



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 001

Bogotá, D. C., jueves, 24 de enero de 2013

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2012 SENADO, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY NÚMERO 10 DE 2012 CÁMARA, 19 DE 2012 CÁMARA, 85 DE 2012 CÁMARA Y 86 DE 2012 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a Comisiones Accidentales de Conciliación, Participación Ciudadana y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., de diciembre de 2012

Doctora

KARIME MOTA Y MORAD

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del honroso cargo que nos impartió la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 15, acumulado con los Proyectos de ley número 10, 19, 85 y 86 Cámara, *por la cual se modifica la Ley 5ª de 1991 en lo referente a Comisiones Accidentales de Conciliación, participación ciudadana y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 15 de 2012, fue radicado en la Secretaría General del Senado, por los honorables Senadores Roy Barreras, Efraín Cepeda, Juan Fernando Cristo, Juan Francisco Lozano, Jhon Sudarsky, Antonio Guerra de Espriella, Alexandra Moreno Piraquive, Luis Carlos Avellaneda y Samuel Arrieta, el pasado 20 de julio de 2012.

El pasado 31 de julio, la Mesa Directiva designó como ponentes a los honorables Senadores Juan Fernando Cristo, Jorge Eduardo Londoño, Parme-

nio Cuéllar Bastidas, Doris Clemencia Vega y Hernán Andrade Serrano y Manuel Enríquez Rosero ©. La presente iniciativa fue aprobada en la Comisión Primera del Senado el pasado 5 de diciembre del presente año.

2. ACUMULACIÓN DE PROYECTOS

Habiéndose cumplido con los requisitos previstos en el artículo 152 del Reglamento Interno del Congreso, se procede a acumular los siguientes proyectos de ley, por existir entre ellos unidad de materia y no haberse presentado, respecto a los mismos, ponencia para primer debate:

1. El Proyecto de ley número 10 de 2012 Cámara, por la cual se modifican los artículos 186, 187, 188, 189 y 2.30 sobre Comisiones Accidentales de Mediación, Participación Ciudadana y se dictan otras disposiciones, fue presentado por los honorables Representantes Alfredo Deluque, Alfonso Prada Gil, Germán Varón Cotrino, Guillermo Rivera Flórez, Carlos Andrés Rodríguez, Juan Valdés Barcha, Luis Antonio Serrano, Jack Housni y los honorables Senadores Gilma Jiménez, Luis Eduardo Londoño, Iván Name, Jhon Sudarsky y Félix Varela, Gabriel Zapata Correa, radicado el día 20 de julio y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 462 de 2012.

Solamente, se acumulan las disposiciones referentes a las Comisiones de Conciliación, excluyéndose los artículos que versan sobre la presentación de proposiciones, la iniciación del primer debate y el trámite de las objeciones presidenciales respecto de los actos legislativos, por cuanto estos temas serán tratados en proyectos separados. Esta reforma es tan solo la primera cuota inicial de lo que será esta iniciativa de modernización del Reglamento Interno del Congreso.

2. El Proyecto de ley número 19 de 2012 Cámara, por la cual se modifican los artículos 186,

187 y 188 de la Ley 5ª de 1992, presentado por el honorable Representante Alfredo Bocanegra Varón, radicado el 23 de julio y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 463 de 2012.

3. El Proyecto de ley número 85 de 2012 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, presentado por el honorable Representante Francisco Pareja, radicado el 14 de agosto de 2012 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 527 de 2012. La citada iniciativa pretende modificar algunas disposiciones de la Ley 5ª de 1992, referentes a la publicación y reparto de los proyectos de ley, el contenido de la ponencia, y las Comisiones de conciliación. Solamente se acumulan las disposiciones pertinentes al trámite de dichas comisiones, por cuanto estas materias serán objeto de estudio en proyectos separados, como ya se advirtió en líneas anteriores.

4. El Proyecto de ley número 86 de 2012 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos concernientes a las Comisiones de Mediación dispuestos en la Sección V del Capítulo VI de la Ley 5ª de 1992, presentado por el honorable Representante Henry Humberto Arcila Moncada, radicado el día 14 de agosto de 2012 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 527 de 2012. En igual sentido, únicamente se acumulan los artículos referentes a las Comisiones de Conciliación.

3. OBJETO Y CONVENIENCIA

La presente iniciativa tiene por objeto, regular con exhaustividad el funcionamiento y organización de las Comisiones de Conciliación. A pesar de tener fundamento legal y constitucional, el funcionamiento de estas comisiones no está regulado en detalle, de allí que sea pertinente actualizar las disposiciones sobre la materia, teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional y la práctica legislativa que se ha fraguado al interior de estas Comisiones. La reforma no puede ser meramente coyuntural, sino estructural, que apunte a dotar el trámite de las Comisiones de Conciliación de mayor claridad, idoneidad, legitimidad, transparencia y participación democrática y a robustecer la legitimidad ética y política del funcionamiento del Congreso.

Para nadie es un secreto que en más de una ocasión, las Comisiones de Mediación se convirtieron en una cámara más, con poderes extraconstitucionales de incorporar normas jurídicas nuevas no debatidas en el trámite de los proyectos. Los últimos episodios acaecidos con motivo de la fallida reforma a la justicia obligan a tomar medidas urgentes para evitar el abuso de las Comisiones de Conciliación con el consiguiente ahondamiento del desprestigio congresional.

Si bien es cierto, es absolutamente necesario y conveniente realizar un ajuste integral a la Ley 5ª de 1992, no es menos urgente reformar las Comisiones de Conciliación, como la primera cuota inicial de lo que debe ser esa reforma.

Así, resulta pertinente someter a consideración del honorable Congreso el presente proyecto de ley, con el cual se pretende dar mayor claridad y complementariedad a las disposiciones legales que exis-

ten en materia de conciliación de textos para aprobación de los proyectos de ley y de acto legislativo por el Congreso.

4. JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

Fundamento Constitucional y legal

La Constitución Política de 1991 previó la creación de las “*Comisiones de Mediación*” (artículo 161) como una instancia dentro del procedimiento legislativo, a la cual se le atribuye la facultad de superar las discrepancias que surgen entre lo aprobado por la Plenaria del Senado y la Cámara de Representantes, precisamente porque el constituyente de 1991, dejó abierta la posibilidad que, durante el trámite legislativo, se introduzcan modificaciones a un proyecto de ley o de acto legislativo.

A su vez, la Ley 5ª de 1992, en sus artículos 186 y siguientes, consagra el procedimiento que se debe seguir para la designación de los miembros de la Comisión, su función y la forma como deben resolverse las discrepancias. Empero, el funcionamiento de estas Comisiones no está regulado de manera exhaustiva, razón por la cual es frecuente la aplicación analógica de los principios que rigen el procedimiento legislativo por un lado, y por otro a la aplicación de reglas propias de otras actuaciones que regulan situaciones similares¹, lo que no siempre resulta sencillo de llevar a la práctica.

