



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 344

Bogotá, D. C., martes 20 de agosto de 2002

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

LUIS FRANCISCO BOADA GOMEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (E.)

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 03 DE 2002 SENADO

por el cual se adopta una reforma política constitucional.

CAPITULO 1

Régimen de los partidos

Artículo 1°. *Principios rectores del régimen de partidos y movimientos políticos.*

El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 107. Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

Los partidos son los caminos de comunicación entre el pueblo y el poder político, bien para ejercerlo o para practicar la oposición. Deberán para ello estructurarse democráticamente, divulgar sus programas y actividades, capacitar sus cuadros y servir de apoyo a la gestión de gobierno o a la de oposición que adelanten sus representantes en los cuerpos colegiados de elección popular. En los partidos y movimientos políticos, la organización interna, la nominación de directivos, la conformación de listas y la elección de candidatos se regirá por principios democráticos.

La acción de los partidos estará siempre enmarcada por los principios y valores que informan esta Constitución Política.

Ningún candidato o elegido pertenecerá de manera simultánea a más de un partido o movimiento político.

También se garantiza a los ciudadanos y a las organizaciones sociales los derechos a manifestarse y a participar en eventos políticos

En ningún caso podrá la ley obligar la afiliación de los electores a los partidos y movimientos políticos para participar en las elecciones.

Parágrafo 1°. En la elaboración de los estatutos de los partidos y movimientos políticos se tendrán en cuenta los principios democráticos, la participación de sus miembros y la decisión mayoritaria.

Parágrafo 2°. Los partidos y movimientos políticos deberán propender por la búsqueda de condiciones que permitan conformar de manera equilibrada las listas para cargos de elección popular, en forma tal que las mujeres y los jóvenes no se vean excluidos o discriminados.

Artículo 2°. *Requisitos para la creación de partidos y vigencia de los principios democráticos al interior de los partidos.* El artículo 108 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 108. La Constitución y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos se regirán por las siguientes normas:

Sólo podrán postular candidatos los partidos y movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica y las coaliciones de partidos y movimientos políticos que acrediten los requisitos de postulación de candidatos para cualquier elección, agregando las votaciones obtenidas por los partidos y movimientos integrantes de las mismas. Si los mismos hubieren sido obtenidos en coalición, se asumirá que todos los integrantes de la misma son titulares de una proporción igual del resultado final obtenido.

El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos o movimientos políticos que se organicen para participar en la vida democrática del país y hayan obtenido por lo menos ciento cincuenta mil (150.000) votos en la elección anterior o comprueben su existencia con no menos de ciento cincuenta mil (150.000) firmas.

La personería jurídica de un partido o movimiento político se perderá cuando en la última elección no alcance ciento cincuenta mil votos. La ley podrá definir otras causales de pérdida de la personería jurídica.

Cada partido, movimiento o coalición sólo podrá presentar un candidato para elecciones uninominales y una sola lista para la elección de cada una de las corporaciones públicas. La inscripción de candidatos deberá ser avalada por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

El número de aspirantes inscritos por cada lista será como máximo igual al de curules a proveer en la respectiva circunscripción.

Quien, de conformidad con los estatutos de su partido o movimiento político, se haya postulado como precandidato a cargo de elección popular dentro del mismo y no haya sido seleccionado como candidato, no podrá presentarse a las mismas elecciones en nombre de otro partido o movimiento.

Los partidos o movimientos miembros de una coalición no podrán, separadamente, postular candidatos para el mismo cargo o corporación en la correspondiente elección.

Las listas participarán en la asignación de curules para el Senado de la República por circunscripción nacional si han obtenido el tres por ciento (3%) o más de los votos emitidos válidamente por las diferentes listas.

Las listas participarán en la asignación de curules para Cámara de Representantes, Asambleas y Concejos si han obtenido el seis por ciento (6%) o más de los votos emitidos válidamente por las diferentes listas.

Quienes sean elegidos en representación de un mismo partido, movimiento político o coalición actuarán en las corporaciones públicas como bancada, cuyo vocero se designará mediante procedimientos democráti-

cos. La bancada adoptará sus decisiones de conformidad con la ley y los estatutos del respectivo partido o movimiento, los cuales serán de obligatorio acatamiento para los miembros de la misma. Su incumplimiento será sancionado en los términos que establezcan la ley, los mencionados estatutos y el código de ética del respectivo partido o movimiento.

Las reglas que se establezcan de conformidad con la ley en los estatutos de los partidos y movimientos políticos para la adopción de las decisiones de bancada se ceñirán a principios democráticos y deberán establecer las materias en las cuales, por razones de principio o conciencia, se permitirá la libertad absoluta de decisión a sus integrantes.

El nombre, el símbolo y demás signos distintivos de cada partido y movimiento político serán de su uso exclusivo y no podrán tener relación gráfica o fonética con los de otro partido o movimiento, o con los símbolos patrios o los emblemas estatales. La ley reglamentará la materia y designará la autoridad competente y los instrumentos necesarios para prevenir y sancionar la violación de este precepto.

Parágrafo transitorio 1°. Para la aplicación inmediata de lo dispuesto en el numeral del presente artículo, cuando quiera que existan partidos o movimientos políticos que a la entrada en vigencia del presente acto legislativo tengan nombres, símbolos o signos distintivos debidamente registrados que sean idénticos o similares entre sí, el Consejo Nacional Electoral dará exclusividad en el uso de los mismos a quienes se denominen partidos en relación a quienes se denominen movimientos.

Si el conflicto surgiere entre dos o más partidos, o entre dos o más movimientos entre sí, la prelación será dada a quien históricamente haya registrado primero el respectivo nombre, símbolo o signo distintivo, prefiriendo en todo caso a la colectividad que desde antes de la existencia del sistema de registro haya efectuado uso ininterrumpido del mismo que constituya hecho notorio.

Artículo 3°. *De la financiación de la actividad política.* El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 109. Con sujeción a las condiciones que señale la ley, el Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, sin perjuicio de las contribuciones que para tal fin efectúen los ciudadanos a sus respectivas tesorerías.

La financiación de las campañas electorales se sujetará a las siguientes reglas:

El Estado financiará las campañas electorales. Se prohíbe cualquier otra fuente de financiación.

El Consejo Nacional Electoral señalará una cuantía que resulte suficiente para atender los gastos que cada Partido o Movimiento requiera en las campañas. El Gobierno entregará esa suma contra la presentación del certificado de inscripción de listas o candidatos.

La ley reglamentará la publicidad política en los medios de comunicación por parte de las listas y candidatos en condiciones de equidad. Durante los dos (2) meses anteriores a cada elección el Estado otorgará a los partidos y movimientos políticos que hayan postulado candidatos, publicidad en radio y televisión de acuerdo con los criterios que establezca la ley en función de la votación obtenida por cada partido o movimiento político.

Los medios de comunicación dados en concesión o por licencia deberán ceder al Estado, en forma gratuita, los espacios requeridos para que la publicidad política cumpla las características señaladas en el presente artículo.

La ley reglamentará la duración de las campañas y podrá prohibir la divulgación de encuestas durante el período que ella determine.

Queda prohibido todo tipo de donación de personas naturales o jurídicas a los partidos o movimientos políticos durante la época electoral y hasta dos meses después de las elecciones. La ley penalizará tanto la entrega como la recepción de estas donaciones.

Artículo 4°. *De la participación democrática y de los partidos políticos.* El artículo 111 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 111. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación social del Estado en todo tiempo, conforme a la ley. Ella establecerá así mismo los casos y la forma como los partidos y movimientos políticos tendrán acceso a dichos medios.

Artículo 5°. *Derechos de la oposición.* El artículo 112 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación, y de participación en los organismos electorales.

La ley reglamentará, con el objeto de facilitararlo, el ejercicio del derecho de réplica por parte de los partidos de oposición en el nivel local.

Los partidos y movimientos minoritarios en la oposición tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Los partidos y movimientos que no participen en el gobierno tendrán derecho a participar en la dirección y orientación de los órganos del Estado. Por lo menos un miembro de la Junta Nacional de Televisión, del Consejo Electoral y de la Junta Directiva del Banco de la República representará a los partidos y movimientos en la oposición que tengan representación en el Senado de la República. Si el partido o movimiento político al cual pertenezca el representante de las minorías entrara a hacer parte del Gobierno, el elegido cesará en sus funciones y se procederá a una nueva elección.

El candidato derrotado en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales y aquellos candidatos que hubieren obtenido cuando menos el diez por ciento (10%) de la votación en la primera vuelta serán senadores por derecho propio.

Una ley estatutaria regulará la materia.

Parágrafo. El derecho de réplica al que se refiere el presente artículo deberá concederse en los medios de comunicación en el momento en que la oposición lo solicite, por una sola vez en cada caso, cuando sea para hacer pronunciamientos de interés público, o para referirse a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos expresados en estos mismos medios de comunicación por el Presidente de la República, los Ministros o los Directores de Departamento Administrativo.

CAPITULO II

De la estructura del Estado

Artículo 6°. El quinto inciso del artículo 122 de la Constitución quedará así:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser elegidos ni designados como servidores públicos, ni celebrar contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados por la comisión de delitos contra el patrimonio público.

CAPITULO III

Del funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas

Artículo 7°. El inciso segundo del artículo 133 de la Constitución quedará así:

El elegido por voto popular en cualquiera corporación pública, es responsable ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto será nominal y público.

