CÁMARA

por la cual se honra a una ilustre institución de la Rama Judicial, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Guadalupe de Buga.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 8 de junio de 1999.

Doctor

RAFAEL ORDUZ MEDINA

Presidente Comisión Segunda

Honorable Senado de la República

Respetado doctor:

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del honorable Senado de la República, me ha correspondido rendir informe al proyecto de ley, *por la cual se honra a una ilustre institución de la Rama Judicial, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Guadalupe de Buga.*

En el año de 1848, siendo Presidente de la República de Colombia, en aquel entonces denominada Nueva Granada, el gran General Tomás Cipriano de Mosquera, el Senado y la Cámara reunidos en Congreso, expidieron la Ley 1799 del 14 de mayo de ese año, por la cual se crearon los Tribunales de Cauca con sede en la ciudad de Buga y el de Santa Marta.

El antiguo Tribunal del Cauca, hoy denominado Tribunal de Buga, fue integrado por las Provincias del Cauca, Buenaventura y Chocó, que se segregaron del Distrito Judicial del Cauca y en adelante se denominó Distrito Judicial de Popayán.

Desde el 7 de septiembre de 1848, fecha en que se posesionaron como sus primeros Magistrados los ilustres doctores Manuel Antonio Sanclemente, luego Presidente de la República, José Ignacio Valenzuela y Conde y Jorge Juan Hoyos, a los cuales se sumó luego del prócer de la Independencia doctor Francisco

Morales Galvis, además podrían sumarse entre otros los ilustres Magistrados doctores Tulio Enrique Tascón, Camilo Cabal Pombo, Alejandro Domínguez Molina, Abraham Fernández de Soto y Primitivo Vergara Crespo.

Las razones históricas se comprenden fácilmente, pues es un Tribunal que fue creado casi en los albores de la República y ha permanecido incólume durante 150 años, ello ha creado una tradición judicial muy arraigada en el Valle del Cauca, al punto que la entidad se confunde con la historia misma del departamento.

Las necesidades del servicio saltan a la vista, pues es muy ventajoso para la justicia del Valle del Cauca que existan dos tribunales, uno en Cali para el área metropolitana y otro en Buga para el centro y norte del departamento ya que comprende 32 municipios y recientemente se incorporó el municipio de Buenaventura.

Es importante resaltar que la existencia de los dos tribunales ha impedido la congestión que se observa en otras áreas populosas, lo cual ha redundado a favor de una pronta y cumplida justicia.

El Tribunal Superior de Buga, ha tenido el cuidado de divulgar sus providencias a través de un órgano de comunicación como es su revista judicial, la que se ha venido publicando ininterrumpidamente durante los últimos 40 años y que es consultada por quienes están interesados en el ejercicio de la profesión.

Actualmente el Tribunal de Buga, cuenta con 18 Magistrados, distribuidos así: Siete (7) magistrado penales, cuatro (4) magistrados civiles, cuatro (4) magistrados laborales y tres (3) magistrados de familia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Con relación al proyecto de la referencia, el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público conceptúan en materia de las llamadas "Leyes de Honores" en cuanto a su inconstitucionalidad dado que éstas se constituyan en fuentes de

gasto público cuando ordenan o incorporan en el presupuesto circunstancias que no se han debatido ni aprobado en la discusión de la ley anual, pues desconoce así el artículo 346 de la Carta Fundamental, que contiene el principio de legalidad del gasto público.

A renglón segundo, el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, cita la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional en la materia y concluye citando los dos casos más comunes de la "Leyes de Honores", así:

– Celebrar las operaciones presupuestales necesarias para la ejecución plena de lo discutido en la presente ley o autorizar al Gobierno Nacional para realizar traslados, créditos y contra créditos necesarios.

– Autorizar al Gobierno para realizar los contratos y negociar empréstitos necesarios para el cumplimiento de la finalidad del mismo.

En cuanto al proyecto de ley no contraviene la norma constitucional ni desconoce la directiva ministerial pues en ninguno de sus artículos compromete patrimonio público o el presupuesto nacional ya que es solamente un reconocimiento honorario merecido a una ilustre corporación judicial.

En el texto del mencionado proyecto de ley no se hacen apropiaciones, ni autorizaciones al Gobierno Nacional, no se comprometen obras u otras circunstancias de gasto público por lo que a mi juicio es viable continuar su trámite.