La reglamentación de esta materia, debe intentar abarcar todos los escenarios posibles de deliberación, como garantía democrática de representación, que el constituyente originario le ha atribuido al Congreso.

Fundamento jurisprudencial

En reiterada jurisprudencia, la Corte ha sostenido que no todas las diferencias entre los textos aprobados entre una y otra cámara constituyen discrepancias. A continuación, se transcribe *in extenso*, algunos apartes de la Sentencia C-1147 de 2003, reiterada en numerosas oportunidades:

“5.2.8. Siendo entonces admisible la introducción de modificaciones y adiciones a los proyectos de ley cuando estas respetan los principios de identidad y unidad de materia, dentro del marco de flexibilización y amplitud legislativa permitida por los citados principios, el propio Constituyente de 1991 ha previsto la instancia de las Comisiones de Conciliación (C.P. art. 161), con el fin de contribuir al proceso de racionalización del trámite congresional, dando vía libre a la solución de las discrepancias que surgieren en el curso de los debates, precisamente, como consecuencia de las modificaciones propuestas por una y otra Cámara. Sobre esta instancia legislativa especial, la Corte ha señalado que las discrepancias surgidas entre los textos que son aprobados en las plenarios de una y otra Cámara, pueden ser conciliadas por las Comisiones accidentales de Mediación formalmente designadas, siempre que se hayan observado los principios de consecutividad e identidad. En ese contexto, la función que cumplen las mencionadas comisiones

¹ Serie hoja de ruta. Trámite Legislativo Ordinario.

accidentales, es la de concebir un texto que armonice las diferencias o discrepancias surgidas entre las Cámaras sobre asuntos conocidos por ambas, para luego someter el mismo a la aprobación de cada una de sus plenarias. Así, para que se entiendan debidamente conformadas las comisiones de conciliación, deben existir diferencias notorias entre las disposiciones normativas que se consideren y aprueben en una Cámara y las que se debaten en la otra. Sobre esto último, es relevante destacar que el ámbito de competencia funcional de las comisiones de conciliación no solo está determinado por la existencia de discrepancias, sino, como se dijo, también por los principios de identidad y consecutividad, en el sentido que no pueden modificar la identidad de un proyecto ni proceder a conciliar las discrepancias que se presenten entre las Cámaras, en los casos en que el asunto de que se trate no guarde relación temática ni haya sido considerado en todas las instancias legislativas reglamentarias” (resaltado es nuestro).

De su lectura, se colige que la Conciliación solo opera respecto de aquellos asuntos sobre los cuales ha habido discrepancias entre lo aprobado por las plenarias de las respectivas cámaras, sin que se puedan entrar a conciliar asuntos que no han sido objeto de diferencia alguna; además es importante tener presente que las comisiones de conciliación, no pueden alterar la esencia del proyecto y deben regirse por los principios de identidad y consecutividad.

En igual sentido, el Alto Tribunal ha determinado que las discrepancias existen “i) cuando no hay acuerdo sobre la redacción de un texto normativo, (ii) cuando el contenido de un artículo defiere del aprobado en la otra plenaria y, (iii) cuando se aprueban artículos nuevos en una Cámara”². Sobre esta última tesis, se ha dicho que “una interpretación sistemática del artículo 161 de la Carta indica que las diferencias que pueden surgir en la aprobación de una ley se producen no solo cuando una de las Cámaras aprueba el contenido de un artículo en forma total o parcialmente distinta a la forma como se aprobó en la otra, sino también cuando una Cámara aprueba una disposición y la otra no lo hace. Es preciso aclarar, que esto solo es posible en los casos en que el tema objeto de discrepancia ha sido considerado por las plenarias de las dos Corporaciones en cualquier sentido”³.

Hay que tener presente que las Comisiones de Conciliación deben regirse por los principios de unidad de materia, identidad y consecutividad. Corresponde a estas Comisiones, preparar un texto que procure conciliar los textos disímiles. Al hacerlo, “bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad, es decir que, la adición o modificación debe referirse al asunto o materia que haya sido ob-

jeto de aprobación en primer debate. También pueden modificar, de manera excepcional, otros artículos que guarden íntima relación o conexos con los artículos disímiles, siempre y cuando tal decisión se someta a la aprobación mayoritaria de las Plenarias de las Cámaras”⁴. En este sentido, ha sostenido de las Comisiones de Conciliación, no pueden sustituir la voluntad de las Comisiones Constitucionales Permanentes.

En relación con el principio de consecutividad, la Corte Constitucional en Sentencia C-040 de 2010, sostuvo:

“El aspecto central que define el principio de consecutividad es que los asuntos que conforman un proyecto de ley o de acto legislativo hayan sido objeto de debate y decisión en sentido aprobatorio o denegatorio tanto en las comisiones constitucionales permanentes como en las plenarias. Esto implica, en términos de la jurisprudencia de este Tribunal, que el articulado de un proyecto y los temas en él contenidos tienen que ser debatidos y votados “afirmativa o negativamente” en todas y cada una de las instancias legislativas reglamentarias, sin que estas puedan renunciar al cumplimiento de tal exigencia ni tampoco trasladar la responsabilidad a otra célula congresional para que el debate sea considerado en una etapa posterior. Dicho en otras palabras, a través del principio de consecutividad se busca que la totalidad del texto propuesto en la ponencia sea discutido y aprobado o improbadopor las respectivas comisiones constitucionales permanentes y por las plenarias, en forma sucesiva y sin excepción, según sea el caso” (Subrayas fuera de texto).

“Lo que persigue el principio de consecutividad es garantizar la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras, de manera tal que cada uno de los asuntos que luego ingresan a ser parte del ordenamiento jurídico positivo, estén precedidos de una deliberación suficiente. Como lo ha señalado la Corte, la importancia nodal del debate de esos asuntos radica fundamentalmente en el hecho de que, por su intermedio, se permite madurar la decisión definitiva que en torno a un proyecto de ley o acto legislativo se va a tomar en el seno de la respectiva célula legislativa. En otras palabras, busca, por una parte, garantizar el examen de los parlamentarios sobre las distintas propuestas sometidas a consideración, dando oportunidad de que incidan en la posición individual que van a asumir, y por la otra, permitir también la valoración colectiva, en torno a las ventajas y desventajas que se van a derivar de la decisión por adoptar. Ahora bien, el debate, como elemento consustancial del principio de participación política parlamentaria, es precisamente una manifestación del derecho de deliberación reconocido a los integrantes del Congreso, de su derecho de hablar, de expresarse, el cual encuentra respaldo en la representación popular que detentan todos y cada uno de los miembros que integran las Cámaras. Es pues expresión de la representación de los ciudadanos, en cuanto a ellos

² C-033 de 2009, reiterada en la C- 178 de 2007 y Sentencia C-292 de 2003, C-307 de 2004, entre otras.