Artículo 8°. El artículo 134 de la Constitución quedará así:

Artículo 134. *Los miembros de corporaciones públicas no tendrán suplentes.* Las únicas faltas que se suplirán serán las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada. En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La renuncia voluntaria, pero no justificada, no producirá como efecto el ingreso del suplente, pero tampoco será causal de pérdida de investidura.

La alegación de incapacidades no justificadas o cualquier acuerdo que se haga con intención o produzca como efecto la renuncia del titular a su curul para abrirle camino a quien haya de sustituirlo, serán causales de pérdida de investidura para las partes involucradas.

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 135 de la Constitución Política, con el siguiente numeral undécimo que quedará así:

11. Seleccionar, mediante concurso, la persona natural o jurídica que deberá ocuparse de la prestación de los servicios administrativos y técnicos del Congreso, que incluirá la capacidad de contratación y la representación jurídica del mismo. Para asegurar la eficacia de esa gestión, el administrador estará sujeto a la dirección y vigilancia de una junta compuesta por la Mesa directiva de la Corporación y dos miembros adicionales elegidos para ese efecto. La responsabilidad de la gestión recaerá sobre el administrador y sobre la Junta en lo que respecta a su actuación como tal.

Artículo 10. Adiciónese el artículo 135 de la Constitución Política, con el siguiente numeral décimo:

Son facultades del Congreso de la República:

10. Participar activamente en la dirección y el control de los ingresos y los gastos públicos, entre otros:

a) En la discusión y aprobación del plan de inversiones públicas, que comprenderán tanto el análisis y la decisión sobre la inversión global como sobre la regional;

b) En la discusión y aprobación del presupuesto nacional;

c) En ejercicio del control político, en audiencias públicas especiales que se podrán celebrar máximo una vez a la semana y a las que deberán acudir los ministros a responder conforme a la ley y al reglamento. En ellas, los congresistas formularán al Gobierno, en intervenciones cortas y precisas, los reclamos y aspiraciones de sus comunidades.

Lo dispuesto en este ordinal se aplicará, en lo que resulte pertinente, a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.

Artículo 11. El artículo 154 quedará así:

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y los literales a) y e) del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

De la reforma al Congreso. Conciliación legislativa

Artículo 12. El artículo 161 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 161. Cuando surgieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, éste regresará a las comisiones constitucionales correspondientes, quienes reunidos conjuntamente, definirán por mayoría cuál de los dos textos será nuevamente sometido a segundo debate en la plenaria de cada cámara, sin que sea posible introducir temas nuevos, ni pronunciarse sobre aspectos en los cuales no hayan surgido discrepancias. El texto así definido se someterá a conciliación de las respectivas plenarios.

Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considerará negada la parte no conciliada del proyecto de ley respectivo. En caso de que los apartes no conciliados constituyan parte esencial del respectivo proyecto, éste se entenderá negado.

Reformas a la objeción presidencial

Artículo 13. El artículo 167 de la Constitución Política quedará, así:

Artículo 167. Adiciónese al artículo 167 el siguiente texto:

El Presidente de la República no podrá objetar por razones de conveniencia un proyecto de ley o de acto legislativo, cuando dichas razones no hayan sido expresadas por alguno de los Ministros del Despacho, en el transcurso del trámite legislativo correspondiente, salvo cuando los motivos de inconveniencia se presenten con posterioridad a dicho trámite.

De la Rama Ejecutiva. Del Presidente de la República

Artículo 14. Adiciónese al artículo 189 un numeral 29 con el siguiente texto:

29. El Presidente concurrirá, por invitación del Congreso, a por lo menos un debate anual con las bancadas parlamentarias, sobre el estado de la nación y los temas de interés para el país y los partidos políticos.

De los ministros y directores de los departamentos administrativos

Artículo 15. El artículo 208 quedará así:

Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en sus respectivas dependencias. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros.

Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el Gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público.

Los ministros y los directores de departamentos administrativos, el Gerente del Banco de la República y los presidentes, directores o gerentes de las entidades del orden nacional presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio, departamento administrativo o instituto, de los avances en los objetivos y metas que le fueron encomendadas en el Plan de Desarrollo y sobre las reformas que consideren convenientes.

Dichos informes de los Ministros y del gerente del Banco de la República deberán ser analizados y aprobados o improbados por el Congreso. Si la reunión conjunta de las Comisiones relacionadas con el área de actuación de cada Ministerio o del Gerente del Banco de la República, reunidas para su análisis, rechaza el informe presentado, éste se remitirá a la plenaria para adelantar el procedimiento de moción de censura, la cual se considera aprobada si el informe es reprobado por la mayoría absoluta de la Plenaria.

El gabinete de Ministros en pleno acudirá mensualmente a una plenaria del Congreso para un diálogo con las bancadas de los partidos, en la cual cada una de las bancadas formulará como máximo tres preguntas breves que deberán ser respondidas en tres minutos. Dicha sesión será televisada.

CAPITULO V

Régimen electoral

Artículo 16. El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 258. *El voto es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.* Se ejercerá de manera libre y secreta. La ley determinará el mecanismo a través del cual los ciudadanos podrán ejercerlo.

Cifra repartidora

Artículo 17. El artículo 263 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 263. Con el fin de garantizar la representación proporcional de los partidos y la equidad política en el acceso a los cargos públicos, cuando se vote en elección popular por una corporación pública, se empleará el sistema de D'Hondt o cifra repartidora así:

El número definitivo de votos válidos obtenidos por cada una de las listas inscritas será dividido por la secuencia de los números naturales (1, 2, 3, ...n) hasta una cantidad suficiente de resultados en forma tal que sus valores sucesivos, colocados en orden decreciente a manera de columna, se relacionen en una tabla gráfica, paralelamente con todas las demás columnas relativas a todas las demás listas, elaboradas bajo el mismo procedimiento. Al número de mayor de esta tabla se le asignará la primera curul que corresponderá por la columna a una lista determinada. A continuación se procederá a ubicar el siguiente número inmediatamente menor para el cual se asignará la segunda curul, que bien puede encontrarse en la misma columna o en columna diferente de otra lista. Así sucesivamente, y en este orden se irán asignando a las listas todas las curules, hasta copar la cantidad designada para la corporación.

Postulación y elección del Contralor General de la República, del Procurador General de la Nación y del Registrador Nacional

Artículo 18. *Elección del Registrador Nacional del Estado Civil.* El artículo 266 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 266. El Registrador Nacional será elegido por el Consejo Nacional Electoral para un período institucional de cuatro (4) años y deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. No pertenecerá al mismo partido o movimiento político del Presidente de la República ni a la coalición de partidos o movimientos políticos que haya participado en su elección, y no podrá ser reelegido ni podrá ser escogido de entre los miembros del Consejo Nacional Electoral.

Si el partido o movimiento político al cual pertenezca el registrador entrara a hacer parte del Gobierno, el elegido cesará en sus funciones y se procederá a una nueva elección.

El Registrador Nacional ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.

Cuando se produzca falta absoluta del Registrador Nacional, será elegido uno nuevo que ejercerá las funciones hasta terminar el período institucional de aquél al que reemplaza.

Artículo 19. Los incisos primero, segundo y tercero del artículo 267 de la Constitución quedarán así:

Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigilará la gestión fiscal en todos los niveles de la administración pública y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos. La vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficacia, la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control de la gestión fiscal de las entidades del orden territorial será ejercido, con austeridad y eficiencia, por la Contraloría General de la República, para lo cual podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria o empresas privadas escogidas en audiencia pública celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Contraloría.

Artículo 20. El inciso 5° del artículo 267 de la Constitución Política quedará así:

El Contralor General de la República será elegido por el Congreso de la República, en el primer mes de sus sesiones, de terna elaborada mediante concurso de méritos que organicen para el efecto los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para un período institucional de cuatro años, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. El Contralor no pertenecerá al mismo partido o movimiento político o coalición del Presidente y no podrá ser reelegido. Si el partido o movimiento político al cual pertenezca el Contralor entrara a hacer parte del Gobierno, el elegido cesará en sus funciones y se procederá a una nueva elección.

Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional o departamental, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después del vencimiento del período para el cual fue elegido. No podrá ser elegido Contralor General de la República quien dentro del año anterior a su elección haya contratado por sí o por interpuesta persona con entidades del orden nacional o territorial, quien sea o haya sido dentro de los cuatro años anteriores a la elección, miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

Cuando se produzca falta absoluta del Contralor General de la República, será elegido uno nuevo que ejercerá las funciones hasta terminar el período institucional de aquél al que reemplaza.

Artículo 21. Queda derogado el artículo 272 de la Constitución.

Artículo 22. El artículo 276 quedará así:

Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado en el primer mes de sus sesiones, para un período institucional de cuatro años, de terna integrada por candidatos de la Corte Constitucional,

la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.

No pertenecerá al mismo partido, movimiento político o coalición del Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Si el partido o movimiento político al cual pertenezca el Procurador entrara a hacer parte del Gobierno, el elegido cesará en sus funciones y se procederá a una nueva elección.

Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional o departamental, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Cuando se produzca falta absoluta del Procurador General de la Nación, será elegido uno nuevo que ejercerá las funciones hasta terminar el período institucional de aquél al que reemplaza.

