



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO X - Nº 302

Bogotá, D. C., jueves 14 de junio de 2001

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 031 DE 2000 CAMARA

por la cual la Nación exalta y se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de Florencia, capital del departamento del Caquetá y ordena la realización de obras de infraestructura e interés social.

Procedo a rendir ponencia al proyecto de ley en cuestión, de honrosa designación realizada por la honorable Presidencia de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente:

Fundamentos jurídicos:

Del análisis detallado y riguroso del Proyecto de ley número 031 de 2000 Cámara, "por la cual la Nación exalta y se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de Florencia, capital del departamento del Caquetá y ordena la realización de obras de infraestructura e interés social", asignado por la Presidencia de la Comisión Cuarta Constitucional y en virtud de la experiencia que en materia legislativa se observa en el ámbito de este tipo de proyectos de ley denominados *de honores* en el Congreso de la República, me permito a través de esta ponencia, manifestar los motivos por los cuales considero que puede viabilizarse con el fin de seguir con el curso legislativo respectivo.

Ha sido constante por parte del Ejecutivo, la objeción alegando inconstitucionalidad de proyectos de la misma naturaleza negándoles la correspondiente sanción ejecutiva. Dentro de este orden de ideas es una tarea dispendiosa y complicada lograr que un proyecto de estas características surja y pueda convertirse en ley, pero pretendo que tomando muy en cuenta cada uno de los argumentos que a continua-

ción presentaré y realizando las modificaciones formales que considero pertinentes al proyecto de ley, con el fin de que sea ajustado a los requerimientos de la Constitución de 1991 y en general a los lineamientos jurídicos preestablecidos, además teniendo en cuenta las recomendaciones por parte del Gobierno Nacional, específicamente las realizadas en cabeza del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y desde luego el respeto en la elaboración de las modificaciones a los principios constitucionales que rigen el presupuesto General de la Nación, pueda lograrse el éxito de este proyecto de ley y darse primer debate dentro de esta Comisión al mismo para continuar con su curso legislativo hasta obtener la correspondiente sanción ejecutiva.

Hay que dejar muy en claro que por la calidad intrínseca del proyecto de ley y en virtud de los artículos:

Artículo 341 CN: *Inciso Final*. "Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitada en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional".

Artículo 351 CN. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuesta por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la *aceptación escrita del Ministro del ramo*.

Debe obtenerse el respectivo aval del Gobierno mediante la remisión de la presente ponencia junto con el texto modificado del Proyecto de ley 031 de 2000 Cámara, al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público.

El presente proyecto de ley, pretende la realización de obras de infraestructura e interés social, en el municipio de

Florencia (Caquetá), en virtud de la celebración de los cien años de su fundación. Esta forma de inversión se ha utilizado durante mucho tiempo por parte de la rama legislativa del poder, con el fin de constituirse en fuente legal de gasto, y ser incorporada en la Ley Anual de Presupuesto.

Es necesario tener muy en cuenta las características de este tipo de proyectos entre ellas la primordial, que es lograr el bienestar de la comunidad, generalmente comunidad a la que pertenece el autor del proyecto que en el ejercicio de sus atribuciones y en concordancia con la Ley 5ª de 1992, busca el bienestar de su región.