³ C-033 de 2009. También puede verse la Sentencia C-551 de 2003.

⁴ *Ibidem.*

les asiste el interés de que sus voceros en el Congreso tengan la oportunidad de debatir, de fijar sus puntos de vista frente al contenido de las distintas iniciativas, en el entendido que, en todo caso, estas van dirigidas a producir sus efectos frente al conglomerado social”.

Así mismo, frente al alcance del principio de **identidad flexible**, manifestó lo siguiente:

*“En relación concreta con el alcance del **principio de identidad flexible** en el trámite de proyectos de ley, el concepto de identidad comporta más bien que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (artículo 160 C. P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya discutido y aprobado el tema a que se refiera la adición o modificación. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo. En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que el tema específico al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones se encuentra limitada pues debe respetarse el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones”* (Subrayado fuera de texto).

De lo anterior se concluye la importancia de asumir correctamente los conceptos de consecutividad e identidad flexible, en el sentido de encontrar las normas mínimas con las cuales no cercenar la voluntad y libre configuración del legislador, pero guardando siempre la identidad en el asunto, materia o esencia objeto del proyecto de ley o de acto legislativo, lo que implica que a la hora de conciliar los textos, podría bien adoptarse un artículo nuevo por su literalidad, pero nunca nuevo por su naturaleza y por la materia de la que trate, pues ya se ha considerado que la constitucionalidad de dicho proceso implica que la materia sobre la que se legisla haya de debatirse de acuerdo al trámite establecido en la norma constitucional y legal, y guarde plena conexidad con el objeto del proyecto.

Al respecto la Corte Constitucional sostuvo:

“La jurisprudencia ha contemplado, de manera consecuencial, que la autonomía normativa de los asuntos no conexos, está basada en determinadas condiciones de carácter material, no formal. Ello debido a que, como se dijo, la identidad temática no responde a una comparación de textos, sino de iniciativas. En este orden de ideas, para concluir

*la existencia de un asunto nuevo contrario a los principios de consecutividad e identidad flexible, deberá tenerse en cuenta que **(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición esté comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema. Tratándose de los actos legislativos, se ha precisado que el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991”*** (Subrayado es nuestro).

“La jurisprudencia prevé que pueden incorporarse cambios en los textos aprobados, incluso considerables, sin que ello afecte el principio de identidad relativa, siempre y cuando esos cambios se inscriban en los asuntos del proyecto que han recibido debate previo. Así se ha previsto que el análisis acerca del cumplimiento de los principios de identidad relativa y de consecutividad, el proyecto se examine en su conjunto, sin que sea posible una consideración aislada de las normas para encontrar diferencias en los textos aprobados en los distintos debates, en la medida en que tales diferencias pueden carecer de significación en el contenido de la regulación del proyecto mirado como un todo. Bajo estas premisas, la vulneración de los principios de identidad flexible y consecutividad se estructura cuando la modificación incorporada en el trámite conlleva un cambio esencial, esto es, que tiene una significación tal que no permita afirmar que se trata de modificaciones o adiciones a una iniciativa aprobada con anterioridad (cambios que son concebidos por las Cámaras como fórmulas concretas que resuelven cuestiones particulares dentro del mismo asunto), sino que constituyan verdaderas propuestas nuevas, que no habrían recibido los debates reglamentarios por no haberse considerado en la primera vuelta. El concepto de modificación esencial, de acuerdo con el mismo precedente, se determina a partir de la distinción entre cambios que precisan o delimitan materias incorporadas en etapas anteriores, que estuvieron siempre presentes en los distintos debates, cambios que son admisibles, en contraposición con los cambios que son evidentemente contrarios a la finalidad de la institución aprobada y restringen el alcance de la decisión adoptada en las etapas anteriores del proceso legislativo, los cuales son inconstitucionales”.

Aunado a lo anterior, la honorable Corte en Sentencia C-397 de 2010, se pronunció sobre los cambios sustanciales, que implicarían una transformación de la iniciativa, en este caso de un referendo, y que trasgreden en sí, los principios anteriormente mencionados:

“Conforme los criterios jurisprudenciales desarrollados para examinar problemas relativos al respeto de los principios de unidad de materia, identidad relativa y consecutividad, un cambio sustancial puede identificarse de varias maneras: (i) porque introduce un tema nuevo, no relacionado con la propuesta original y sin relación teleológica con el tema original; (ii) porque los efectos generados por el cambio introducido son totalmente diferentes o incluso opuestos a los que surgen del texto original; (iii) porque el sentido de la norma propuesta después de la modificación sustancial es totalmente distinto u opuesto a la original; y (iv) porque los cambios introducidos transforman la propuesta en otra totalmente diferente, de tal manera que no es posible identificarla materialmente con la original”.

5. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de once artículos, incluida la vigencia. A continuación, se resume de manera sucinta el contenido del proyecto de ley:

Denominación de las Comisiones. Se modifica el Capítulo VI de la Sección V de la Ley 5ª de 1992, para especificar que se trata de Comisiones Accidentales de Conciliación.

Composición. En cuanto a la conformación de las comisiones accidentales de conciliación, se incluye la participación de los ponentes que hayan sido designados para segundo debate de la iniciativa de cada cámara, así como sus autores y quienes hayan formulado reparos y observaciones, garantizándose de esta forma que las deliberaciones en el seno de dichas comisiones sean enriquecidas con diferentes puntos de vista. En todo caso, se permite que las bancadas que quieran formar parte de ella, puedan hacerlo. Habrá un ponente coordinador por cada Cámara.

Lugar de sesiones. Teniendo en cuenta las iniciativas provenientes de la Cámara de Representantes, se dispone que estas comisiones solo pueden sesionar en las instalaciones del Congreso, a fin de evitar presiones externas indebidas que soslayan el debate democrático. Los actos que se realicen por fuera del recinto del Congreso carecerán de validez y quienes participen en ellas, serán sancionados conforme a las leyes.

Consagración expresa de los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad relativa. Si bien consideramos que la cristalización de estos principios no es un requisito necesario para su reconocimiento, por tener un amplio desarrollo jurisprudencial, creemos que este tipo de disposiciones pueden facilitar la práctica parlamentaria a fin de que el funcionamiento de estas Comisiones se ejecute a la luz de ellos.