Parágrafo transitorio. Para igualar los períodos el Senado elegirá el próximo Procurador para el tiempo comprendido entre la terminación del período institucional actual y la posesión del nuevo Senado en el año 2006.

Artículo 23. Agréguese al artículo 280 de la Constitución un segundo inciso que quedará así:

La Procuraduría General de la Nación ejercerá en lo sucesivo todas las facultades y competencias que en la Constitución y la ley se atribuyen a las personerías municipales o distritales, que quedan suprimidas. La Procuraduría ejercerá estas funciones con austeridad y eficiencia, pudiendo apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria o empresas privadas escogidas en audiencia pública celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Procuraduría.

Artículo 24. El artículo 281 quedará así:

Artículo 281. *El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público.* Será elegido por la Cámara de Representantes en el primer mes de sus sesiones, de terna integrada por candidatos de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, para un período institucional de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Cuando se produzca falta absoluta del Defensor del Pueblo, será elegido uno nuevo que ejercerá las funciones hasta terminar el período institucional de aquél al que reemplaza.

Artículo 25. El artículo 341 quedará así:

Artículo 341. El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación y de las entidades territoriales y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación. Oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Previo el informe que elaboren las comisiones de cada cámara respecto a los temas afines a su especialidad, el Plan será discutido por el Gobierno con las bancadas parlamentarias regionales, integradas por los Representantes a la Cámara de cada circunscripción y dos Senadores en representación de las listas que obtuvieron las dos mayores votaciones para el Senado en el departamento respectivo. Cumplidos los pasos anteriores el proyecto de Plan de Desarrollo se debatirá en las plenarias para su aprobación.

Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan, deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de expedición de leyes posteriores. Con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrá aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de

presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.

CAPITULO VII

Del Presupuesto

Artículo 26. El artículo 346 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez (10) días del mes de abril anterior a la vigencia para la cual se elabora el presupuesto.

En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan de desarrollo.

No podrán aprobarse partidas globales respecto de ningún rubro. Cada partida deberá estar suficientemente desagregada y detallada.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

Previamente a la discusión en comisiones conjuntas de asuntos económicos de las dos cámaras, y durante el mes después de su presentación se reunirán conjuntamente las comisiones constitucionales permanentes de las dos cámaras por especialidad, con el objeto de producir sendos conceptos o pliegos reformativos respecto del proyecto de ley de presupuesto y en relación con los temas de su competencia. Los informes así producidos serán distribuidos a todos los miembros del Congreso y serán considerados durante el primer debate.

Durante el mismo período el presupuesto será discutido por el Gobierno con las bancadas parlamentarias regionales, integradas por los Representantes a la Cámara de cada circunscripción y dos Senadores en representación de las dos listas que obtuvieron mayor número de votos para el Senado en el departamento respectivo para examinar las partidas que se asignen al respectivo departamento o al Distrito Capital, efectuando dicho estudio de manera desagregada y producirán un informe con las mismas características del mencionado en el inciso anterior, el cual tendrá el mismo trámite.

El proyecto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser sometido a consideración para segundo debate en las plenarias a más tardar ocho (8) días antes del vencimiento del término para la expedición del presupuesto del que trata el artículo 349.

Parágrafo 1°. Las modificaciones que se propongan en los informes de que tratan los incisos 4° y 5° del presente artículo deberán corresponder al plan de inversiones del plan nacional de desarrollo y a los planes de inversión de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Parágrafo 2°. Cualquier modificación a la Ley de Presupuesto Anual de Rentas y Ley de Apropriaciones deberá tramitarse por el Congreso como Ley de la República.

De la banca central

Artículo 27. El artículo 372 quedará así:

Artículo 372. La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El Gerente del Banco será elegido por la Junta Directiva y será miembro de ella. De los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, dos serán nombrados por el Senado y tres por el Presidente de la República, para períodos prorrogables de cuatro años. Los miembros de la Junta Directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación.

El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a

las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su Junta Directiva y del Consejo de Administración, el período del Gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.

El Presidente de la República ejercerá inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley.

De la distribución de los recursos y de las competencias

Artículo 28. Inclúyase en la Constitución un artículo nuevo, que codificará la Sala de Consulta del Consejo de Estado y que quedará así:

Artículo ... Como norma general de competencias todas las funciones que puedan ejercer las entidades territoriales les serán asignadas. El Gobierno Nacional no ejecutará dichas funciones en forma paralela. Los recursos que en la actualidad ejecuta el Gobierno Nacional con destino a las funciones transferidas les serán transferidos a las entidades territoriales. La ley reglamentará los recursos y competencias acorde con el principio general.

Luis Humberto Gómez Gallo, Guillermo Chávez C., Javier Ramiro Devia Arias, Efraín Cepeda S., Ramiro Luna Conde, Ciro Ramírez Pinzón, Senadores de la República y siguen firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Consideramos que hay consenso sobre la necesidad de una reforma política en Colombia y que los proyectos actualmente en el Congreso y los pasados intentos de reforma propiciaron un intenso debate que permite que se conozcan las tendencias de las diferentes corrientes políticas, inclusive las de quienes no cifran grandes expectativas en ella; lograron interesar favorablemente a amplios sectores de opinión, la cual fue canalizada a través de la reciente campaña electoral y además colocaron al Congreso, y en general a las Corporaciones de representación popular, en su más bajo nivel de credibilidad y aceptación obligando a considerar la reforma como la vía más expedita para recuperarlas.

El objetivo de la reforma política

Como en los diferentes textos de reforma, el objetivo es recuperar la legitimidad, la credibilidad, la fe de los colombianos en la política y en las instituciones, duramente afectadas por un ejercicio político que privilegia intereses particulares, clientelista, atomizada en microempresas políticas electorales, deformada por prácticas de corrupción, maleada por unas relaciones anómalas entre el Legislativo y el Ejecutivo y afectada por un gran desequilibrio de poderes favorable al ejecutivo.

En los últimos meses han sido presentados tres proyectos de reforma, impulsados por el gobierno anterior, la bancada oficialista del Partido Liberal y el actual gobierno que busca realizarla por la vía del referendo. Sus objetivos son comunes y las diferencias surgidas son bien conocidas por el Congreso y la opinión. Estas se superan si los actores y promotores comprenden que no se trata de salvar "su reforma", sino de reformar el sistema para profundizar la democracia. Nadie puede esperar una reforma a "su medida", sino un texto constitucional para el recto ejercicio de la política y la supervivencia de la democracia en el particular escenario colombiano.

Consideramos que la siguiente cita refleja el objetivo de la reforma propuesta en este proyecto de Acto Legislativo:

*"... Toda reforma política debe ser para reforzar la política, no para destruirla, para fortalecer la democracia, no para desmontarla, y para establecer objetivos específicos, simples y verificables, no para "mejorar las costumbres políticas" o "transformar el país" o "elegir gente buena" o cosas semejantes, que son pseudo objetivos. Una buena reforma, pues, no puede partir del chantaje presidencial al Congreso, ni de diagnósticos superficiales, ni de intentos para fortalecer el Ejecutivo a costa de las otras ramas del poder político."*¹¹

Y agregamos que tampoco para negociar privilegios o mantenerlos. Un gran acuerdo no implica ser eclécticos, sino reconocer que la política se ocupa de lo colectivo y que las reglas de juego deben expresar un marco armonioso para el ejercicio político normando la manera como se accede y ejerce el poder en nuestra democracia y se relacionan los partidos.

¹¹ Francisco Gutiérrez S. Profesor Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI. UNperiódico N° 36, p. 5.

De la profundización de la democracia

Consideramos que un sistema democrático debe buscar cuatro objetivos y un equilibrio entre ellos y en su logro se desarrolla el texto del proyecto y esta exposición de motivos:

El primero es la representación, es decir, que los intereses de todos los grupos y sectores sean tenidos en cuenta. Si este objetivo no se logra se genera exclusión y decisiones sesgadas a favor de ciertos grupos.

El segundo objetivo es que las reglas del juego político conduzcan a que los partidos y movimientos y los políticos persigan intereses colectivos, para lo cual fueron elegidos, y no intereses privados. Genéricamente se denomina agencia. Cuando esto no se logra se genera corrupción y desviación de recursos.

Las democracias deben lograr además un objetivo de agregación de los intereses, frecuentemente contrapuestos. Cuando esto no se logra se genera parálisis pues unos grupos políticos se encargan de bloquear a otros y el sistema no logra reaccionar a tiempo ante las crisis porque hay una lenta capacidad de respuesta a los problemas y estos tienden a agravarse.

Igualmente y como un objetivo muy importante, debe buscarse un equilibrio entre los poderes, característica intrínseca de la democracia. Si no se logra, el autoritarismo y aún la tiranía impedirán lograr los otros objetivos.

En ese orden de ideas, una profundización de la democracia, además de la conciliación de los objetivos que representa una difícil tarea, debe orientarse a disminuir los factores de exclusión, elevar la representación y la agregación, garantizar la búsqueda por parte de los políticos de los intereses colectivos, permitir el buen funcionamiento de las instituciones posibilitando la solución de los bloqueos y buscar un equilibrio de poderes; un sistema de pesos y contrapesos como acostumbra decirse.