Por las anteriores consideraciones me permito proponer:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 01 de 1998 Senado y 043 de 1997 Cámara, *por la cual se honra a una ilustre institución de la Rama Judicial, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Guadalajara de Buga.*

Del señor Presidente,

Francisco Murguettio Restrepo,
Senador Ponente.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 64 DE 1998 SENADO

por medio de la cual se regula la publicación de encuestas electorales.

El legislador debe determinar las condiciones más favorables para que se manifieste la voluntad de los ciudadanos a través del sufragio universal, encaminado a designar las personas que están encargadas de representar esa voluntad. Este es el derecho político, el primero de los derechos del ciudadano, del cual depende el ejercicio y la garantía de los demás derechos, incluyendo el derecho a la libre expresión y opinión. Partiendo de esta premisa, debemos colocar en una balanza el derecho a la información frente a la libertad del ciudadano de formar su propia opinión para elegir a sus representados, complementada con el derecho de los propios candidatos a participar en una elección en igualdad de condiciones.

Actualmente, los medios de comunicación son armas políticas, instrumentos que discrecionalmente pueden enaltecer y llevar al poder a una persona o destruir una figura pública. Así, su rol natural es generar impacto en la mente de los ciudadanos, más aún cuando los conglomerados económicos tienen inversio-

nes en distintos medios informativos, los denominados multimedia.

Esta industria de los medios (televisión, radio, prensa escrita, internet) en las sociedades contemporáneas es la responsable de formar a los ciudadanos (y no sólo informarles) en sus concepciones y creencias utilizados por el público. En este sentido, los medios de comunicación llegan hasta influenciar la forma en que concebimos nuestra propia identidad cultural y política. En la vida política, el ciudadano común, ajeno a la toma de decisiones, obtiene la información de sus representantes a través del prisma de los diferentes medios, que a su vez reflejan, en la difusión de la información, sus tendencias políticas y sus intereses económicos.

La contienda electoral entre los diferentes aspirantes a los cargos de elección popular y la lucha por alcanzar el voto de los electores no se da ya en las plazas públicas sino en las pantallas de televisión y en los micrófonos de la radio.

Durante el período electoral, los electores se ven apabullados por la información y dentro de ésta, las encuestas que reflejan las preferencias de los votantes en potencia. Precisamente porque quien difunde sus resultados son grupos con intereses particulares que, obviamente, respaldan un partido o una persona en particular, la tendencia a ser imparcial se desdibuja para darle paso a la discrecionalidad al favoritismo, por encima de la responsabilidad social que debe inspirar esta industria.

Lo que se presenta en este caso no es una pugna propiamente dicha entre dos derechos-libertades. Tanto el interés legítimo que tienen los medios informativos de difundir durante todo el período electoral los resultados de las encuestas, como el derecho de los ciudadanos de formar libremente su opinión para ser materializada mediante el voto, están encaminados a consolidar el proceso político y democrático del país y se complementan. Sin embargo, para una democracia participativa fundada en los principios de la libertad ciudadana, las acciones y normas deben estar dirigidas a crear un medio ambiente sano, tranquilo y libre para que el ciudadano elija y con su voto conforme los cuerpos colegiados y los cargos que han de regir la suerte del país. Por este motivo, los medios de comunicación, quienes hasta ahora en términos generales, con contadas excepciones, han manejado responsablemente la difusión de las encuestas electorales, deben seguirlo haciendo con total libertad y aceptando unas regulaciones mínimas de las autoridades electorales, dentro de las cuales es conveniente establecer un tiempo prudencial para que los ciudadanos reflexionen sobre su decisión de una manera serena y tranquila.

Ahora bien, la libertad de estos medios ha sido ejercida y garantizada durante todo el período electoral. De tal suerte que colocar un límite temporal, quince días, en la difusión de las encuestas realizadas sobre las preferencias de un determinado número de ciudadanos es contribuir a crear un clima favorable a la libertad del ciudadano en su decisión de voto. En los días previos a los comicios, el elector está particularmente susceptible a ser inducido a votar de una u otra forma de acuerdo a las supuestas mayorías, y teniendo en cuenta además las circunstancias sociales que atravesamos hay contundentes razones para proteger la expresión libre de los ciudadanos con el fin de que conformen su propia organización política.