Contenido de los informes y levantamiento de actas. Se dispone que el informe que se elabore, deberá contener un registro de la forma detallada en la que se adoptó el texto final del articulado así como un cuadro comparativo de los artículos aprobados en todos los debates y las discrepancias objeto de conciliación, teniendo en cuenta los principios anteriormente enunciados. Así mismo, un instrumento

eficaz para dotar de transparencia el trámite de las comisiones, es el levantamiento de las actas respectivas.

Términos para la presentación de los informes de conciliación. Resulta pertinente limitar la discrecionalidad de los Presidentes de las Cámaras, en cuanto a fijar el término mínimo para que las Comisiones Accidentales de Conciliación rindan el informe, pues en el estado de cosas actual, el término para presentar el correspondiente informe es discrecional de los Presidentes, quienes pueden decidir que las conciliaciones se desarrollen en horas, un día o menos, sin tener en cuenta la cantidad de articulado del proyecto de ley o de acto legislativo a conciliar. Dichas prácticas, restan de legitimidad las decisiones que se adoptan en el seno de esta Institución. Por tal razón, resulta indispensable indicar el término mínimo que tendrán las Comisiones de Conciliación, el cual será a más tardar dentro de los dos (2) días siguientes a la fecha de designación de la misma.

Siguiendo esta misma línea y con base en el artículo 161 constitucional que establece que la publicación del informe de conciliación se debe hacer por lo menos con un día de anticipación, en esta iniciativa se propone un término de dos (2) días para su consideración en la Sesión Plenaria de cada Cámara. De esta forma, se otorga un término prudencial a los congresistas para que puedan conocer y estudiar el contenido del informe y evitar de esta manera que sean sorprendidos por la votación de un informe que no hayan analizado previamente.

Fortalecimiento de la publicidad. Con el presente proyecto se busca favorecer la democracia deliberativa de relevancia constitucional, mediante el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación, al tiempo que se armoniza el Reglamento del Congreso a otros desarrollos legales de la actividad legislativa como la Ley 1431 de 2011. Así, documentos como el informe de las Comisiones de Conciliación deberán ser publicados no sólo en la Gaceta del Congreso, sino también en las páginas web de Senado y Cámara, de manera inmediata.

Participación ciudadana. Se fortalece la participación ciudadana en esta etapa del trámite legislativo, con el fin de que la sociedad civil puede presentar las observaciones que estimen pertinentes, fijando como plazo, un (1) día, contado a partir del día siguiente de publicación de los proyectos objeto de conciliación, a fin de enriquecer el debate democrático en la aprobación de normas de nuestro ordenamiento jurídico, y garantizar la visibilidad y transparencia de las decisiones del legislativo.

Discrepancias. La consagración de esta disposición constituye la esencia misma del proyecto, por cuanto la *“naturaleza de la discrepancia es la que fija el marco de referencia al informe de conciliación”*⁵. Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional, y en especial la Sentencia C-040 de 2011, *“estas comisiones de conciliación tienen vedado incorporar asuntos nuevos, esto es,*

⁵ C-040 de 2011.

que no hayan sido tratados por las plenarias, aun que pueden, en aras de armonizar tales discrepancias, incluso introducir nuevos textos o suprimir existentes, en todo caso debe tratarse de materias que hayan tenido lugar durante el trámite legislativo previo, con el fin que la actividad de dichas comisiones sea compatible con los principios de consecutividad e identidad flexible. Así, las discrepancias surgidas entre los textos que son aprobados en las Plenarias de una u otra Cámara pueden ser conciliadas por las Comisiones Accidentales de Mediación formalmente designadas, siempre que se hayan observado los principios de consecutividad e identidad”.

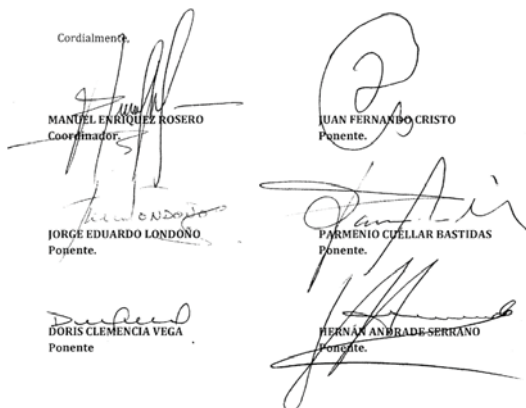
6. DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA

El texto que se somete a consideración de la plenaria del Senado de la República, acoge en su inmensa mayoría las proposiciones y observaciones presentadas al articulado por los miembros de la Comisión Primera del Senado y la Subcomisión que se creó para mejorar la redacción del articulado, integrada por los honorables Senadores Luis Carlos Avellaneda, Jesús Ignacio García y Carlos Enrique Soto.

En términos generales, se incluyeron aquellas disposiciones que hacen más transparente y exhaustivo el trámite legislativo, y se redujeron los términos para la presentación de las observaciones por la ciudadanía en general, los informes de conciliación y su posterior consideración por la plenaria de cada célula legislativa, a fin de garantizar la labor propia de estas Comisiones.

7. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, respetuosamente nos permitimos solicitar a la Plenaria del Senado, dar segundo debate, al **Proyecto de ley número 15 de 2012 Senado, acumulado con los Proyectos de ley números 10 de 2012 Cámara, 19 de 2012 Cámara, 85 de 2012 Cámara y 86 de 2012 Cámara, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a Comisiones Accidentales de Conciliación, participación ciudadana y se dictan otras disposiciones**, con el texto aprobado en la Comisión Primera del Senado.



Cordialmente,

MANUEL ENRIQUE ROSERO
Coordinador

JUAN FERNANDO CRISTO
Ponente

JORGE EDUARDO LONDOÑO
Ponente

FARMENIO CUELLAR BASTIDAS
Ponente

DORIS CLEMENCIA VEGA
Ponente

FERNÁN ANBRABE-SERRANO
Ponente

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,

KARIME MOTA Y MORAD

Secretario,

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2012 SENADO, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY NÚMEROS 10 DE 2012 CÁMARA, 19 DE 2012 CÁMARA, 85 DE 2012 CÁMARA Y 86 DE 2012 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a Comisiones Accidentales de Conciliación, Participación Ciudadana y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifícase el Capítulo VI de la Sección V de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

I. Comisiones Accidentales de Conciliación

Artículo 2º. Modifícase el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 186. Comisiones Accidentales de Conciliación. Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, los Presidentes de las cámaras integrarán las Comisiones Accidentales de Conciliación, con el fin de superar las discrepancias que surgieren del articulado de un proyecto de acto legislativo o de ley, aprobado por las Cámaras.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a discusión y votación de manera definitiva en sesión plenaria de cada Cámara.