Los problemas de representación se originan en los patrones de participación política y las reglas electorales. El nuevo equilibrio a buscar es que dichas reglas no se inclinen totalmente a favorecer los fuertes vínculos de los aspirantes con los electores en cada circunscripción, pues en este caso los intereses particulares podrían hacer olvidar los intereses nacionales, como hoy ocurre; ni tampoco a favorecer totalmente la relación de electores y partidos pues los intereses nacionales pueden primar a costa de la imposibilidad de expresión de los intereses particulares, caso en el cual si los partidos son apropiados por grupos particulares el fenómeno resultante será un Estado capturado por dichos grupos a través de los partidos.

Surge entonces la necesidad de una estructura democrática de los partidos, de evitar su captura y la de los políticos a través de la financiación privada, de establecer instrumentos que garanticen la responsabilidad política de los decisores y de garantizar que los candidatos sean seleccionados de una manera democrática que permita la representación de tendencias minoritarias.

Los problemas de agencia resultantes en corrupción, tienen entre las causas que los originan las fallas en el control político derivadas de los partidos, la participación electoral, el papel de los medios de comunicación y los organismos de control. Legislativos débiles, sistemas judiciales dependientes, órganos de control vulnerables a presiones, la propiedad monopólica e intereses de los medios y su papel en la formación de opinión, deben ser objeto de reflexión cuando aparecen problemas de agencia y los intereses nacionales son relegados generando corrupción y desvío de recursos.

Los problemas de agregación de los sistemas democráticos surgen de la fragmentación partidista y de los gobiernos minoritarios. Una gran fragmentación, que se evidencia en las microempresas políticas favorecidas por las reglas electorales y la necesidad de lograr gobernabilidad a través del acuerdo con múltiples pequeñas fuerzas, o parlamentarios que actúan en solitario, dificultan o imposibilitan la solución de conflictos y pueden generar parálisis de los gobiernos. La agregación se logra entonces a través de mecanismos como la “compra de los parlamentarios” a través de puestos y de partidas presupuestales generando problemas de agencia.

La estrecha relación entre los tres objetivos y los efectos en todos de fallas en alguno de ellos es la esencia de la necesidad del equilibrio. Veamos un ejemplo.

La Constitución de 1991 para favorecer la representación mantuvo la vigencia del sistema de asignación de curules a través del método de cocientes y residuos, pues así las minorías pueden acceder a las corporaciones públicas con menos votos a través del residuo. El efecto fue perverso. Las mayorías se convirtieron en múltiples minorías a través de listas unipersonales y la gran mayoría de los parlamentarios son elegidos por residuo. Una medida para favorecer la representación terminó finalmente favoreciendo los partidos mayoritarios y fragmentó las colectividades, creando un problema de agregación y de agencia y afectando la representatividad, ya que una lista que representa 120.000 colombianos que le entregaron su voto logra igual representación que una lista de 40.000 votos.

Para solucionar el problema del ejemplo surge la propuesta de la cifra repartidora, esto es, una fórmula en la cual cada curul se entregue con un número igual de votos o lo más cercano a ello. Pero si con cualquier cifra pequeña se accede entonces de nada sirve para mejorar la representatividad. Se acude entonces al umbral, un número mínimo de votos necesarios para que una lista obtenga representación, pero si éste es muy alto las minorías no tendrán representación y si es muy bajo pierde sentido, pues significa regresar a la fragmentación. De nuevo el equilibrio es el problema entre los objetivos.

Propugnamos en este texto de proyecto buscar un nuevo equilibrio entre los objetivos que sin perjudicar a las minorías corrija los problemas de representación y de agencia.

Finalmente en esta rápida presentación de los objetivos del sistema democrático y de las dificultades para lograrlos, merece atención el problema del equilibrio de poderes, que aparece con intensidad en los regímenes presidencialistas como el colombiano.

El desbalance a favor del ejecutivo ha sido identificado como uno de los problemas mayores de la democracia colombiana. Sin exageración, la sociedad sólo percibe poder en el ejecutivo. El Presidente, el Gobernador, el Alcalde son la verdadera representación del poder en el imaginario social, mientras las expresiones de la democracia como el Congreso, las Asambleas o los Concejos son la representación de la corrupción, de la politiquería, del excesivo e innecesario gasto. Uno podría atribuir al desprestigio de la política este fenómeno, pero sería olvidar que el ejecutivo es parte de esa política y que a través de ella ha logrado acceder a los cargos. Es la percepción de la inutilidad de las Corporaciones.

El ejecutivo así lo entiende. En Colombia las leyes no las hace el Congreso, sino que las “sacan los ministros”. El Congreso sólo recibe como reconocimiento las injurias y las dádivas. Valiéndose de los problemas de representación, agregación y agencia del sistema político, de la pérdida del interés gubernativo y del poder que las normas le otorgan el ejecutivo atropella al Congreso y lo somete.

Los poderes del Presidente se extienden a los órganos del Estado, instituciones que según la Constitución no dependen del gobierno. Perder en Colombia las elecciones es tenebroso. No sólo no se tiene gobierno sino que significa ser expulsado del Estado. Ser minoría, no adherir al candidato triunfador, oponerse en el Congreso, criticar a los ministros o al Presidente es una desgracia política. La política queda sometida al imperio.

Esa percepción y realidad del poder omnímodo del ejecutivo se refuerza con el centralismo. Nada se mueve sin que el poder central lo consienta. La descentralización municipal es de funciones. Los alcaldes y las comunidades regionales deben implorar al ejecutivo central las mínimas obras. Todos, legislativo, alcaldes, gobernadores y comunidades son esclavos del gobierno central.

El ejecutivo hace cada 4 años un plan de desarrollo. Si las corporaciones no lo aprueban se establece por decreto. Igual el presupuesto. Cada gobierno reinventa el país desde el diagnóstico que le convenga hasta las soluciones que le parezcan. Nada pasa si el Plan no se cumple. Todo se permite si el Plan lo contempla. La economía, las relaciones internacionales, los grandes programas de inversión, la iniciativa legislativa si conlleva gastos, las iniciativas y las leyes de todo tipo sean sectoriales o territoriales, la paz, la guerra, los grandes contratos, la exploración del subsuelo, la revocatoria del Congreso, todo lo imaginable es propio de un poder imperial presidencial que ahoga la democracia y el desarrollo. Si el Presidente es incompetente el país se hunde. Los demás son comparsas del actor principal que nombra a todos, desde el portero de un instituto

descentralizado en la capital de un departamento hasta los ministros, los embajadores, los comisionados de paz que deciden por todos que es negociable y que no del Estado social de derecho, sin que nadie intervenga. En otras democracias todo esto sería inadmisibles.

Y también legisla. No sólo porque tiene iniciativa legislativa y porque los únicos proyectos de ley que se aprueban son los que el Ejecutivo “impulsa”, también porque en uso de la potestad reglamentaria de las leyes le tuerce el espíritu a las mismas, les acota su público meta, las restringe a través del presupuesto, cuando no definitivamente las ignora al amparo de un control político inexistente.

Colombia no vive en una democracia. Sólo existe un poder: el ejecutivo, que domina a los demás a través de las normas y de las penalizaciones e incentivos que su enorme poder controla. Recuperar el equilibrio entre los poderes es una condición de la profundización de la democracia y de la reforma política que busque ese objetivo. El ejecutivo debe entender la interfuncionalidad de lo público.

El sistema político colombiano no se salva si no se democratiza y no puede democratizarse a cuotas o parcelas. O se recupera el equilibrio o la política y la democracia perecen. Reformar sólo el Congreso es agravar la situación. Llegaríamos al extremo de una política pura pero igual de inútil a la que ahora ejercemos.

Durán¹⁰ nos recuerda que la división de poderes ha sufrido una reformulación en el Estado Social de Derecho, que nos parece pertinente al hablar del equilibrio de poderes, para resaltar cómo la reforma política, que reformaría la Constitución, debe hacerlo en el marco de su definición del Estado Colombiano como un Estado Social de Derecho.

Anota que “*De centro integrador de las resoluciones de conflictos, el Parlamento se convierte en ratificador formal de las decisiones tomadas de antemano por los partidos y grupos fuera de su seno. Todo esto hace que el Gobierno tenga una hegemonía cada vez mayor frente al Parlamento. Ante la autonomía creciente del Poder Administrativo se presenta una reformulación de las relaciones entre Estado y Sociedad. El órgano de transmisión entre el Estado y la Sociedad es fundamentalmente la administración y, a la inversa, los órganos de transmisión entre la Sociedad y el Estado son, en el Estado Social de Derecho, no sólo los partidos, sino también y cada vez más ‘los grupos de interés’.*”

En este enfoque el papel del Congreso, escenario de los partidos políticos, y de las organizaciones, escenario de los grupos de interés, es transformar los ideales sociales en objetivos del Estado y el del Ejecutivo volverlos realidades a través de la ejecución acertada de políticas públicas que legitimen al Estado ante la sociedad. Esa separación de roles debe reenfoque la relación entre Congreso y Ejecutivo. Lo que corresponde al Congreso, y a la política, es recuperar la función gubernativa y dejar al ejecutivo la función de la administración.

En realidad se trata de abandonar el sistema del Frente Nacional que significó la fusión de Estado y partidos, de Estado y Gobierno. Todos, como un solo has, pasaron a ser patrimonios de unos partidos que por definición constitucional abarcaban la totalidad de los colombianos. De allí surgieron los nuevos políticos profesionales expertos en el manejo de clientelas y de empresas electorales y la fragmentación y desorganización de los partidos.