También es preciso distinguir las prioridades que cada uno de estos proyectos pueda tener y la situación económica específica del municipio. Desde mi punto de vista y sólo porque observo la importancia y trascendencia que podría tener la inversión social en un municipio como Florencia, que es de aquellos que no tienen mayor participación en las inversiones por parte de la Nación y que como lo anota el autor del proyecto, presentó la mayor invasión de Colombia y de Latinoamérica conocida como Las Malvinas, causada por los constantes desplazamientos de campesinos a causa de la violencia que se presenta en la zona rural del mismo y la actual situación crítica que vive como municipio en medio del conflicto; son motivos suficientes para considerar de fundamental importancia la inversión que pueda realizarse en esa comunidad, y por eso me atrevo a realizar las modificaciones formales, que considero pertinentes con el fin de lograr del Ministro de Hacienda el aval correspondiente y así lograr la inclusión en la Ley de Presupuesto para la vigencia 2002 de la inversión en algunas de las obras que se contemplan dentro del proyecto de ley. Es indispensable aclarar que dentro del texto modificado no incluiré suma específica en cada obra, como se encuentra en este momento, ya que teniendo en cuenta el Decreto de Austeridad del gasto público, y la difícil situación económica del país, dejaré al arbitrio del señor Ministro la cantidad que considere pertinente a cada una de las obras que relaciona el proyecto, además al entrar a determinar sumas líquidas de dinero en cada inversión entraría a eliminar la competencia del ejecutivo en materia de programación presupuestal. Del estímulo que se brinde a la población de un municipio como Florencia, del que todos conocemos su situación en la actual crisis del país, depende el crear un ambiente de bienestar dentro de sus habitantes. Es porque tengo en cuenta las *específicas y especiales*, circunstancias de este municipio, por lo que me atrevo a presentar ponencia favorable a este proyecto, para que se surta primer debate en esta Comisión y de esta forma lograr que no sea objetado como tantos otros de la misma naturaleza, por parte del Ejecutivo.

El Gobierno Nacional, por intermedio de su Ministro de Hacienda, se ha manifestado al respecto de proyectos como el que nos ocupa, y que honrosamente me ha asignado la

Presidencia de la Comisión Cuarta Constitucional, denominándolos proyecto de ley de *honoros*.

Los proyectos de ley denominados de honoros, son aquellos que tienen como fin exaltar a un municipio con sus habitantes o a un determinado personaje de la vida nacional, con el fin de obtener una fuente legal de gasto para realizar determinadas obras, como es el caso del presente, y que a la postre implican erogación del presupuesto ordenado por el legislativo. En la experiencia se demuestra que dichos proyectos no prosperan ni tienen éxito en cuanto se inicia el trámite de aprobación por parte del Ejecutivo, en específico, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno esboza razones de índole presupuestal para objetarlos, entre ellas tenemos:

1. Las apropiaciones presupuestales emergen de una programación de lo que el gobierno pretende realizar en una determinada vigencia, esta programación se encuentra preestablecida por la Carta Política y por ello no se permite la inclusión de partidas diferentes a las que a continuación relaciono.

2. A créditos judicialmente reconocidos.

3. Gasto decretado conforme a ley anterior.

4. Gasto propuesto por el gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público.

5. Gasto para el servicio de la deuda externa.

6. Gasto destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (artículo 38 Estatuto Orgánico del Presupuesto).

Todos estos gastos deberán coincidir con el Plan Nacional de Desarrollo, y atenderse de manera prioritaria, en el caso de que se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del 349. Se entiende que la programación de gastos o proyectos de inversión resultantes de las comúnmente llamadas leyes de honoros, es residual.

Teniendo en cuenta que luego de cubrir las necesidades prioritarias con los rubros anteriormente descritos, el artículo 351 estipula: "Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme al prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución: "los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el Ministro del ramo.

A pesar de ser un gasto considerado como residual, y bastante limitado como lo disponen los artículos precedentes, es viable siempre y cuando el Ministro de Hacienda y Crédito Público, lo autorice, disponer de un rubro dentro del proyecto anual de presupuesto para el fin estipulado en el

proyecto de ley, es decir, inversión para el municipio de Florencia.

Por las circunstancias anotadas he solicitado el aval del gobierno para este proyecto de ley, teniendo en cuenta el carácter residual del mismo, pero observando de igual manera, su importancia histórica dentro del contexto social por el que atraviesa el país, para que se tome participación en inversión social destinada a un municipio deprimido como Florencia, y se proceda a realizar la inclusión respectiva en el proyecto de ley de presupuesto anual de las inversiones en cada una de las áreas especificadas dentro del proyecto para la vigencia 2002. De esta forma estaríamos cumpliendo con el principio de legalidad del gasto, mediante el cual corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, manifestándose de dos formas:

1. Las erogaciones serán previamente decretadas por la ley.
2. Deben ser apropiadas por la ley de presupuesto.

Encuentro totalmente lógica, la inquietud del Gobierno en preservar los principios que deben regir el presupuesto, entre ellos los de la programación y anualidad, es también deber del Congreso hacerlos respetar, y es con base en el respeto y análisis de sus opiniones que considero viable este proyecto de ley, como lo enuncié al inicio de esta ponencia.