“La búsqueda de la transparencia en el proceso democrático exige que el poder de manipulación de las ‘encuestas de opinión’ no perturbe ni distorsione la auténtica y limpia voluntad de los electores, al producir la máxima decisión que le reconocen al ciudadano las instituciones para ejercer el derecho al sufragio. En este sentido se reitera que tales encuestas tienden a ser monopolio de las minorías que pueden financiarlas y de los grupos políticos que las utilizan como una sagaz y poderosa estrategia para inducir los resultados electorales, en muchos casos con mengua de las libertades y derechos que sustentan el régimen democrático.”¹

“Si bien, la medida... limita la posibilidad de los medios de comunicación de difundir resultados de las encuestas de opinión, es innegable que tal limitación se consagra teniendo en cuenta un interés superior de la comunidad, cual es el libre ejercicio del derecho del sufragio, que puede verse desestimado o condicionado por los resultados reales o presuntos de un sondeo, que muestre la opinión predominante sobre los candidatos que participen en una elección, entorpeciendo así el libre juego democrático.”²

Con estos argumentos rindo ponencia favorable a este Proyecto de ley número 64 de 1998 Senado, en su segundo debate en la Plenaria. En este texto presentado se introducen en el pliego de modificaciones competencias al Consejo Nacional Electoral para que reglamente la materia y para que, con base en su infraestructura, vigile las entidades o personas que realizan profesionalmente estas encuestas de carácter político y electoral.

Juan Fernando Cristo.
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 64 DE 1998 SENADO

por medio de la cual se regula la publicación de encuestas electorales.

Al texto aprobado en la Comisión Sexta de Senado, se introducen los siguientes artículos:

Se sustituye el artículo 3° por el siguiente:

Artículo 3°. Toda encuesta de opinión de carácter político y electoral al ser publicada o difundida tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, el tipo y tamaño de muestra, la fuente de financiación, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área, la fecha o período en que se realizó, la técnica de recolección de datos y el margen de error calculado.

Artículo nuevo:

Artículo 5°. El día de las elecciones los medios de comunicación no podrán divulgar, antes del cierre, proyecciones con fundamento en los datos recibidos, ni difundir resultados de encuestas sobre la forma como las personas decidieron su voto.

Artículo nuevo:

Artículo 6°. El Consejo Nacional Electoral reglamentará la materia y las condiciones técnicas necesarias a las que deberán acogerse las firmas o personas encuestadoras de opinión política y electoral, con el fin de asegurar su profesionalismo en las investigaciones y la objetividad en la información.

El Consejo Nacional Electoral abrirá un Registro de Firmas y personas naturales que realicen encuestas de opinión política y de carácter electoral. Solamente podrán divulgarse las encuestas que hayan sido realizadas por entidades o personas inscritas.

Artículo nuevo:

Artículo 7°. Los medios de comunicación no podrán divulgar encuestas o sondeos sobre preferencias políticas o electorales sin el cumplimiento de las normas establecidas para el efecto por el Consejo Nacional Electoral.

El artículo 4° aprobado en la Comisión Sexta será el artículo 8°. La persona natural o jurídica que viole alguna de las disposiciones de la presente ley será sancionada por el Consejo Nacional Electoral e incurrirá en multa de cien (100) a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes o con la suspensión o prohibición del ejercicio de estas actividades.

Este artículo sustituye el artículo 5° aprobado en la Comisión Sexta Senado:

Artículo 9°. Esta ley empieza a regir a partir de su promulgación y deroga el artículo 30 de la Ley 130 de 1994 y todas las normas que le sean contrarias.

Juan Fernando Cristo.
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 64 DE 1998 SENADO

por medio de la cual se regula la publicación de encuestas electorales.

Artículo 1°. Los resultados de encuestas cuyo objetivo sea reflejar las preferencias electorales a cualquier cargo de elección popular, de orden nacional, regional o local, no podrán ser difundidos por los medios de comunicación dentro de los quince (15) días calendario anteriores a la fecha de la elección de que se trate.

Parágrafo. Las personas naturales o jurídicas que produzcan este tipo de encuestas podrán seguir haciéndolo dentro del plazo mencionado en el primer inciso.

Artículo 2°. Las empresas encuestadoras deberán contar con una auditoría externa que supervise y controle la toma de muestras, la ficha técnica y los resultados, siempre que estén dirigidos a informar sobre preferencias electorales.

Artículo 3°. Toda encuesta de opinión de carácter político y electoral al ser publicada o difundida tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, el tipo y tamaño de muestra, la fuente de financiación, el tema o temas a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área, la fecha o período en que se realizó, la técnica de recolección de datos y el margen de error calculado.

Artículo 4°. El día de las elecciones los medios de comunicación no podrán divulgar, antes del cierre, proyecciones con fundamento en los datos recibidos ni difundir resultados de encuestas sobre la forma como las personas decidieron su voto.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-488/93 Salvamento de voto.