Libres de la discusión ideológica, del deber de definir el Estado y de delimitar el ámbito de lo público, la política se ocupó exclusivamente de la administración. El ámbito gubernativo de la función pública quedó relegado.

La legitimidad del gobierno, de los partidos ya fragmentados en clientelas y de los políticos pasó a definirse como un balance relativo entre las demandas de los ciudadanos, convertidos en clientes, por bienes y servicios y la respuesta de la administración. La política, aquello que hacen los políticos, se convirtió en la intermediación entre los servicios del Estado y los ciudadanos. Apropiados del aparato estatal los políticos se hicieron cargo de la administración parcelada y los ciudadanos reemplazaron al gobierno como objeto de sus demandas por la petición ante los múltiples directorios departamentales y locales, uno por cada jefe, que surgieron ante las seudodivisiones partidistas que proliferaron. La política como la conducción de la sociedad perdió su sentido. La política se establece como mercado.

Desde entonces se olvidó que “la tarea del gobierno es la de imponer un proyecto de dirección política y de dirección ideológica

al Estado y a la sociedad que se gobierna. Es la tarea de la construcción de la hegemonía. Es la búsqueda de hacer confluir los intereses particulares hacia un interés colectivo y de obtener la ascendencia y el control político sobre los gobernados. La crisis radica en la pérdida del lugar estructural del Estado en la sociedad. Es la incapacidad de mantener un norte al Estado y a la sociedad”, como lo expresa Pedro Medellín, en “El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno”.

Tal es la definición de la tarea que la reforma política debe imponer al Congreso. El olvido del administrativismo, de la intermediación administrativa, para llenar de contenido gubernativo, esto es, ideológico y político, el ejercicio de su actividad. El administrativismo, y la corrupción que lo acompaña, origina los auxilios, la necesidad de cuotas burocráticas, la negociación de apoyos por las gerencias de entidades, los puestos, el computador de palacio que registra la contabilidad de las prebendas.

Pero el Ejecutivo también heredó del establecimiento de la política como mercado. Válido de una descentralización incompleta se reservó grandes parcelas de funciones duplicadas y de recursos con los cuales sojuzga al Congreso, ávido ante su necesidad de legitimación ante el exigente público clientelista. Nunca ha querido desprenderse del manejo de los fondos de cofinanciación revividos bajo nombres diversos, del manejo de las regalías, de los fondos de financiamiento territorial y de las utilidades de estos que reparte caprichosamente al vaivén de sus necesidades legislativas, de las partidas presupuestales denominadas eufemísticamente como “Previo concepto del Departamento Nacional de Planeación”, o “Cupos Indicativos”. Igualmente el Ejecutivo en un ardid generalizó la globalización de las partidas presupuestales, que se desagregan al vaivén de los intereses del ejecutivo y de sus necesidades de gobernabilidad en un universo político disperso y clientelizado.

Estrategias a las cuales se suma la invención de los programas presidenciales a través de los cuales los gobiernos manejan los mayores recursos de inversión pública creando una institucionalidad paralela, multisectorial, que ha servido para un manejo autónomo a través del cual se premian o castigan a los rebeldes, pues a ellos se accede si el ejecutivo lo consiente. El Plan Nacional de Rehabilitación, el PAN, el DRI, la Red de Solidaridad Social, el Plante, el Plan Colombia, la Empresa Colombia, se han turnado desde los años setenta como estrategias de aislar recursos y funciones al mando de funcionarios de absoluta confianza presidencial.

La reforma debe liquidar estas costumbres y establecer además un principio de competencias que coloque los recursos y las funciones típicamente territoriales en manos de los niveles subnacionales de gobierno, pues con los recursos a ellos dirigidos pero apropiados por el gobierno central y centralista se ejecutan las prácticas corruptas que la reforma quiere atacar. También el ejecutivo requiere gubernamentalizar el gobierno.

El fin de estas prácticas heredadas del Frente Nacional, que permiten juntar el clientelismo del Congreso con la capacidad de clientelización del Ejecutivo, debe ser un objetivo de la reforma política.

La propuesta de reforma política

El desbalance del sistema político Colombiano surge de fallas en la agregación que generan problemas de agencia, haciendo primar los intereses particulares, posibilitados por un énfasis en la representación. El problema a solucionar, en nuestro criterio, es la fragmentación política y el equilibrio a buscar es entre agregación y representación, en desmedro de esta última.

Resaltemos que la Constitución privilegia la representación. Esa búsqueda de representación finalmente resultó en un gran desorden electoral, permitió que los partidos reconocidos postulen sin restricciones de número o de número de candidatos por circunscripción o cargo a proveer; se agravó aún más el desorden con la expedición de avales a diestra y siniestra, que permitían la inscripción de candidatos a la sombra de la norma que impedía poner requisitos a la postulación de candidatos de partidos con personería jurídica, y, como fue advertido por el Gobierno, sin consideraciones éticas o morales de las personas avaladas.

¹⁰ Víctor Durán Estado Social de Derecho, democracia y participación.

Partidos pequeños o prácticamente inexistentes, pero con personería jurídica, avalan tal número de candidatos que resultan en una sumatoria de votos alta, lo cual les permite el reintegro a cargo del Estado de cuantiosos recursos y les permiten mantener personería jurídica a unos “cascarones” electorales que no existen como partido.

Los partidos tradicionales y los movimientos independientes cayeron también en la trampa de los avales. Delegaron en los senadores y representantes la expedición de avales en los departamentos, avalaron en la práctica a todos los solicitantes, se inventaron una forma particular consistente en reconocer en la práctica movimientos afines para seguir contando con miembros de su partido que se convirtieron en pequeños partidos personales. Finalmente sus directivas perdieron todo control sobre el proceso de candidaturas y el respeto de sus adherentes que encontraban con facilidad “hogares de paso electoral” en la proliferación de movimientos.

El ciudadano corriente tiene evidencia de lo anterior cuando se encuentra en el momento del voto ante unos enormes tarjetones, en los cuales se mezclan representantes de los partidos y movimientos a nombre de las colectividades, de movimientos que ellos han creado, amparados por otros movimientos, pero predominantemente representantes de su propio interés.

La fragmentación, la antítesis de la agregación, encontró en esos mecanismos una gran favorabilidad. Pero aún los menores intereses tienen posibilidad de buscar representación. Y en muchas ocasiones lo logran ante la dispersión de los electores que hacen necesarias cifras ridículas de votos para llegar a las Corporaciones públicas. La operación avispa, o la búsqueda del residuo, es ahora la costumbre. En aras de buscar la representación de todos los intereses se perdió la representatividad.

La Reforma que se propone apunta consecuentemente al fortalecimiento de los partidos y movimientos, eliminando las postulaciones de grupos de ciudadanos, estableciendo las listas únicas cerradas, limitando los candidatos de los partidos a sólo uno en las nominaciones unipersonales y al número de posibles elegidos en los comicios de corporaciones, estableciendo un umbral para poder participar en la asignación de curules y la cifra repartidora para asignar estas.

Mucho se ha discutido sobre la necesidad o inutilidad del umbral. Parece claro que si se requieren partidos fuertes que actúen en bancada, se requiere el umbral. Hablar de bancadas de uno o dos congresistas es regresar a la fragmentación.

Igualmente se quiere destacar que aunque se incluye, no se enfatiza en cambiar el sistema de asignación de curules de cociente y residuo a cifra repartidora. Si existe agregación obligatoria la discusión sobre uno u otro sistema pierde importancia. Si en los acuerdos para la reforma esa figura de la cifra repartidora molesta a las minorías perfectamente puede transarse la continuación del sistema actual. Creemos sin embargo que es mejor incluirla en la propuesta pues contribuye a premiar los mayores esfuerzos de agregación.

Es claro que para quien revise el articulado propuesto que se busca la agregación y que la reforma propuesta acerca más los electores a los partidos y los aleja de los candidatos. Como se advirtió esta desviación opaca la representación de intereses de grupos para privilegiar la búsqueda de intereses nacionales. No es en teoría una situación óptima, pero en búsqueda de superar el clientelismo, las microempresas electorales y la administrativización de la política, ese desequilibrio puede ser una virtud de la reforma en el particular escenario colombiano. Adicionalmente en medio de un Congreso más preocupado por lo departamental y lo local, como consecuencia del proceso de formación del poder en Colombia, parece conveniente un énfasis en la creación de nacionalidad.

Conforme a la propuesta de articulado la financiación de las campañas por parte del Estado se concederá a partidos, movimientos políticos y coaliciones, que tengan personería jurídica, conforme a los requisitos de 150.000 votos en la elección anterior u obtenida mediante la presentación de un número igual de firmas. El acceso a la financiación queda ligada a la agrupación.

Para superar la captura de los partidos y movimientos y de los políticos se introduce la financiación de las campañas a cargo del Estado como única fuente y la prohibición de donaciones de recursos a los partidos para su funcionamiento en las etapas cercanas a la elección. Así se consigna en nuestra propuesta de artículo 109.

Sobre la oposición

Desde el gobierno de Virgilio Barco el tema de gobierno y oposición ha estado en la agenda de discusión del sistema político colombiano. Cuando el ex Presidente acudió al lema del esquema Gobierno-Oposición buscaba marcar la transición del Frente Nacional a la competencia abierta entre partidos. Al regresar a un esquema de partidos, como lo propone este proyecto de reforma política, el tema cobra importancia. No vacilamos en recordar lo expresado sobre lo tenebroso que es para los políticos perder las elecciones presidenciales en Colombia, que hemos sintetizado expresando que no solo se expulsa al perdedor del gobierno sino del Estado.