Solicito a los honorables miembros de esta Comisión, observen la conveniencia del proyecto objeto de esta ponencia y tomen en cuenta que se han realizado las modificaciones pertinentes con el fin de lograr que sea jurídica y socialmente viable, de esta forma se surta el primer debate.

A continuación, relacionaré los cambios al título y articulado del proyecto de ley, con el fin de explicar como lo he hecho a través de esta motivación, el porqué de los mismos.

Procedo a modificar el título del proyecto, ajustándolo a las especificaciones acordes con los principios que rigen el presupuesto, omitiendo la palabra ordenar, ya que de acuerdo al principio de legalidad del gasto corresponde al Congreso decretar y autorizar los gastos del Estado, este medio es considerado, un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y expresión inevitable del principio democrático, por tanto su función es autorizar, mas no ordenar.

Es conveniente igualmente, mencionar los principios de programación y anualidad dentro del articulado del proyecto; las sumas de dinero establecidas en cada uno de los párrafos del proyecto serán excluidas, como lo mencioné anteriormente, y se deja al arbitrio del gobierno su fijación.

Del artículo tercero no he excluido los aportes a la Universidad de la Amazonia, a pesar de diversos conceptos del gobierno sobre la violación del principio de la autonomía universitaria al estipular mediante una ley que se determinen los fines a los que se destinan, los recursos, debido a que en

este proyecto no nos encontramos con una imposición, sino una participación del Gobierno Nacional en el apoyo a entidades educativas y en el mejoramiento de su infraestructura, sin imponer a dónde desean hacer las mejoras, éstas se realizarán en donde más se necesiten pero específicamente para las obras mencionadas en el proyecto de ley, y en el caso que el gobierno autorice una suma total para todas las obras la destinación se hará de acuerdo a las necesidades.

Permítanme honorables Representantes, realizar una sinopsis de las consideraciones de la ponencia presentada por nuestro compañero, doctor Diego Turbay Cote (q.e.p.d.), que enmarcada dentro de los principios constitucionales soberanos y en defensa de los intereses de su región presentó a esta Comisión ponencia apoyando el proyecto de ley sujeto a estudio, siempre en defensa de la paz y justicia para el país y en especial para la región del Caquetá, que como bien lo explica en su ponencia, que lamentablemente no pudo defender, es un municipio que está colocando una gran cuota en el esfuerzo por realizar la paz, dentro de este proceso.

Consideraciones de la ponencia doctor Diego Turbay Cote (q.e.p.d.)

La ponencia considera el presente proyecto de ley acorde con las normas constitucionales, y las leyes que en relación con el Proceso de Paz, desarrolló el Gobierno Nacional, donde se establece la prioridad de políticas macroeconómicas en zonas marginadas o de colonización, en consideración a:

1. "A que se trata de obras de interés social, que pretenden satisfacer las necesidades básicas de la capital de un departamento abandonado por parte del Gobierno Nacional.
2. Que es un frente de colonización, refugio de un sinnúmero de colombianos que llegaron de los departamentos vecinos (Huila y Tolima) con la esperanza de encontrar paz, tranquilidad y apoyo del Gobierno Nacional.
3. Que se trata de la capital de un departamento, que ha hecho patria, por donde transitaron los soldados del Ejército Nacional durante el conflicto Colombo-Peruano.
4. La capital de un departamento abandonado por el Estado, donde la inversión ha sido nula, donde la ausencia del Estado ha incidido en la mala calidad de vida de los ciudadanos caqueteños, en la falta de trabajo, de empresa privada y la insatisfacción de las necesidades básicas.
5. La capital de un departamento, con uno de los déficit más grandes de vivienda, debido a los desplazados que han llegado de todo el departamento y del país; han aumentado la zozobra, el desconcierto ciudadano y hace más crítica la incapacidad e insuficiencia de los servicios públicos.
6. La capital de un departamento, que no cuenta con la presencia del Estado para desarrollar una educación digna para su niñez y su juventud.
7. La capital de un departamento, que cuenta con un sistema de salud quebrado y en crisis inminente, siendo el Hospital de La Inmaculada el único hospital de la Amazonia.