² (C.S. de J., Sentencia No. 58, julio veinticuatro (24) de mil novecientos ochenta y seis (1986), M.P. Dr. Jairo Duque Pérez).

Artículo 6°. El Consejo Nacional Electoral reglamentará la materia y las condiciones técnicas necesarias a las que deberán acogerse las firmas o personas encuestadoras de opinión política y electoral, con el fin de asegurar su profesionalismo en las investigaciones y la objetividad en la información.

El Consejo Nacional Electoral abrirá un Registro de Firmas y personas naturales que realicen encuestas de opinión política y de carácter electoral.

Solamente podrán divulgarse las encuestas que hayan sido realizadas por entidades o personas inscritas.

Artículo 7°. Los medios de comunicación no podrán divulgar encuestas o sondeos sobre preferencias políticas o electorales sin el cumplimiento de las normas establecidas para el efecto por el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 8°. La persona natural o jurídica que viole alguna de las disposiciones de la presente ley será sancionada por el Consejo Nacional Electoral e incurrirá en multa de cien (100) a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes o con la suspensión de o prohibición del ejercicio de estas actividades.

Artículo 9°. Esta ley empieza a regir a partir de su promulgación y deroga el artículo 30 de la Ley 130 de 1994 y todas las que le sean contrarias.

Juan Fernando Cristo.

Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 165 DE 1998 SENADO

por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-universidad del Quindío.

Santa Fe de Bogotá, D. C., junio 9 de 1999

Honorable Senador

FABIO VALENCIA COSSIO

Presidente Senado de la República

Demás Colegas

Plenaria del Senado

Con la honrosa designación como Ponente hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 165 de 1998 Senado, por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-universidad del Quindío, iniciativa de origen Parlamentario, sometida a estudio del Congreso de la República por el honorable Representante Néstor Jaime Cárdenas, el día 15 de octubre de 1998, y aprobada en primer debate en sesión de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República del día miércoles 12 de mayo de 1999.

El proyecto, como ustedes bien lo saben, busca el fortalecimiento de los recursos económicos de la Universidad del Quindío, con sede en Armenia, para de esta manera ayudarla a cumplir sus fines de dar educación superior a tan importante región del occidente del país.

El texto primigenio del proyecto consta de 8 artículos discriminados en la autorización para que el acto de la ordenanza, disponga la emisión de la estampilla.

Este proyecto busca, al convertirse en ley, la emisión de la estampilla hasta por la suma de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) a precios constantes de 1996 y un plazo de 20 años a partir de su vigencia para lograr el respectivo recaudo.

El presente proyecto de ley se ajusta en lo concerniente a la competencia funcional y trámite procedimental en los términos previstos en la Constitución y a la ley, y es conveniente para el desarrollo de la educación superior en el occidente colombiano.

En consecuencia, y sin más consideraciones, le solicito a mis colegas:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 165 de 1998 Senado, *por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-universidad del Quindío*, sin ninguna modificación, tal y como se aprobó en la Comisión Tercera del Senado.

Omar Yepes Alzate,
Senador Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santa Fe de Bogotá, D. C., diez (10) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999). En la fecha se recibió en esta Secretaría, ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 165 de 1998 Senado, *por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-universidad del Quindío*, sin pliego de modificaciones, Consta de tres (3) folios.

El Secretario General,

Rubén Darío Henao Orozco.

TEXTO DEFINITIVO

Aprobado en sesión de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República del día 12 de mayo de 1999.

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 165 DE 1998 SENADO

por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-universidad del Quindío.

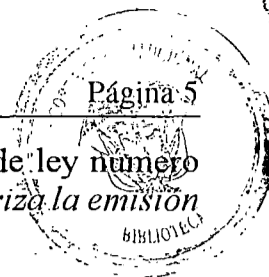
El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorizar a la Asamblea Departamental del departamento del Quindío para que ordene la emisión de la estampilla pro-universidad del Quindío, cuyo producido se destinará para la construcción, adecuación, remodelación y mantenimiento de la planta física, deportivos, bibliotecas y demás bienes y elementos, equipos y laboratorios que requieren la infraestructura de la Universidad del Quindío.

El sesenta por ciento (60%) del recaudo será destinado al estímulo y fomento de la investigación de las distintas áreas científicas programadas por la universidad.

Artículo 2°. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza será hasta por la suma de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) y plazo de veinte (20) años, a partir de su vigencia.



El monto total recaudado se estableció a precios constantes de 1998.

Parágrafo único. Cumplida cualquiera de las condiciones alternativas, la del vencimiento del plazo, o la del total recaudo de la suma autorizada, la ley cumplirá su cometido y por lo tanto dejará de regir.