Destacamos la centralidad del tema de la oposición como parte fundamental de la profundización de la democracia. En este aspecto no valen omisiones o equivocaciones. Si no puede ejercerse el disenso la democracia no existe.

En nuestra opinión los proyectos de reforma presentan una gran debilidad en el tratamiento del tema de la oposición. No pasan de reconocerle derecho a la información y a la crítica que en el marco constitucional colombiano son apenas reiteración de derechos ciudadanos. La presencia en el Senado del candidato presidencial perdedor es añadir una centésima de representación a la oposición. Consideramos que la diferenciación entre Estado y Gobierno es necesaria para definir el ejercicio de la oposición democrática. Las minorías no pueden ser excluidas del manejo del Estado.

La Constitución de 1991 avanzó en el tema de separar los órganos del Estado y del Gobierno y en los derechos de las minorías políticas. Aquí queremos desarrollar su participación en los organismos del Estado. Proponemos casos concretos como el colocar en manos de la oposición los órganos de control y la Registraduría y su participación en organismos como la Junta Directiva del Banco de la República, la Comisión Nacional de Televisión y el Consejo Electoral.

Debe entenderse que ello implica separar las nominaciones a esos cargos por parte del ejecutivo y retomarlos el Congreso, propósito común con la recuperación por parte del Congreso de funciones que le son propias.

En esta visión se enmarcan las reformas a los siguientes artículos de la Constitución: Artículo 77, artículo 112, artículo 111, artículo 266, artículo 267, artículo 276.

Difícilmente los partidos y movimientos en la oposición y las minorías políticas encontrarán un proyecto de reforma que les otorgue mayores garantías y participación en la conducción del Estado, a lo cual debe sumarse el bajo umbral propuesto y las facilidades de agregación brindadas.

De la recuperación de la función del Congreso

Referente a la recuperación de la exclusividad de capacidad legislativa del Congreso, a elevar su participación en las decisiones que orientan la vida nacional y a ejercer debidamente el control político, se proponen reformas a los siguientes artículos:

Artículo 154 que retira la exclusividad de la iniciativa del Ejecutivo en lo relacionado con las leyes del Banco de la República y la regulación del Comercio Exterior, tema este último muy sensible en la actualidad.

Artículo 189. Propone que el Presidente concorra, por invitación del Congreso, a por lo menos un debate anual con las bancadas parlamentarias, como es usual en otros países, en el cual los parlamentarios ejercen el control político con la máxima autoridad de la Nación. Recuérdese que en la actualidad el Presidente de la República no puede ser citado a debates en el Congreso de la República.

Proponemos reformar el artículo 208, en aras de asumir realmente el control político haciendo obligatoria la rendición de informes anuales al Congreso de los Ministros y los Directores, Gerentes o Presidentes de las entidades y el gerente del Banco de la República, obligación hoy limitada a los Ministros y Directores de Departamento.

Igualmente los informes de los Ministros y del gerente del Banco de la República deberán ser aprobados o improbados por el Congreso, y en caso de ser rechazados darán lugar al inicio del procedimiento de moción de censura. Dar momentos específicos y obligatorios para el Control Político es hacer del ejercicio de esta función del Congreso una obligación y no simplemente una actividad circunstancial, sin que esta última posibilidad de control coyuntural sufra merma.

El enfrentar el control político de manera obligatoria dinamiza la administración pública, obliga a enfocar los esfuerzos a los aspectos centrales de la función de cada entidad, a orientarse por el Plan de Desarrollo, a no focalizar las inversiones en el sitio de origen o de actividad política del funcionario o del partido o movimiento al cual es adherente o afín. Además a presentar resultados tangibles de su acción o a explicar las razones de la inactividad o del fracaso de las políticas públicas que tiene a su cargo. Consideramos que esta forma de control supera la ejercida tradicionalmente en los debates parlamentarios y que unidos los informes el Congreso pueda tener claridad sobre la marcha de la Nación y no simplemente guiarse por las informaciones agregadas en Planeación Nacional.

En aras de mantener un diálogo con las bancadas del Congreso, y a su vez como un ejercicio permanente de control político, el proyecto propone que el gabinete en pleno concurra mensualmente a una sesión del Congreso en el cual las bancadas de los movimientos o partidos expondrán en forma sucinta sus principales inquietudes y reclamos, recibiendo de los ministros respuestas igualmente precisas. La transmisión por televisión de este debate le permitirá al país conocer y seguir las ejecutorias del gobierno y las actuaciones del Congreso.

Sobre la descentralización

Se propone un artículo nuevo que enfatiza en la descentralización, consistente en una norma general de competencias y recursos que obliga a que toda función que pueda ser ejercida por los niveles territoriales les sea asignada, que el Gobierno Central no las duplique y que los recursos les sean transferidos. Creemos que ese artículo abre una puerta para que la descentralización en Colombia se profundice y para que nuevos desarrollos de ella encuentren un claro respaldo constitucional.

Del Congreso y el número de sus miembros

Dado que el Gobierno propone la congelación de los salarios, el paso de las funciones administrativas a personas jurídicas diferentes al Parlamento, las probadas formas de disminuir los costos del Congreso como las restricciones de celulares y comunicaciones de larga distancia, se evidencia que existen formas y modalidades de auspiciar la austeridad sin que sufra desmedro la representatividad del Congreso y de paso pierde fuerza el argumento del excesivo costo de la acción del Legislativo derivado del número de parlamentarios.

Este proyecto de reforma recoge propuestas del Partido Liberal, del proyecto del Gobierno y del Acuerdo de Casa Medina que representa la mayor aproximación a un acuerdo sobre reforma política que se haya logrado en Colombia, por considerarlas pertinentes para el objetivo de profundización de la democracia.

El equilibrio de los poderes atraviesa transversalmente el proyecto. La recuperación de las funciones del Congreso, la reforma referida a competencias y recursos, las dirigidas a incrementar la influencia del Congreso en la marcha de la nación, el dar mayor peso al control político y las normas que favorecen la oposición, cumplen en conjunto el propósito, además de contribuir globalmente al objetivo democrático del proyecto de Acto Legislativo, que dejamos a consideración del Congreso y de los Colombianos en general, que esperan una reforma política de verdad.

Luis Humberto Gómez Gallo, Guillermo Chávez C., Javier Ramiro Devia Arias, Efraín Cepeda S., Ramiro Luna Conde, Ciro Ramírez Pinzón, Senadores de la República y siguen firmas ilegibles.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogota, D. C., agosto 15 de 2002

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2002 Senado, "por el cual se adopta una reforma política constitucional", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPUBLICA

Bogota, D. C., agosto 14 de 2002

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 48 DE 2002 SENADO

por la cual se regula el uso del emblema de la Cruz Roja y de la media luna roja y otros emblemas protegidos por los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus protocolos adicionales del 8 de junio de 1977.

CAPITULO PRIMERO

Normas generales

Artículo 1°. *Objetivo de la regulación y ámbito de aplicación de la ley.* Sin perjuicio de lo establecido en los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales la presente ley tiene por finalidad:

1. Proteger el emblema, el nombre y el término de la "Cruz Roja", regulando el uso que se le debe dar.

2. Proteger las señales distintivas para la identificación de las unidades y los medios de transporte sanitarios, de conformidad con el Anexo I del Protocolo Adicional I de 1977.

3. Proteger la misión de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana y de los otros componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja mediante el uso correcto del emblema de la Cruz Roja.

4. Establecer los controles y las sanciones necesarias para garantizar el correcto uso del emblema de la Cruz Roja.

Parágrafo. La presente ley, se aplicará integralmente al uso del emblema de la media luna roja, de otros emblemas, signos y señales, así como del término "media luna roja" establecidos en los Convenios de Ginebra de 1949 o en los Protocolos Adicionales.

Artículo 2°. *Del emblema a título protector.* La utilización del emblema a título protector en tiempo de conflicto armado, es la manifestación visible de la protección que confieren los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales a ciertas categorías de personas y de bienes, en particular, al personal sanitario, así como a las unidades y medios de transporte sanitarios.

El emblema tendrá las mayores dimensiones posibles y sólo llevará la Cruz Roja sobre fondo blanco según lo establecen las normas de los Convenios de Ginebra, sus Protocolos adicionales y la presente ley.

A fin de lograr su visibilidad desde todas las direcciones y desde la mayor distancia posible, especialmente desde el aire, el emblema se colocará en banderas, sobre una superficie plana o de cualquier otra manera adaptada a la configuración del terreno. De noche o cuando la visibilidad sea escasa, el emblema podrá estar alumbrado o iluminado de acuerdo con lo previsto en el Anexo I del Protocolo Adicional I de 1977.

Artículo 3°. *Del emblema a título indicativo.* El emblema utilizado a título indicativo identifica a una persona o bien que tenga un vínculo con

un componente del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El emblema será de dimensiones relativamente pequeñas y estará acompañado de la leyenda indicativa del componente del Movimiento Internacional al que pertenece la persona o el bien que lo enarbola, de acuerdo con lo establecido en sus Estatutos y reglamentos internos.

CAPITULO SEGUNDO

Normas relativas al uso del emblema

Artículo 4°. *Del uso del emblema.* El lema de la Cruz Roja, así como el término “Cruz Roja” sólo podrán ser utilizados para los fines previstos en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales.