8. La capital de un departamento donde uno de sus municipios (San Vicente del Caguán), hoy, clasificado con otros cuatro municipios del departamento del Meta, como *zona de despeje, laboratorio de paz*, para las negociaciones que se realizan con las Farc

9. El hecho, de aportar el departamento del Caquetá, el municipio más grande y más importante para las negociaciones de paz, son la muestra más clara y fehaciente, de la necesidad que se apruebe y sancione este proyecto de ley, que busca integrar a los regímenes de colonización, tradicionalmente marginados o en los que la presencia estatal resulta insuficiente para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 2° de la Constitución Política.

10. La capital de un departamento cuya región está comprometida en el mayor conflicto nacional e internacional, participando activamente con todos sus habitantes en el desarrollo del proceso de paz”.

Entre otros de los fundamentos legales que alego el representante dentro de la ponencia, se encuentran:

1. “La Ley 418 de 1997, que en su artículo 6°, reza ‘En la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y en los que adopten las entidades territoriales se señalan con precisión las metas, prioridades y políticas macroeconómicas dirigidas a lograr un desarrollo social equitativo y a integrar a los regímenes de colonización, o tradicionalmente marginados o en los que la presencia estatal resulta insuficiente para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 2° de la Constitución Política, con el objeto de propender por el logro de la convivencia dentro de un orden justo, democrático y pacífico”.

2. La Ley 434 de 1998, que normatizó la política de paz, en sus principios rectores, definidos en el artículo 2°, dice en el literal a), acerca de la integralidad: “Para la consecución y mantenimiento de la verdadera paz no es suficiente la sola eliminación de la guerra, se requiere simultáneamente de un conjunto de medidas integradas de carácter socioeconómico, cultural, deportivo y político que combatan eficazmente la raíz de la causa de la violencia.

3. Este proyecto de ley, está acorde con el espíritu del programa de los “20 puntos para la paz” que expusiera el señor Presidente Pastrana en el que otorga un papel activo en el Proceso de Paz al Congreso de la República.

4. Que la Ley 418 de 1997, sí considera prioritarias las obras y las inversiones a realizar en las zonas de colonización, tradicionalmente marginadas.

5. Concuera el texto del proyecto y se persigue con la preexistencia de esta ley, con lo previstos el artículo 18 de la Ley 179 de 1994, Orgánica de Presupuesto que señala: “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de los recursos, y las prioridades del Gobierno”.

6. Es un proyecto de ley, que encaja en su integridad con los programas gubernamentales y las propuestas de paz e inversión con justicia y equidad del Presidente de la República y de las normas dictadas por el ejecutivo en relación con sus programas y planes de inversión; además cuando persigue que una fracción del pueblo colombiano, aspire a que con ellos se cumpla la Constitución y tener acceso a la satisfacción de sus necesidades básicas, como son, los servicios públicos, la comunicación vial, la educación, la recreación y la salud.

Con los puntos más trascendentes tomados de la ponencia del doctor Diego Turbay Cote (q.e.p.d.) quien realiza una exposición ejemplar sobre la política de paz y la integridad de las políticas económicas y sociales con el proceso de paz, y por lo que he descrito en detalle a lo largo de la misma, presento la siguiente:

Proposición

Apruébese en primer debate con las modificaciones propuestas, el Proyecto de ley número 031 de 2000, “por la cual la Nación exalta y se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de Florencia, capital del departamento del Caquetá y ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”.

De los honorables Representantes,

Alvaro Ashton Giraldo,
Representante a la Cámara,
Departamento del Atlántico.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 031 de 2000 CAMARA

por la cual la Nación exalta y se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de Florencia, capital del departamento del Caquetá y ordena la realización de obras de infraestructura e interés social.

El título quedará así:

“Por medio de la cual el Congreso de Colombia autoriza al Gobierno Nacional a incluir dentro del proyecto de ley de presupuesto anual, las partidas correspondientes a fin de lograr la realización de obras de infraestructura e inversión social en el municipio de Florencia, Caquetá, en honor a la celebración de los 100 años de su fundación”.