Artículo 3º. La Ley 5ª de 1992 tendrá un nuevo artículo 186A, del siguiente tenor:

Artículo 186A. Discrepancias. Las Comisiones Accidentales de Conciliación considerarán como discrepancias las diferencias que existan entre los textos de articulado aprobados por cada una de las Cámaras.

Las discrepancias sólo aplican respecto de asuntos que hayan sido objeto de discusión y votación por las plenarias de las respectivas Cámaras.

Al conciliar los textos disímiles, se pueden introducir disposiciones nuevas, siempre y cuando se encuentren estrechamente vinculadas con la materia que dio origen al proyecto correspondiente, se trate de temas que hayan sido debatidos y aprobados por las plenarias de cada Cámara y que no impliquen una modificación sustancial o se cambie su finalidad.

Artículo 4º. Modifícase el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 187. Composición y lugar de sesiones. De acuerdo con el artículo 161 de la Constitución Política, las Comisiones Accidentales de Conciliación estarán integradas por un mismo número de Senadores y Representantes, incluyendo los ponentes del proyecto de acto legislativo o proyecto de

ley, que hayan sido designados por las mesas directivas respectivas para segundo debate de la iniciativa en cada cámara, así como por sus autores y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias. Las Presidencias designarán un Coordinador por cada Cámara.

En todo caso, las bancadas que deseen hacer parte de esta Comisión Accidental de Conciliación, lo harán saber de manera expreso ante el pleno de cada Corporación, para lo cual, las mesas directivas tanto de Senado como de Cámara, podrán prever su representación en las mismas, en razón de un ponente por cada partido o movimiento político interesado en conformarla y en forma paritaria, procurando siempre que haya representación en cada una de las cámaras de los partidos políticos con asiento en ellas, sin perjuicio de la paridad.

Dichas Comisiones sesionarán exclusivamente en las instalaciones del Congreso de la República, mediante citación escrita que hagan los coordinadores ponentes a los demás miembros que conforman la Comisión Accidental de conciliación, en donde se fijará fecha y hora de la misma.

Artículo 5°. La Ley 5ª de 1992 tendrá un nuevo artículo 187A, del siguiente tenor:

Artículo 187A Criterios de aplicación por las Comisiones Accidentales de Conciliación. Las Comisiones Accidentales de Conciliación aplicarán los criterios de consecutividad, unidad de materia e identidad relativa, en la construcción del texto de articulado que se someterá a consideración de las plenarias de cada cámara, en los siguientes términos:

1. Consecutividad. La totalidad del texto del articulado propuesto debe haber sido aprobado o improbadado por las respectivas comisiones constitucionales permanentes, así como por las plenarias de una y otra cámara, en forma sucesiva y sin excepción, según sea el caso, garantizando la formación de la voluntad democrática de las cámaras y la suficiente deliberación sobre cada materia.

2. Unidad de materia. La libertad de configuración legislativa en la etapa de la conciliación de textos normativos, implica que todas las normas del texto propuesto conserven una relación de conexidad razonable, de carácter causal, temática y sistemática, entre sí.

3. Identidad relativa. En desarrollo del artículo 157 de la Constitución Política, el texto del articulado propuesto debe mantener la misma materia o núcleo temático al Proyecto de ley o de acto legislativo presentado al inicio del trámite legislativo, y las modificaciones o adiciones introducidas deben tener un vínculo razonable con el tema general esencial de la iniciativa.

Artículo 6°. La Ley 5ª de 1992 tendrá un nuevo artículo 187A, del siguiente tenor:

Artículo 187B. Sanciones. Toda reunión de miembros de las Comisiones Accidentales de Conciliación que con el propósito de ejercer funciones propias de la Corporación, se efectúe sin el cumplimiento de las condiciones legales o reglamentarias, carecerán de validez y los actos que realicen no tendrán efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 188. Informes y Actas. Las Comisiones Accidentales de Conciliación integrarán al informe de conciliación que presenten a las plenarias de una y otra Cámara respectivamente, un registro de la forma en la que se adoptó el texto final del articulado y un cuadro comparativo de los artículos aprobados en todos los debates y las discrepancias objeto de conciliación, conforme a los principios ya establecidos, para su respectiva publicación.

Parágrafo. El Coordinador de la Cámara donde tuvo origen la iniciativa, designará un Secretario ad hoc que deberá ser funcionario del Congreso para el levantamiento de actas de las sesiones de la Comisión Accidental de Conciliación, la cual contendrá: los temas o artículos debatidos, las personas que hayan intervenido, los documentos radicados, las proposiciones presentadas, las decisiones adoptadas y la forma como votó cada uno de los miembros de la Comisión. Este informe será suscrito por los Coordinadores y el Secretario ad hoc.

Artículo 8°. La Ley 5ª de 1992 tendrá un nuevo artículo 188A del siguiente tenor:

Artículo 188A. Términos y publicación. Los informes de conciliación y las actas deberán presentarse ante la Secretaría General de cada cámara a más tardar dentro de los dos (2) días siguientes a la fecha de designación de la Comisión Accidental de Conciliación y se publicará en la Gaceta del Congreso y en la página web de cada Cámara de manera inmediata.

Parágrafo. Dicho texto sólo podrá ser sometido a consideración de la Sesión Plenaria de cada Cámara, por lo menos dos (2) días después de su publicación en la **Gaceta del Congreso**.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 189 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 189. Negación de disposiciones. Si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre algún o algunos artículos conciliados de un proyecto de ley o de acto legislativo, se considerarán negadas dichas disposiciones.

Artículo 10. La Ley 5ª de 1992 tendrá un nuevo artículo 230A del siguiente tenor:

Artículo 230A. Observaciones a los proyectos de conciliación por particulares. Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo, cuyo examen y estudio se esté adelantando por una Comisión Accidental de Conciliación.

En la página web de cada Cámara se publicarán los proyectos objeto de conciliación, indicando todos sus antecedentes y fijando como plazo, un (1) día contado a partir del día siguiente de publicación en la página web de cada cámara, para la radicación de las observaciones que por escrito, original, copia y medio magnético, quiera hacer la ciudadanía en general. Estos documentos deberán

ser remitidos al Coordinador de cada Cámara de la Comisión Accidental de Conciliación de la iniciativa objeto de conciliación.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 15 de 2012 Senado, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a Comisiones Accidentales de Conciliación, Participación Ciudadana y se dictan otras disposiciones, **acumulado con los Proyecto de ley números: 10 de 2012 Cámara, 19 de 2012 Cámara, 85 de 2012 Cámara y 86 de 2012 Cámara**, como consta en la sesión del día 5 de diciembre de 2012, Acta número 31.