Artículo 3°. Autorizar a la Asamblea Departamental del Quindío para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla autorizada en las actividades que se deban realizar en el departamento del Quindío y en sus municipios, las providencias que expida la Asamblea del Departamento del Quindío en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán puestos en conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 4°. Facultad a los concejos municipales del departamento del Quindío para que previa autorización de la Asamblea Departamental, haga obligatorio el uso de la estampilla, cuya emisión por esta ley se autoriza, siempre con destino a la Universidad del Quindío.

Artículo 5°. 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 actos.

Artículo 6°. El recaudo de los valores que representa la estampilla se destinará a los objetos establecidos en el artículo 1° de la presente ley.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder del dos por ciento (2%) del valor del hecho u objeto del gravamen.

Artículo 7°. El control del recaudo, del traslado oportuno de los recursos a la Universidad del Quindío y de la inversión feudos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estarán a cargo de la Contraloría General del Departamento.

Artículo 8°. Créase una Junta Especial encargada de manejar los fondos que produzca la estampilla en sus distintas formas de recaudo y empleo de ellos.

La junta está conformada:

- a) Por el Gobernador del Departamento o su delegado quien la presidirá;
- b) Por el Presidente del Comité Intergremial del Quindío como representante del sector productivo;
- c) Por el Rector de la Universidad;
- d) Por un representante de los profesores, con calidad de investigadores, elegidos por éstos;
- e) Por un representante, elegido por los estudiantes de la misma universidad.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Asuntos Económicos

Santa Fe de Bogotá, D. C., doce (12) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

En sesión de la fecha y en los términos anteriores, la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la

República aprueba en primer debate el Proyecto de ley número 165 de 1998 Senado, por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-universidad del Quindío.

El Presidente,

Omar Yepes Alzate.

El Vicepresidente,

Camilo Sánchez Ortega.

El Secretario General,

Rubén Darío Henao Orozco.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 210 DE 1999 SENADO.

por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de cooperación en materia de asistencia jurídica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, hecho en la ciudad de México el 7 de diciembre de 1998.

La Presidencia de la Comisión Segunda del honorable Senado de la República, me ha designado para presentar la ponencia reglamentaria al primer debate del Proyecto de ley 210 de 1999 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de cooperación en materia de asistencia jurídica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, suscrito en la ciudad de México el 7 de diciembre de 1998.

En cumplimiento de este honroso encargo procedo a rendir ponencia del proyecto de ley referenciado.

Los acontecimientos sociales, políticos y económicos de los últimos años han obligado a los Estados a adoptar nuevas fórmulas acerca de la naturaleza de la crisis del orden social. Uno de los aspectos en que la teoría social, está siendo revisada es en lo relativo a los delitos y al derecho penal.

El delito ha venido a ser el símbolo del quebrantamiento de la armadura sobre el que está sustentado el orden social existente y resulta imprescindible instituir controles a fin de proteger a nuestra sociedad.

La comprensión del delito en la sociedad contemporánea se inicia con el reconocimiento de que el fenómeno decisivo que debe considerarse no es el delito *per se*, sino el desarrollo histórico y la forma en que actúa en la sociedad.

Los avances tecnológicos, la informática y el proceso de globalización plantea nuevos esquemas en que tanto la sociedad como los estados se transforman y con ello las reglas que mantienen la cohesión social.

Estructura y contenido del convenio

El presente instrumento consta de un preámbulo y 23 artículos. En el preámbulo se consagran los principios orientadores del convenio. Los 23 artículos son: Ambito de aplicación, definiciones, alcance de asistencia, limitaciones en el alcance de la asistencia, autoridades centrales, ley aplicable, confidencialidad, solicitudes de asistencia jurídica, asistencia condicionada, denegación de la solicitud, ejecución de la solicitud de asistencia jurídica, comparecencia ante la parte requirente, garantía temporal, traslado del detenido, productos o instrumentos del delito, medidas provisionales o cautelares, ejecución de órdenes de

decomiso, intereses de terceros de buena fe sobre los bienes, gastos, exención de legalización, consultas, solución de controversias, entrada en vigor y denuncia.

Creo que esta iniciativa de carácter gubernamental, plantea en su parte estructural un valioso aporte, para la cooperación en materia de asistencia jurídica, instrumento necesario para combatir el delito mas allá de las fronteras.