Artículo 1°. Queda igual.

Artículo 2°. Quedará así:

Artículo 2°. El Congreso de Colombia en cumplimiento de los principios de programación, y anualidad, autoriza al Gobierno Nacional a incluir dentro del proyecto anual de presupuesto un rubro destinado a obras de infraestructura e inversión social en el municipio de Florencia, capital del departamento del Caquetá.

Artículo 3°. Quedará así.

Artículo 3°. El rubro cuya destinación se autoriza, mediante la presente ley, tendrá como destinación obras de interés social en el municipio con prevalencia de las siguientes áreas:

1. Subsidios en programas de vivienda para mil familias a través del programa del Inurbe.
2. Culminar la planta física de la ciudadela educativa siglo XXI, dotándola de mobiliario y material de apoyo educativo.
3. Construcción y dotación de mobiliario, equipos de sistemas y material bibliográfico para la Biblioteca de la Universidad de la Amazonia.
4. Construcción del centro de publicaciones para la Universidad de la Amazonia.
5. Construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales, en la granja de la Universidad de la Amazonia.
6. Dotación de equipos médicos y quirúrgicos al Hospital María Inmaculada.
7. Ampliación y dotación de equipos médicos para el Hospital Las Malvinas.
8. Culminar la construcción del Coliseo Cubierto para el Instituto Técnico Industrial.
9. Adecuación definitiva de la troncal del Hacha, como vía perimetral de la ciudad, para el tráfico de transporte pesado, insertándola a la red vial nacional.
10. Continuar la construcción de la Avenida Los Fundadores desde el monumento Los Colonos hasta el Aeropuerto "Gustavo Artunduaga Paredes".
11. Iniciar la construcción de la Central de Abastos en la vía Florencia-Morelia.
12. Realizar la tercera etapa del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado de la ciudad de Florencia, además dotar de acueducto a la Comuna Nororiental.
13. Construir cancha de fútbol y pista atlética del estadio amazónico Centenario localizado en el complejo deportivo del coliseo cubierto Juan Viessi.
14. Construir el polideportivo "El Centenario" en el barrio del mismo nombre, creado en conmemoración de la fundación de los cien años de Florencia.
15. Adecuar el parque ecológico "El Centenario", ubicado en el barrio Alamos Norte.

Presentado por:

Alvaro Ashton Giraldo,
Representante a la Cámara,
Departamento del Atlántico.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 157 DE 2001 CAMARA

por medio de la cual se crean los Fondos Municipales de Recuperación, Conservación y Fomento del Medio Ambiente para Becas por Reforestación.

Señores

Presidente y honorables Miembros

Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Honorables Representantes:

Cumpliendo el honroso encargo dado por el señor Presidente de la Comisión Quinta, nos permitimos presentar a consideración de esta Célula Legislativa, el informe de Ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 157 de 2001 Cámara, "por medio de la cual se crean los Fondos Municipales de Recuperación, Conservación y Fomento del Medio Ambiente para Becas por Reforestación".

Consideramos que la idea de los autores al presentar a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley buscando el fortalecimiento del medio ambiente en los diferentes municipios colombianos, involucra como base esencial la generación de una cultura de participación en la conservación y desarrollo del medio ambiente, en especial en lo relacionado con la reforestación de nuestras regiones.

Esta inquietud presenta un pilar que consideramos esencial y fundamental en el cambio cultural de la población, en forma especial en la de nuestros pequeños y medianos municipios, cual es la de enseñar mediante un hábito en la niñez, la forma de participar activamente en la generación, conservación y desarrollo de bosques. Pero el proyecto se queda corto en este propósito al referirse sólo a la parte de la siembra y desarrollo. Debería ahondar más en objetivos complementarios que simultáneamente pueden generarse mediante este accionar educativo.

No obstante lo loable de este fin, el proyecto de ley, por ser tangencial en este mecanismo y buscar fundamentalmente la asignación de unos recursos de los diferentes niveles del Estado, pierde el fin cultural como tal y se desvía hacia un premio, que por demás impacta negativamente no sólo a los diferentes entes territoriales de nuestro país, sino, lo que es más grave, al sector privado.