Artículo 5°. *Uso por parte de la Fuerza Pública.* Bajo el control del Ministerio de Defensa Nacional, el servicio sanitario de la Fuerza Pública utilizará, tanto en tiempo de paz como en tiempo de conflicto armado, el emblema de la Cruz Roja con el fin de identificar su personal sanitario, sus unidades y medios de transporte sanitarios terrestres, aéreos y acuáticos.

El personal sanitario llevará un brazalete y una tarjeta de identidad provistos del emblema de la Cruz Roja, proporcionados por el Ministerio de Defensa Nacional. La tarjeta deberá reunir los requisitos y calidades establecidos en el Capítulo I del Anexo I del Protocolo Adicional I de 1977.

El personal religioso adscrito a la Fuerza Pública se beneficiará de la misma protección que el personal sanitario, y se identificará de acuerdo con lo establecido en el inciso anterior.

Las unidades y medios de transporte del servicio sanitario de la Fuerza Pública, deberán ser de los colores correspondientes a cada institución, y portarán el emblema de la Cruz Roja sobre un recuadro blanco, colocando por fuera de éste el nombre de la institución a la cual pertenece el bien.

Artículo 6°. *Uso por parte del personal y unidades sanitarias civiles.* En tiempo de conflicto armado o en zona de conflicto, y con la autorización expresa y la dirección del Ministerio de Salud, el personal sanitario civil, las unidades y medios de transporte civiles destinados exclusivamente a la asistencia y transporte de heridos, enfermos, náufragos, podrán ser identificados mediante el emblema a título protector.

Las unidades y medios de transporte sanitarios civiles a los que hace referencia el inciso anterior, deberán portar el emblema de la Cruz Roja en un recuadro blanco, identificando por fuera de éste la institución a la que pertenecen dichas unidades y medios de transporte.

El personal sanitario civil autorizado portará un brazalete y una tarjeta de identidad provistos del emblema, proporcionados por el Ministerio de Salud.

El personal religioso civil agregado a las unidades sanitarias civiles autorizadas, se identificarán de acuerdo con lo establecido en el inciso anterior.

Artículo 7°. *Uso a título protector por parte de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana.* La Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana está autorizada para usar el emblema a título protector, el cual portará su personal, unidades sanitarias, medios de transporte sanitarios, equipos y materiales sanitarios, de conformidad con lo estipulado en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales, en la presente ley, en los estatutos y reglamentos nacionales e internacionales y en las resoluciones del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre uso del emblema.

El personal de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana y sus unidades y medios de transporte sanitarios gozarán de las garantías de protección establecidas en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales.

Cuando el personal de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana esté desplegando actividades humanitarias, podrá portar el emblema de manera visible en chalecos, petos o en cualquier otro medio que los identifique fácilmente.

La Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana podrá colaborar con el servicio sanitario de la Fuerza Pública en acciones exclusivamente sanitarias y humanitarias, siempre que se garantice el respeto y cumplimiento de los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de sus normas internas de seguridad y de acuerdo con su disponibilidad de recursos y personal.

Los medios de transporte sanitarios de las instituciones que pertenecen al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja serán exclusivamente de color blanco, salvo cuando se requiera el uso de medios de transporte que no sean de su propiedad. En tal caso, portarán el emblema bajo las condiciones establecidas en los Convenios de Ginebra de 1949 y en sus Protocolos adicionales y en la presente ley, así como el nombre de la institución a la cual pertenecen.

Artículo 8°. *Uso a título indicativo por parte de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana.* La Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana utilizará el emblema a título indicativo, tanto en tiempo de paz como de conflicto armado, para señalar que una persona o un bien tiene un vínculo con ella. Podrá en particular hacer uso del emblema a título indicativo en los hospitales, edificaciones y dependencias, puestos de socorro, ambulancias, vehículos de uso administrativo, uniformes y demás prendas y bienes utilizados por su personal. También podrá ser utilizado con el fin de identificar los diferentes programas y actividades exclusivas desarrolladas por la Institución.

El emblema será de dimensiones pequeñas para evitar cualquier confusión con el emblema a título protector, y se regirá por las normas establecidas en el *Reglamento sobre el uso del emblema de la Cruz Roja o de la media luna roja por parte de las Sociedades Nacionales*, aprobado por la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y sus modificaciones ulteriores, al igual que por la legislación nacional y los estatutos y reglamentos internos de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana.

Artículo 9°. *Uso por parte de otros componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.* El Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja podrán utilizar el emblema a título protector e indicativo en cualquier tiempo y circunstancia.

Artículo 10. *Uso por parte de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja extranjeras.* Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja extranjeras que se hallen en el territorio de la República de Colombia con la autorización de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana y de acuerdo con sus reglamentos internos, podrá utilizar el emblema a título indicativo en las mismas condiciones que ésta.

CAPITULO TERCERO

De las medidas de control y sanciones

Artículo 11. *Definiciones.* Del uso indebido del emblema: Se entenderá por Uso Indebido, el empleo del emblema de la Cruz Roja o el término “Cruz Roja” por parte de personas no autorizadas en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949, sus Protocolos Adicionales y la presente ley; así como el empleo de cualquier señal, signo o término que constituya una imitación o que pueda dar lugar a confusión, sea cual fuere la finalidad de tal empleo.

Del abuso del emblema: Se entenderá por abuso del emblema el uso indebido del emblema de la Cruz Roja en situación de conflicto armado, de conformidad con lo establecido en el artículo 143 del Código Penal Colombiano.

Del abuso de la Cruz Blanca: Se entenderá por abuso de la cruz blanca sobre fondo rojo, el empleo de ésta como marca de fábrica o de comercio, o como elemento de esas marcas así como el uso de cualquier otro signo que sea una imitación, con una finalidad contraria a la lealtad comercial, o en condiciones susceptibles de herir el sentimiento nacional Suizo.

Artículo 12. *De las sanciones por el uso indebido del emblema de la Cruz Roja y por el abuso de la Cruz Blanca.* En los casos de uso indebido del emblema del nombre o del término “cruz roja”, la Superintendencia de Industria y Comercio será competente para conocer del correspondiente proceso, tomar las medidas precautelativas pertinentes y aplicar las sanciones que sean del caso.

A las mismas sanciones se harán acreedores quienes abusen de la Cruz Blanca sobre fondo rojo.

Artículo 13. *Abuso del emblema en tiempo de conflicto armado.* Toda persona que abuse del emblema de la Cruz Roja en tiempo de conflicto armado será sancionado de conformidad con lo establecido en el Código Penal Colombiano.

Los servidores públicos que incurran en esta conducta, incurrirán en falta gravísima de acuerdo con lo establecido en el Código Disciplinario Único y serán acreedores a las sanciones disciplinarias correspondientes.

Artículo 14. *Medidas de control.* Las autoridades nacionales, departamentales, municipales y distritales velarán, en cualquier tiempo y circunstancia, por el estricto respeto de las normas relativas al uso del emblema y el nombre de la Cruz Roja, del término “Cruz Roja” y de las señales distintivas y ejercerán un estricto control sobre las personas autorizadas a utilizarlos.

El Ministerio de Defensa Nacional ejercerá un estricto control sobre el personal a su cargo autorizado a utilizar el emblema de la Cruz Roja.

El Ministerio de salud ejercerá un estricto control sobre el personal civil autorizado a utilizar el emblema.

Artículo 15. *Cometido de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana.* La Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana podrá informar a la autoridad competente del uso indebido así como el abuso del emblema, y, si lo considera pertinente, podrá participar en el procedimiento penal, civil o administrativo correspondiente. Asimismo, prestará apoyo a las autoridades competentes para prevenir o remediar el uso indebido del emblema.

Artículo 16. *Medidas provisionales.* La Superintendencia de Industria y Comercio y los jueces competentes, con el fin de reprimir el uso indebido del emblema de la Cruz Roja o el abuso de la cruz Blanca, podrán tomar entre otras las siguientes medidas provisionales:

1. Ordenar el embargo de los objetos y del material.
2. Exigir que se retire el emblema de la Cruz Roja o el término “Cruz Roja” a expensas del infractor.
3. Decretar la destrucción de los instrumentos que sirvan para su reproducción.
4. Restringir la circulación de vehículos que utilicen indebidamente el emblema o el término protegido, y
5. Ordenar el sellamiento de establecimientos de comercio u otros bienes inmuebles que lo ostenten sin estar autorizados para ello.

Artículo 17. *Registro de asociaciones, de razones comerciales y de marcas.* De conformidad con lo establecido en la Decisión 486 de la Comunidad Andina, y en el artículo 53 del I Convenio de Ginebra de 1949, el registro de una marca de fábrica o de comercio, dibujos y modelos industriales, insignias, distintivos o logos en los que figure el emblema de la Cruz Roja, o que lleve el nombre de la “Cruz Roja” que pueda generar confusión en el público y en violación de la presente ley, será denegado por las autoridades administrativas correspondientes.

CAPITULO CUARTO

Disposiciones finales

Artículo 18. *Difusión.* El Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Defensa Nacional y de Salud, tomará las medidas pertinentes con el fin de difundir el contenido de la presente ley de la manera más amplia posible.