Este convenio de cooperación se implementa teniendo en cuenta los parámetros del ordenamiento jurídico interno, guardando relación con el concepto de soberanía y con el respeto al cumplimiento del debido proceso, creo que dentro de estas consideraciones es viable en el sentido de que no se vulneren principios fundamentales.

Es conveniente para el país dotarlo de este valioso instrumento que servirá de apoyo para la actividad del ejercicio de la justicia y de esta manera lograr disminuir los índices de impunidad y combatir a las organizaciones criminales e igualmente al delito.

Por lo anteriormente expuesto propongo a los honorables Senadores de la Comisión Segunda del Senado de la República, dése primer debate al Proyecto de ley número 210 de 1999 Senado, *por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de cooperación en materia de asistencia jurídica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, hecho en la ciudad de México el 7 de diciembre de 1998.*

De los honorables Senadores,

Jimmy Chamorro Cruz,
Senador.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 212 DE 1999 SENADO

por la cual se determinan instrumentos para reactivar la economía e impulsar el desarrollo social de la zona afectada por el sismo del Eje Cafetero.

Honorable Senador

OMAR YEPES ALZATE

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente Senado de la República

Ciudad.

Señor Presidente:

Nos ha sido asignada la tarea de elaborar la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 212 de 1999, *por la cual se determinan instrumentos para reactivar la economía e impulsar el desarrollo social de la zona afectada por el sismo del Eje Cafetero*, iniciativa radicada en esta Corporación con el respaldo de un muy significativo grupo de colegas Senadores, de todas las vertientes políticas y posiciones ideológicas, de todas las regiones del país quienes, ante la gravedad de los acontecimientos generados por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999, y que afectó en forma profunda la región del Eje Cafetero colombiano, incluyendo municipios de los departamentos de Quindío, Caldas, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, han querido hacer uso del instrumento que ofrece el artículo 215 Constitucional en su inciso sexto.

Antecedentes normativos y constitucionales

Como quiera que nos encontramos ante la aplicación de una norma prevista para situaciones de excepción, y teniendo en cuenta que el uso de la norma superior precitada tiene especial relieve en el devenir de la actividad legislativa, queremos hacer referencia al más importante antecedente de este proyecto de ley, como lo es la Ley 218 de 1995 (noviembre 17), expedida ante similar causa con base en la misma norma Constitucional, a la cual también le precedieron los correspondientes decretos de declaratoria de la emergencia económica y los dirigidos a conjurar la crisis y evitar la expansión de sus efectos.

De la historia de la ley antes, mencionada, extractamos:

“Faculta nuestra Carta Magna al Organismo Legislativo para hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración pública. En efecto, al tenor de lo preceptuado en los incisos 6° y 7° del artículo 215 de la Ley de Leyes, dispone: “El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo”.

Agrega la ponencia para segundo debate de entonces, que “los párrafos transcritos instituyen un poderoso mecanismo de control político, un dispositivo a través del cual el Congreso puede ejercer una eficiente vigilancia sobre los decretos que expida el Gobierno cuando declare el estado de emergencia. Esta función le posibilita derogar, modificar o adicionar las disposiciones gubernativas, durante el año siguiente a la declaratoria de emergencia, contribuyendo oportuna y adecuadamente a la instrumentación de las medidas que permitan salir de la crisis... La Ley 137 de 1994, reguladora de los estados de excepción, también consagra en su artículo 49 las atribuciones referidas: el Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria de Estado de Emergencia, reformar, derogar o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental. También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que ordinariamente son de iniciativa de sus miembros”.

Para ejercer el Control Político el Congreso es plenamente autónomo e independiente y no requiere la aquiescencia del Gobierno, pues se trata de una función inherente al órgano legislativo, de una facultad exclusiva y excluyente.

De las normas precitadas se concluye que en ejercicio del control político el Congreso está expresamente facultado para revisar, modificar, adicionar y derogar los decretos que expida el Gobierno con ocasión de la declaratoria de emergencia, lo cual constituye fundamento superior amplio y suficiente para tramitar el presente proyecto de ley.

En el proceso de expedición y aplicación de la citada Ley 218, la honorable Corte Constitucional, al resolver mediante Sentencia número C407 de 1995, ratificada mediante pronunciamiento similar distinguido con el número C468 de 1995, estableció: “4...

como quiera que también con miras a solucionar la emergencia el Constituyente ha dotado al Congreso de expresa competencia para derogar, modificar o adicionar los decretos dictados por el Gobierno, si median las condiciones mencionadas, la consagración legal de un mecanismo financiero específicamente dirigido a remediar las causas o efectos inmediatos del hecho que las causó, puede encontrar sustento constitucional”.