En efecto, en primer lugar implica la asignación por ley, de los recursos del Ministerio del Medio Ambiente, quitándole la autonomía en su presupuesto dedicado a la reforestación, disgregando los escasos recursos económicos con que cuenta y pueda contar para los diferentes proyectos macro de reforestación, los cuales deben ser orientados a la restauración o recuperación de los importantes grandes sistemas naturales degradados fundamentalmente por la acción del hombre. Igualmente obliga a las autoridades

ambientales regionales, de por sí escasas de recursos, a los departamentos y a los municipios, a destinar recursos del medio ambiente en el fomento educativo, ideal plausible que debe desarrollar el Estado, pero no a costa de un impacto negativo en el medio ambiente, pese a que el propósito que se plantea es la generación de bosques. Debería buscarse otro mecanismo que tenga menor impacto en los diferentes programas que los entes territoriales desarrollen, máxime si lo que se pretende hacer con este proyecto de ley puede ser desarrollado como política, sea nacional o regional y no por orden de una ley, que limita el accionar de las autoridades ambientales nacional y regionales a un solo aspecto de la recuperación y desarrollo de nuestro hábitat: la reforestación.

En segundo lugar, el sector privado se desestimula dado que debe obligatoriamente desprenderse de recursos que son vitales para su desarrollo cuando se dedica al campo del desarrollo y explotación maderera con diversos fines industriales. O sea, no vemos conveniente este proyecto de ley en la forma como está establecido, por cuanto genera un impuesto adicional al propietario de un predio que posea un bosque o un sembradío de árboles, dado que en el artículo segundo se establece que el cincuenta (50%) por ciento del producido forestal deberá ser aportado a un Comité cuyo fin exclusivo es la administración de recursos para el otorgamiento de becas por reforestación y no otro. Este impuesto genera de por sí un elemento negativo en el propietario de una finca o de un predio, que no vería como buen propósito financiero el invertir en el subsector forestal de la ruralidad colombiana, por cuanto si el proyecto llegare a ser ley, el mejoramiento de su producción maderera se convertiría en un castigo.

Es desde este punto de vista un proyecto de ley inconveniente, porque si bien su objetivo es viable, plausible y de coadyuvar con el mismo, no creemos sea el momento oportuno dada la crisis económica por la que atraviesa nuestra patria, tanto en el fisco nacional como en los territoriales, sin contar con el impacto negativo en la población colombiana, cansada ya de tanto impuesto y sacrificio. Podría establecerse una campaña orientada por el Ministerio del Medio Ambiente y con la cooperación de las CAR.

En efecto, con este proyecto de ley se generan unos gastos a la población no tenidos en cuenta en el proyecto, constituidos por las erogaciones que deben hacer los padres de familia complementarios a los estatales, para que sus hijos durante varios años, aun en períodos de receso escolar, estén manteniendo y desarrollando unos proyectos, que por más que los lleven a buen fin, no les garantiza automáticamente acceder a unas becas, so pena de tenerse en algún momento dado una carga muy grande para los entes territoriales y la nación, para poder dar beca al ciento por ciento de los educandos, cifra que nos atreveríamos a predecir, sobrepasa en mucho los costos de tales programas forestales, aun

teniendo que no todos los estudiantes logren el número máximo de arbolitos en el período escolar establecido en el proyecto de ley.

Así mismo, se genera con el proyecto de ley una carga adicional para los planteles o entes educativos oficiales, los cuales tendrán que adquirir predios que deben destinarse al propósito de la siembra y desarrollo de árboles, los cuales de por sí requieren bastas extensiones en la magnitud que se pretende, máxime si se tiene en cuenta que la vida requerida para su óptima utilización es superior a los siete o más años, dependiendo de la especie que se plante o siembre. O se requeriría que las autoridades ambientales locales o regionales o las autoridades municipales destinaran recursos adicionales para el transplante de las plantaciones a sitios previamente determinados para este objetivo, lo que implica disminución de la inversión en otros sectores del desarrollo local.