PONENTE COORDINADOR:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

H. Senador de la República

Presidente,

H.S. KARIME MOTA Y MORAD

Secretario,

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECIONES PRESIDENCIALES, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2011 SENADO, 133 DE 2012 CÁMARA

*por la cual se deroga la Ley Orgánica 128
de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas
Metropolitanas.*

Bogotá, D. C., 11 de enero de 2013

Honorable Senador

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Senado de la República

Congreso de la República

Ciudad

Referencia: Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 141 de 2011 Senado, 133 de 2012 Cámara, por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

Estimado señor Presidente:

En ejercicio de lo dispuesto en los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional devuelve al honorable Congreso de la República, con objeciones por inconstitucionalidad, y sin la correspondiente sanción presidencial, el Proyecto de ley 141 de 2011 Senado, 133 de 2012 Cámara, por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

El Gobierno se permite plantear del siguiente modo los reparos de inconstitucionalidad:

Contenido de las objeciones

1. El artículo 12 del proyecto de ley desarrolla el tema de los planes subregionales integrales. Dispone que, a juicio de la Oficina de Planeación Departamental, los municipios vinculados al municipio núcleo o a los municipios que forman parte del área metropolitana, articularán sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de acuerdo con las orientaciones establecidas en el Plan de Desarrollo Departamental y en el Metropolitanano.

A juicio de esta oficina, dicha disposición constituye una intromisión en la autonomía territorial de los municipios que no forman parte del área metropolitana, pues los obliga a modificar sus planes de desarrollo en función de los de la entidad metropolitana. De acuerdo con dicho texto, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitanano, por cuenta de la decisión que adopte la Oficina de Planeación Departamental, termina convirtiéndose en un instrumento de obligatorio cumplimiento para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de municipios que no integran el área metropolitana.

Si bien tiene todo el sentido que tal obligación exista frente a los municipios que integran el área metropolitana, los cuales voluntariamente, y luego de agotado un procedimiento –aún precedido de una consulta popular–, han decidido formar parte de la misma y sujetarse a sus decisiones en las materias que constituyan hechos metropolitanos, no ocurre lo mismo frente a los que no integran el área metropolitana y que quedan con una obligación equivalente, solo por cuenta de una evaluación que hace la oficina de planeación departamental que los encuentra “vinculados”, ya no con la metrópoli, sino con algunos de los demás municipios que la integran.

Frente a los primeros, esto es, los municipios o distritos que integran el área metropolitana, de hecho el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 había ya dispuesto que constituyen determinantes en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial “[L]os componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitanano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley”. Tal restricción de su autonomía, está circunscrita a los hechos metropolitanos y se explica en forma elemental en su pertenencia al área metropolitana.

Frente a los segundos, esto es, los municipios que a juicio de la Oficina de Planeación Departamental

mental se encuentren vinculados “con alguno de los otros municipios que hacen parte del Área Metropolitana” nada, en principio, justifica que en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento estén sujetos a “las orientaciones, directrices y políticas generales” que se establezcan en el Plan de Desarrollo Metropolitano, si no integran siquiera el área metropolitana. Ello, en consecuencia, comporta un vicio de inconstitucionalidad del texto, ya que cabe interpretar que representa una infundada restricción de la autonomía municipal y de alguna manera la extensión inopinada de la jurisdicción del área metropolitana.

Sobre este punto, es necesario tomar en cuenta que inclusive normas que condicionan decisiones municipales a autoridades del orden departamental han sido halladas inconstitucionales por la Corte Constitucional¹, no obstante la vigencia del artículo 298 de la Constitución Política, que asigna a los departamentos funciones de complementariedad de la acción municipal.

2. El artículo 16 del proyecto, en su numeral 2, establece que la Junta Metropolitana estará conformada por el gobernador o gobernadores de los respectivos departamentos, o en su defecto, por el Secretario o Jefe de Planeación Departamental como delegado.

No obstante, tal como lo establece el artículo 319 de la Carta Política, las áreas metropolitanas son organizaciones formadas por municipios, con el fin de programar y coordinar el desarrollo armónico del territorio bajo su responsabilidad. De allí que los asuntos que incumben a dichas entidades sean los propios de los municipios y nada más que estos. Desde esa perspectiva, la presencia del gobernador o de delegados del gobernador en la toma de decisiones de rango metropolitano resulta contraria a la filosofía de dicha entidad, no obstante la trascendencia transmunicipal de los hechos metropolitanos.

La presencia de los gobernadores o de sus delegados en la toma directa de las decisiones que incumben a las áreas metropolitanas no solo se considera una intervención inadecuada del departamento en los asuntos del municipio, sino que excede las propias funciones constitucionales asignadas a los departamentos, pues estos, según lo prevé el artículo 298, tienen funciones de coordinación y acción complementaria frente a los municipios, además de intermediación entre estos y la Nación, lo cual excluye la participación activa en la toma de decisiones de rango metropolitano.

El Gobierno considera que la presencia del gobernador o gobernadores o sus delegados en las juntas metropolitanas no honra la función de coordinación de los departamentos y, en cambio, sí afecta la autonomía territorial de los municipios, por lo que la disposición se encuentra en contravía de la Carta (art. 287 C. P.).

3. Por la misma razón, resulta inconstitucional que el párrafo 3° del artículo 8° del proyecto de ley habilite a los gobernadores para proponer la

anexión de los municipios de su departamento a las áreas metropolitanas ya constituidas. El párrafo objetado permite que los gobernadores propongan la anexión de municipios a áreas metropolitanas ya conformadas, pero no establece que para tales efectos se deba contar con la autorización del municipio. La norma ofrece esta posibilidad como si se tratara de una potestad unilateral del gobernador que puede afectar indudablemente la autonomía territorial del municipio, habida cuenta de que nada más que su propia voluntad institucional puede obligar al municipio a participar en un proceso de anexión a una entidad pública que se crea de manera voluntaria. El Gobierno considera que por la misma razón anterior, la norma contraría el principio de autonomía territorial del municipio.

4. La Corte Constitucional ha señalado que de conformidad con el principio de legalidad del tributo, la determinación de los elementos estructurales de una contribución fiscal o parafiscal es tarea del Congreso y, en desarrollo de la misma, de los concejos municipales y asambleas departamentales. De allí que solo la ley, las ordenanzas y los acuerdos puedan y deban fijar, **directamente**, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

En Sentencia C-121 de 20006, ratificada por la Sentencia C-822 de 2011, la Corte sostuvo que: “(i) Son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, pues esta exigencia emana de lo prescrito por el artículo 338 superior; (ii) al establecer los elementos del tributo, es menester que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) Solo cuando la falta de claridad sea insuperable, se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria; (iv) el requisito de precisión y claridad las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se opone al carácter general de dichas normas; (v) no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella”.