Y adiciona: “Es evidente que el sismo y la avalancha del Río Páez, afectaron de manera grave las propiedades y la economía de la zona afectada. Más allá del simple fenómeno natural, los hechos produjeron una verdadera perturbación del orden social y económico de la zona. La respuesta del Estado sería teórica y alejada de las causas y efectos de la calamidad pública, si no se tradujera frente a las comunidades cuyo modo de vida fue completamente trastocado por la naturaleza, en flujo de recursos y en una temporal exoneración de la carga tributaria”, por lo menos.

Para no dejar dudas sobre la constitucionalidad del proyecto en examen, valga traer lo señalado por el máximo Tribunal Constitucional en Sentencia C-407, ante objeción interpuesta por el Gobierno Nacional:

“La tesis del Gobierno restringe indebidamente el alcance del artículo 215, inciso 6° de la Constitución Política. El requisito consistente en que el trámite de un proyecto relativo a una materia tributaria se inicie en la Cámara de Representantes, no tiene sentido exigirlo en este caso. De una parte, es el Congreso como cuerpo —integrado por las dos Cámaras—, el órgano que asume plena competencia e iniciativa para tramitar los proyectos dirigidos a derogar, reformar y adicionar los decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo del estado de emergencia. De otro lado, la materia específica sobre la cual recaen las atribuciones del Congreso se relaciona con la adopción de las medidas indispensables para conjurar la emergencia, donde lo tributario no adquiere connotación principal sino meramente instrumental. En fin, la no incorporación del mencionado requisito de forma en el artículo 215, inciso 6°, se explica por la necesidad de que la función legislativa pueda desarrollarse con el mínimo posible de limitaciones y cortapisas de modo que en atención a la situación de calamidad pública pueda responder ágilmente a la crisis”.

(Las citas entre comillas han sido tomadas de la obra *El Iter Legislativo* (Ley 218 de 1995), que recoge la historia de la Ley Páez).

Despejadas las cuestiones relativas a la constitucionalidad del proyecto en trámite, valgan algunas referencias sobre el mismo, de lo que da cuenta la exposición de motivos.

La motivación

La iniciativa ha sido fruto de amplias discusiones realizadas por los Congresistas de los cinco departamentos afectados: Quindío, Risaralda, Caldas, Valle y Tolima. En ellas se han recogido ideas de Senadores y Representantes, de gremios, Cámaras de Comercio, expertos, dirigentes comunitarios, asambleas y concejos. Se han cotejado las normas hasta ahora adoptadas por medio de decretos, con las que rigieron episodios semejantes como la tragedia de la región del Páez, la ocasionada por la erupción del volcán del Ruiz y por el terremoto, de Popayán. Se han evaluado las lecciones que aquellos episodios dejaron, en el ánimo de contar con una legislación verdade-

ramente atractiva para los empresarios nacionales y extranjeros, realmente eficaz para recomponer la fortaleza de las entidades territoriales de la zona, y claramente eficaz en la atención de los grupos sociales más vulnerados por el sismo.

De acuerdo con el proyecto, los autores han llegado a la conclusión de que debe ser en una ley específica para el caso de la reactivación económica y el impulso al desarrollo social de la zona afectada por el sismo del eje cafetero, y no mediante la inclusión de algunos artículos en otra ley general, el instrumento en el cual se aborde el asunto de la ampliación en el tiempo de la vigencia de las exenciones y beneficios tributarios contenidos en los decretos de emergencia económica.

Argumentan, y lo compartimos los ponentes, que “En primer lugar, porque la Ley del Plan sólo tiene el horizonte temporal de 3 años, hasta la conclusión del período del actual Gobierno. Y es claro que ese lapso es demasiado estrecho para constituir un verdadero estímulo a los grandes inversionistas que esta legislación busca atraer. Y, en segundo término, porque el incluir estos temas en la ley del Plan, de superior jerarquía, los petrificaría, haciéndolos intocables posteriormente por medio de una ley ordinaria. Se correría, además, el riesgo de un eventual insuceso de esas medidas en la evaluación de constitucionalidad que pueda hacer la Corte al respecto. Y, lo peor, que tal hipotética declaratoria de inexequibilidad se produzca cuando haya vencido el término de un año del cual dispone el Congreso para ejercer a plenitud sus facultades en relación con los decretos de emergencia expedidos por el Gobierno Nacional. En todo caso, en fin, se generaría un período de incertidumbre jurídica que tendría un efecto pernicioso sobre la decisión inmediata de generación de empleos de los posibles inversionistas en la zona”.