Artículo 19. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio de Salud, reglamentará, en un término no mayor de seis (6) meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las medidas necesarias para su ejecución, en particular, aquellas tendientes a prevenir y sancionar el uso indebido o el abuso del emblema de la Cruz Roja por parte del personal bajo su control.

Artículo 20. *Vigencia.* La presente ley regirá a partir del momento de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Edgardo José Maya Villazón.

Bogotá, D. C.,
 Doctor
 Secretario General
 Congreso de la República
 La ciudad
 Señor Secretario General:

De conformidad con los artículos 156 y 278 de la Constitución Política Colombiana, me permito presentarle el proyecto de ley “por la cual se regula el uso del Emblema de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros emblemas protegidos por los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos Adicionales del 8 de junio de 1977”, así como, su exposición de motivos, la cual se compone de una explicación de la importancia del proyecto de ley en el marco de cumplimiento de los

tratados sobre Derecho Internacional Humanitario, así como, de una explicación de las normas que componen el proyecto de ley.

Explicación de la importancia del proyecto de ley en el marco de cumplimiento de los tratado sobre derecho internacional humanitario

Con este proyecto de ley se pretende dar cumplimiento a los tratados internacionales que regulan el tema del Emblema de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al término “Cruz Roja” o “media luna roja”, así como a las señales relativas a la identificación de las unidades y medios de transporte sanitarios, que son:

1. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (I Convenio): artículos 38-44, 53 y 54.

2. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (II Convenio): artículos 41 al 45.

3. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra (IV Convenio): artículos 18 a 22.

4. Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales, del 8 de junio de 1977 (Protocolo I): artículos 8º, 18, 38, 85; párrafo 3º, letra f) y anexo I (reglamento relativo a la identificación de las unidades y medios de transporte sanitarios).

5. Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional del 8 de junio de 1977, artículo 12.

La importancia de proteger los emblemas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como de los otros emblemas protegidos por los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, radica en la adopción de medidas encaminadas a garantizar su respeto, lo cual tiene como objetivo primordial preservar la imparcialidad que debe caracterizar la prestación de los servicios de asistencia humanitaria a las víctimas de los conflictos armados. Si el Estado colombiano, no toma estas medidas propuestas, en primer lugar, estaría incumpliendo obligaciones adquiridas en los tratados internacionales y en segundo lugar, estaría menoscabando el respeto y la confianza que tiene la población en estos instrumentos al no castigar su eventual uso indebido y abusivo.

Esto traería como consecuencia que al no reprimir su uso indebido en tiempo de paz, se podría allanar el terreno a las prácticas abusivas en tiempo de conflicto armado, lo que iría en detrimento de la capacidad protectora de los emblemas, se pondría en peligro la vida de las personas legítimamente habilitadas para usarlos y dificultaría las actividades de asistencia y de protección a favor de las personas civiles y de los combatientes heridos.

El emblema de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es un símbolo que protege e identifica a las personas y bienes destinados, especialmente, a fines humanitarios y asistenciales.

El emblema surge en 1863 de la necesidad de un símbolo único, universal y fácilmente reconocible con el fin de dar protección a los heridos en los campos de batalla, a quienes prestan el auxilio y a los bienes sanitarios. Este emblema fue adoptado como una Cruz Roja sobre fondo blanco (1863)¹, el cual fue acogido en el Primer Convenio de Ginebra en 1864.

En resumen, los emblemas son símbolos reconocidos por el derecho internacional humanitario con el fin de proteger a ciertas categorías de personas y de bienes, en particular, al personal sanitario, así como a las unidades y medios de transporte sanitarios.

Explicación de las normas que componen el proyecto de ley

Normas generales

El proyecto de ley por el cual se regula el uso del emblema de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros emblemas protegidos por los Convenios de Ginebra de del 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos Adicionales del 8 de junio de 1977, tiene como propósito indicar que el emblema de la Cruz Roja y media luna roja y los términos “Cruz Roja” y “media luna roja” sólo podrán ser utilizados para los fines previstos en los Convenios de Ginebra y tiene por objeto:

¹ O una media luna roja sobre fondo blanco en 1876.

1. Proteger el emblema, el nombre y el término “Cruz Roja” y “media luna roja” así como otros nombres y emblemas establecidos en los Convenios de Ginebra o sus protocolos adicionales.

2. Proteger las señales distintivas de identificación de las unidades y los medios de transporte sanitarios de conformidad con el Anexo I del Protocolo Adicional I de 1977.

3. Proteger la misión de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana y de los otros componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

4. Establecer los controles y sanciones pertinentes para garantizar el uso correcto del emblema.

Determina, por una parte, que la utilización del emblema a título protector, en tiempo de conflicto armado, es la manifestación visible de la protección que confieren los Convenios de Ginebra a ciertas categorías de personas y de bienes, en particular, al personal sanitario y a las unidades y medios de transporte sanitarios y por otra, que el emblema utilizado a título indicativo identifica a una persona o bien que tenga un vínculo con una institución del Movimiento Internacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja.

Normas relativas al uso del emblema

Estatuyen que bajo el control del Ministerio de Defensa, tanto en tiempo de paz como de conflicto armado, el servicio sanitario de la fuerza pública, utilizará el emblema con el fin de identificar su personal sanitario, sus unidades y medios de transporte.

El personal sanitario civil, sus unidades y medios de transporte, podrán utilizar el emblema en tiempo de conflicto armado o en zona de conflicto, con la autorización expresa del Ministerio de Salud; se dedicarán exclusivamente a la asistencia y transporte de heridos, enfermos y naufragos.

Se autoriza a la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana para usar el emblema a título protector, el cual podrá ser utilizado por su personal, sus unidades, sus medios de transporte, sus equipos y sus materiales sanitarios, gozando de las garantías de protección establecidas en los Convenios de Ginebra; se les autoriza para colaborar con el Servicio Sanitario de la Fuerza Pública en acciones exclusivamente sanitarias y humanitarias.

También se le autoriza para utilizar el emblema a título indicativo tanto en tiempo de paz como de conflicto armado, para portarlo en los hospitales, edificaciones, dependencias, puestos de socorro, ambulancias, vehículos de uso administrativo, uniformes y demás prendas y bienes utilizados por su personal.

Igualmente, se autoriza su uso tanto a título protector como indicativo, en cualquier tiempo y circunstancia, al Comité Internacional de la Cruz Roja y a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Por último, las Sociedades Nacionales extranjeras de la Cruz Roja, que se hallen en territorio colombiano, podrán utilizar el emblema únicamente a título indicativo.

De las medidas de control y de las sanciones

En lo que se refiere a las medidas de control y sanciones establecidas en el proyecto de ley que presentamos a su consideración, tenemos que:

Se define el uso indebido del emblema o del término “Cruz Roja” por parte de personas no autorizadas por los Convenios de Ginebra, sus Protocolos adicionales o la presente ley; así como el empleo de cualquier señal, signo o término que constituya una imitación o que pueda dar lugar a confusión, sea cual fuere la finalidad del empleo.

Se define el abuso de la cruz blanca sobre fondo rojo, cuando se emplea como marca de fábrica o de comercio, o como elemento de esas marcas así mismo, el uso de cualquier otro signo que sea una imitación, con una finalidad contraria a la lealtad comercial, o en condiciones susceptibles de herir el sentimiento nacional suizo; para las dos conductas anteriores, se establecen medidas cautelares.

Por último, sobre el abuso del emblema hace una remisión directa al artículo 143 del Código Penal Colombiano.

Disposiciones finales

Para finalizar, se establece la obligación para el Gobierno Nacional de difundir el contenido de la ley y de reglamentarla en el término de seis meses.

Teniendo en cuenta que el derecho internacional humanitario es un conjunto de normas, que limitan, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto de escoger libremente los métodos y los medios utilizados en la guerra o que protegen a las personas y a los bienes afectados o que pueden ser afectados como consecuencia del conflicto armado², y que los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales tienen como fundamento la dignidad humana, la igualdad, el interés general, la solidaridad y el respeto debido a la persona humana y que éstos también forman parte de los principios constitucionales, así como la protección a quienes no participan directamente en el conflicto armado y a las víctimas de éste, la Procuraduría General de la Nación presenta a su consideración ante el honorable Congreso de la República, el siguiente proyecto de ley.

Cualquier información o inquietud que tengan sobre el proyecto de ley, con gusto se la aclararemos y estaremos dispuestos a discutirlo en el momento en que ustedes lo consideren adecuado en el ámbito democrático por excelencia que es el Congreso de la República.

Reciban un cordial saludo,

Edgardo José Maya Villazón,

Procurador General de la Nación, Procuraduría General de la Nación.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 8 de 2002

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 48 de 2002 Senado, “por la cual se regula el uso del emblema de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros emblemas protegidos por los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus protocolos adicionales”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General (E.),

Luis Francisco Boada G.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 8 de 2002

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General (E.),

Luis Francisco Boada G.

² según lo establece la Sentencia TI-06 del 28 de octubre de 1992 de la Corte Constitucional.

CONTENIDO

Gaceta número 344-Martes 20 de agosto de 2002	
SENADO DE LA REPUBLICA	
	Págs.
PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS	
Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2002 Senado, por el cual se adopta una reforma política constitucional.	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 48 de 2002 Senado, por la cual se regula el uso del emblema de la Cruz Roja y de la media luna roja y otros emblemas protegidos por los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus protocolos adicionales del 8 de junio de 1977.	9