Así, en términos de la jurisprudencia, la determinación de los elementos definitorios de la contribución corresponde a los órganos de elección popular, pues así lo indica el artículo 388 de la Carta.

No obstante, el numeral 2 del literal c) del artículo 21 del proyecto de ley establece como atribución de la Junta Metropolitana, en materia de obras de interés metropolitano, la **determinación** de las obras de carácter metropolitano que serán objeto de contribución por valorización lo cual, a juicio del Gobierno, resulta contradictorio con el artículo 338 constitucional, pues las áreas metropolitanas no son organismos de elección popular, no obstante que la constitución de una entidad de esta naturaleza depende de la aprobación de la ciudadanía mediante una consulta popular.

¹ Cfr. Entre otras, Corte Constitucional C-1146 de 2001 y C-219 de 1997.

La norma objetada permite que las juntas metropolitanas determinen las obras que serán objeto de contribución por valorización, lo cual implica, en la práctica, la determinación de los elementos del tributo, pues al fijar el valor de la obra que será objeto de contribución por valorización el área metropolitana fija implícitamente el monto distribuible de la contribución, que a su vez opera como base gravable. La determinación de la obra que será objeto de esta contribución incide adicionalmente en la determinación de los sujetos pasivos, pues la zona de influencia de la obra o conjunto de obras por financiar determina la población beneficiada por su construcción y, por tanto, los sujetos obligados al pago de la contribución.

5. Por la misma razón, el numeral 1 del literal f) del mismo artículo es inconstitucional, pues confiere a las áreas metropolitanas la potestad de dictar el *Estatuto General de Valorización Metropolitana* que le permite al área metropolitana establecer las contribuciones de valorización de obras de carácter metropolitano. Nuevamente, el artículo 338 constitucional, que establece el principio de legalidad del tributo, determina que las únicas autoridades habilitadas para establecer el sistema y método de cobro de dichas contribuciones son los municipios y los departamentos, mediante acuerdos y ordenanzas, por lo que no corresponde a las áreas metropolitanas dictar un estatuto general en la materia. Esta potestad las habilitaría para fijar los elementos fundamentales de la contribución por valorización que, por disposición constitucional, es facultad privativa de las entidades territoriales.

Sobre el particular es preciso aclarar que, aunque el artículo 317 de la Carta Política señala que “Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble” y que “lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización”, la Corte Constitucional ha entendido que cuando la carta hace alusión a otras entidades, se refiere a la nación o a los departamentos. Así se desprende de la Sentencia C-822 de 2011, en la que la Corte manifiesta:

“5.3.5. Finalmente, con respecto al argumento esgrimido, en el sentido de que el Congreso debía definir los elementos básicos de los tributos y que esta competencia no puede ser delegada a las entidades territoriales, se reitera que el sujeto pasivo y el hecho generador del impuesto predial y *de la contribución de valorización*, fueron efectivamente definidos por el legislador en el artículo 54 y 60 de la Ley 1430 de 2010. La regulación más específica de estos tributos será definida por las entidades territoriales cuya soberanía territorial se circunscribe a los límites impuestos por la Constitución y la ley en la medida en que, tal y como lo ha reconocido la Corte desde sus primeras sentencias, la autonomía de los municipios en materia tributaria no es absoluta. El impuesto predial, es un tipo de tributo en el que la definición de sus elementos se realiza de manera concurrente entre el legislador y los órganos de representación del municipio. *Por otro lado, con relación a la contribución de valorización, la Constitución Política establece que esta contribución*

especial cuando se refiere al derecho de dominio, puede ser impuesta por otras entidades diferentes a los municipios por lo cual podría ser nacional, departamental o local dependiendo, en general, de si las obras de interés público son ejecutadas por la Nación, el departamento o el municipio” (C-822 de 2011).

Del texto de la jurisprudencia queda claro entonces que solo las entidades territoriales podrían imponer la contribución por valorización predial, y que por tanto las áreas metropolitanas no pueden hacerlo, por no ostentar dicha categoría.

6. En la misma línea argumentativa, el numeral 3 del mismo literal dispone que las juntas metropolitanas decretarán el cobro de la participación de la plusvalía por la obra pública o la contribución por valorización de acuerdo a lo establecido en la ley, lo cual implica que las áreas metropolitanas determinarán, por acuerdo, la distribución de recursos cuya destinación está reservada al municipio.

Ciertamente, el artículo 313 de la Constitución Política asigna a los concejos municipales la función de regular el uso del suelo, concepto en el que está incluida la distribución de los recursos de la plusvalía, es decir, aquel mayor valor que recibe un predio por razón del cambio de destinación del suelo en el que está asentado o por la variación de los permisos concedidos sobre el mismo. En razón de que es el concejo municipal el que determina el uso del suelo y, además, de que solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, según lo indica el artículo 317 de la Carta, la asignación a las áreas metropolitanas de la función de determinar la distribución de la plusvalía implica una intromisión de dicha entidad en las competencias de los concejos municipales. Ello sin contar con la vulneración del artículo 338 de la Carta, en los mismos términos en que se ha demostrado para las otras disposiciones de este artículo.

7. Por otro lado, el numeral 4 del literal f) del artículo 21 resulta contrario a la Carta porque autoriza a las áreas metropolitanas a aprobar los cupos de endeudamiento público. El artículo 364 de la Constitución Política de Colombia establece que el endeudamiento interno y externo está en cabeza de la Nación y de las Entidades Territoriales, por lo que dicha autorización no podría recaer en una entidad que no tiene esta naturaleza. Por su parte, la fijación del presupuesto de las entidades territoriales es competencia de sus corporaciones de elección popular, según lo indican los artículos 300-5, para los departamentos y 313-5 para los municipios, por lo que no podría válidamente el área metropolitana modificar el cupo de endeudamiento de estos.

Dado que las áreas metropolitanas no ostentan la calidad de entidades territoriales, no resulta admisible que aprueben los cupos de endeudamiento de los municipios que la conforman, todavía más porque el artículo 345 de la Carta señala que la autorización de gasto corresponde a la Nación, a los departamentos y a los municipios. En esa medida, aprobado el presupuesto por el municipio, el área metropolitana carece de competencia para autorizar partidas de

endeudamiento distintas. Las apropiaciones presupuestales destinadas a cubrir el servicio de la deuda son de reserva de las entidades territoriales, que deben ser aprobadas en el ejercicio presupuestal ordinario. De allí que las áreas metropolitanas carezcan de esta competencia, en términos constitucionales.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

EL MINISTRO DEL INTERIOR,

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ

LA VICEMINISTRA TÉCNICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,
ENCARGADA DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DEL MINISTRO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO,

ANA FERNANDA MAIGUASHCA OLANO

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE MINHACIENDA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2011 CÁMARA, 262 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.