Al respecto de esto último, es aleccionadora la experiencia negativa que provocó frente a las bondades de la Ley de Páez, la constante actitud del Gobierno anterior en cuanto a objeciones, demandas, morosidad en el proceso de reglamentación y trabas múltiples por los organismos ejecutores, que produjeron desánimo y desmotivación frente a los beneficios establecidos por el Legislativo de dicha norma, perjudicando en forma notoria las posibilidades de recuperación y reactivación económica y social de los departamentos del Huila y del Cauca. El fenómeno de la inseguridad jurídica provocado por los anteriores factores constituyó el peor daño que se pudo hacer contra la voluntad del Legislador.

Contenido del proyecto

En sus 71 artículos, agrupados en 6 capítulos, el proyecto en estudio asume una amplia temática, toda dentro del concepto genérico de propiciar la reactivación de la economía e impulsar el desarrollo social de los habitantes de la zona afectada por el fenómeno natural, temática que se puede reseñar así:

El proyecto mantiene la zona definida por el Gobierno Nacional como afectada por el terremoto. La jurisprudencia de la Corte Constitucional en el caso de la Ley Páez es categórica al respecto y ese ámbito espacial constituye talanquera constitucional insalvable sin la previa anuencia del Ejecutivo.

Se amplían sustancialmente los beneficios, haciéndolos eficaces, en lugar de los actuales que son casi simbólicos por su estrecho horizonte temporal. Se aumentan al máximo posible los beneficios para los municipios del Quindío, haciéndolos compe-

titivos con otras regiones del país y coherentes con la política estatal anteriormente aplicada incluso a eventos menos graves. Y se reducen, a partir del 5º año, las diferencias porcentuales de los beneficios en renta y complementarios, para los municipios ubicados en los otros cuatro departamentos afectados.

Vale la pena destacar las propuestas para facilitar la prestación de servicios públicos, para permitir la recomposición del llamado "tejido social", para facilitar la concesión de beneficios tributarios por parte de los municipios y departamentos y para favorecer a aquellos damnificados que perdieron su techo, propio o arrendado.

La iniciativa sugiere la creación de un fondo de capital semilla para el otorgamiento de créditos blandos y capital en los proyectos productivos que se presenten para la reactivación económica de la zona. Esta idea constituye pilar fundamental del proyecto, para hacer mucho más realista el marco de los incentivos a la inversión extranjera en un mundo globalizado.

Es importante subrayar que el proyecto se ocupa de temas educativos, de salud, de ciencia y tecnología, de estímulos para las exportaciones y para las inversiones extranjeras y de la actualización de la formación catastral de la región, lo que permitirá ejecutar una estrategia integral de resurgimiento de una de las regiones más caras a los afectos de los colombianos.

Conclusión

Como quiera que no encontramos razones suficientes para introducir cambios al texto del articulado del proyecto, nos permitimos terminar este informe-ponencia con la siguiente.

Proposición

Dése primer debate al Proyecto de ley número 212 de 1999 Senado, por la cual se determinan instrumentos para reactivar la economía e impulsar el desarrollo social de la zona afectada por el sismo del Eje Cafetero, con base en el articulado original, sin modificaciones.

Vuestros ponentes:

Omar Yepes Alzate, Víctor Renán Barco y Aurelio Iragorri Hormaza, Senadores de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
COMISION TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santa Fe de Bogotá, D. C., tres (3) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999). En la fecha se recibió en esta Secretaría, ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 212 de 1999 Senado por la cual se determinan instrumentos para reactivar la economía e impulsar el desarrollo social de la zona afectada por el sismo del Eje Cafetero, sin pliego de modificaciones. Consta de ocho (8) folios.

El Secretario General,

Rubén Darío Henao Orozco.

CONTENIDO

Gaceta número 161 - Viernes 11 de junio de 1999
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 01 de 1998 Senado y 043 de 1997 Cámara, por la cual se honra a una ilustre institución de la Rama Judicial, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Guadalajara de Buga.	1
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 64 de 1998 Senado, por medio de la cual se regula la publicación de encuestas electorales.	2
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 165 de 1998 Senado, por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-universidad del Quindío.	4
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 210 de 1999 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de cooperación en materia de asistencia jurídica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, hecho en la ciudad de México el 7 de diciembre de 1998.	5
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 212 de 1999 Senado, por la cual se determinan instrumentos para reactivar la economía e impulsar el desarrollo social de la zona afectada por el sismo del Eje Cafetero.	6