1.1

Uj-2416-12

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

ROY LEONARDO BARRERA MONTEALEGRE

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 006 de 2011 Cámara, 262 de 2012 Senado, por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta, se reitera lo manifestado en el oficio del pasado 23 de abril de los corrientes, en relación con el Proyecto de ley número 006 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, por la cual se expiden normas en materias tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales*, el cual pretende incentivar la desintegración de un gran número de vehículos inservibles a través de la condonación por el término de 2 años del impuesto de vehículos automotores adeudado por los contribuyentes del mismo.

Esta iniciativa, reviste de la mayor utilidad para la Nación, debido a su impacto positivo en materia ambiental y fiscal. Con la chatarrización que se bus-

ca en esta iniciativa, se generará una fuente valiosa de reciclaje sin impacto ambiental, lo cual podría generar una escala de producción de la más alta calidad de acero reciclado proveniente de las desintegraciones efectuadas en virtud de esta ley en trámite, además, da lugar a una reducción constante en la contaminación ambiental. En últimas se prioriza la disminución de pasivos ambientales y se incentiva a la reutilización de materiales aptos industrialmente.

Por otro lado, la iniciativa también prevé una condonación de la deuda al impuesto vehicular a quienes accedan a la desintegración de los automotores, lo anterior, no es otra cosa que hacer más atractivo para el usuario contribuyente el proceso de desintegración una vez el bien objeto de la ley haya cumplido su ciclo de vida útil. La anterior consideración no solo cumple los fines de ley, sino a su vez, es una medida que aumenta la efectividad en la actualización de la información de los pasivos fiscales del Estado, y no genera mayor impacto para el recaudo nacional, toda vez que la exención planteada es sobre las carteras de difícil o nulo recaudo del Estado.

De acuerdo con lo anterior este Ministerio reitera el aval a la iniciativa, dado que impacta positivamente el orden nacional e incide de manera efectiva en materias ambientales y económicas.

Cordialmente,

Mauricio Cárdenas Santa María,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia: honorable Senado Juan Lozano Ramírez, Autor

Honorable Senadora Piedad Zuccardi, Ponente

Doctor Gregorio Eljach Pacheco, secretario del Senado de la República, para que obre dentro del expediente.

TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA

TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL DÍA 14 DE DICIEMBRE DE 2012 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2012 SENADO, 041 DE 2012 CÁMARA

por la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (IUE) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la Estampilla Pro Desarrollo Institución Universitaria de Envigado (IUE).

Artículo 2°. Autorízase a la asamblea departamental de Antioquia, para que ordene la emisión de la Estampilla "Pro Desarrollo Institución Universitaria de Envigado (IUE)".

Artículo 3°. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1° de la

presente ley, se distribuirá y destinará para financiar el desarrollo de todas las actividades físicas, académicas, de investigación, extensión y proyección social, de bienestar académico de la IUE, o sea gastos de inversión. En funcionamiento, solo se podrá destinar, el porcentaje que decida el Consejo Directivo, para el pago de docentes.

Parágrafo. Autorízase al Consejo Directivo de la Pro Desarrollo Institución Universitaria de Envigado, para establecer anualmente el monto y la destinación de los recursos obtenidos, según las prioridades y necesidades de la Institución.

Artículo 4°. La emisión de la Estampilla “Pro Desarrollo Institución Universitaria de Envigado (IUE)”, cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de cien mil (100.000.000.000.) de pesos, el monto total recaudado será, establece a precios constantes del año 2012.

Artículo 5°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Antioquia, para que determine los elementos consecutivos del gravamen, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional. Establecerse como hechos gravables o base imponible de la estampilla, que por la presente ley se crea: La contratación que realicen las entidades públicas del orden departamental. Los recibos, constancia, autenticaciones, guías de transporte, títulos académicos, permisos y certificaciones que emitan las entidades a nivel departamental. Las novedades de personal que se produzcan en el departamento a excepción de la nómina o pago mensual de los servidores del departamento.

Parágrafo. La ordenanza que expida la asamblea departamental de Antioquia, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional.

Artículo 6°. Facúltese a los Concejos Municipales del departamento de Antioquia para que adopten el uso de estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 7°. Autorícese al departamento de Antioquia para recaudar los valores producidos por el uso de la Estampilla “Pro Desarrollo Institución de Envigado (IUE)” en las actividades que se deban realizar en el departamento, en los municipios que determine la Asamblea departamental, en las entidades descentralizadas de unos y otros y en las entidades del orden nacional que funcionen en el departamento de Antioquia.

Parágrafo 1°. El traslado de los recursos provenientes de la estampilla a la Institución Universitaria en Envigado (IUE), en ningún caso superará los treinta (30) días siguientes al recaudo respectivo.

Artículo 8°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, quedará a cargo de los servidores públicos del orden departamental, municipal y nacional con asiento en el departamento de Antioquia, que intervengan en los hechos, actos administrativos u objetos del gravamen. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Artículo 9°. El recaudo de la estampilla se distribuirá y destinará para financiar el desarrollo de todas las actividades físicas, académicas, de investigación, extensión y proyección social y de bienestar académico de la IUE. El recaudo y pago de la estampilla tendrá una contabilidad única especial y separada.

Parágrafo: La tarifa contemplada en esta Ley no podrá exceder hasta el dos por ciento (2%) del valor total del hecho, acto administrativo u objeto del gravamen.

Artículo 10. El control al traslado de los recursos, a la inversión de los fondos del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de Antioquia.

Artículo 11. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 14 de diciembre de 2012, al **Proyecto de ley número 161 de 2012 Senado, 041 de 2012 Cámara, por la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (IUE) y se dictan otras disposiciones**, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

Germán Darío Hoyos Giraldo,

Ponente.

El presente texto fue aprobado en Plenaria de Senado el 14 de diciembre de 2012 sin modificaciones.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 001 - Jueves, 24 de enero de 2013	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para segundo debate y Texto aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República al Proyecto de ley número 15 de 2012 Senado, acumulado con los Proyectos de ley número 10 de 2012 Cámara, 19 de 2012 Cámara, 85 de 2012 Cámara y 86 de 2012 Cámara, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992 en lo referente a Comisiones Accidentales de Conciliación, Participación Ciudadana y se dictan otras disposiciones.	1
OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 141 de 2011 Senado, 133 de 2012 Cámara, por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.....	8
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto Jurídico de Minhacienda al Proyecto de ley número 006 de 2011 Cámara, 262 de 2012 Senado, por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.	11
TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA	
Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 14 de diciembre de 2012 al Proyecto de ley número 161 de 2012 Senado, 041 de 2012 Cámara, por la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (IUE) y se dictan otras disposiciones.	11