De no contarse con predios propios de los planteles educativos se tendría que recurrir a utilizar cuencas de ríos o de corrientes, o terrenos aledaños a espejos de agua, o de terrenos aptos para tal fin, obteniéndose un accionar estatal en provecho del sector privado, lo cual es de por sí inconstitucional. Además, se pondría al servicio de una persona natural o jurídica una mano de obra infantil, sin contraprestación por parte del beneficiado; ni siquiera hacia el municipio de residencia de los infantes. Ello adicionalmente entrabaría el accionar propio de las autoridades ambientales en sus respectivas regiones y rompería la orientación general que tales entes deben dar al manejo y administración del medio ambiente como política clara. Se podrían establecer programas previo visto bueno de tales entidades, pero implica disponer de inventarios de predios pertenecientes al Estado, que requiere un tiempo que se estima superior a la fecha en que este proyecto pudiera resultar como ley y que obviamente deben fijarse para el uso forestal, dependiendo de por sí de estudios de suelos o, en su defecto normalizar el uso con especies naturales propias de la región.

Por otro lado, se deja sin dicha cultura a la juventud que estudia en planteles privados, lo que genera una dificultad en el desarrollo adecuado de este propósito, al tenerse una juventud que quiera y participe activamente con el medio ambiente y otra que no estaría capacitada bajo esta mentalidad, aunque se le dictara cátedra sobre el particular. Dados los extracostos en los cuales deba incurrir la familia para el desarrollo educativo y cultural de sus hijos en colegios oficiales, se desestimula el uso adecuado y suficiente de tales planteles en beneficio de los privados.

En el proyecto no se ha evaluado el impacto en las finanzas de las Umatas, ni si éstas cuentan con ingresos suficientes, no sólo para atender este objetivo, sino los diferentes programas bajo su cargo; lo que daría lugar a tenerse una ley difícilmente

aplicable, máxime si los recursos establecidos en el presente proyecto tienen un fin específico: Las becas. Adicionalmente las Umatas tendrían que destinar mayores recursos para lograrse contar con el número requerido de arbolitos a entregar a la población infantil, que involucra un crecimiento geométrico progresivo muy difícil de alcanzar por tales entidades, especialmente en municipios con un número importante de infantes en edad preescolar y primaria. Se podría pensar en ampliar la destinación de tales recursos, pero los que quedarían para las becas serían menores a los que el proyecto establece.

El proyecto de ley es además inconstitucional dado que fija contribuciones, lo que es potestativo del Gobierno Nacional, según lo establece la Carta Magna en su artículo 154.

Se involucra en la autonomía fijada por la Ley 99 de 1993 al Ministerio del Medio Ambiente, como ente rector de la política ambiental nacional, entidad que dentro de sus facultades legales puede y, además debe fijar los parámetros dentro de los cuales las autoridades regionales administrativas y ambientales deben adelantar los programas generales macro de índole nacional en este campo.

Al aprobarse el presente proyecto de ley se entraría a distorsionar la unidad que debe regir en la política y gestión nacional ambiental, en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, que además debe desarrollar la Política Nacional de Reforestación. Es sano entonces mantener ese principio rector establecido en la Ley 99 de 1993, cuando organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que marcó los parámetros dentro de los cuales debe desarrollarse el accionar del Estado para la recuperación, conservación y mejoramiento del medio ambiente, como principio constitucional.

Igualmente, establece en las Umatas unas competencias adicionales en cuanto medio ambiente, sin ser ellas entes ambientales propiamente dichos, generándoles obligaciones financieras, administrativas y técnicas que harían desmejorar el funcionamiento actual de las mismas, en perjuicio de su presente accionar y aun, del que se pretende con el presente proyecto.

Por todo ello vemos inconveniente e inconstitucional la aprobación del proyecto de ley en comento, por lo cual ponemos a consideración de los honorables Miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes la siguiente proposición: **“Archívese el proyecto de ley número 157 de 2001 Cámara, por medio de la cual se crean los Fondos Municipales de Recuperación, Conservación y Fomento del Medio Ambiente para Becas por Reforestación”**.

De los honorables Representantes,

Omar de Jesús Tirado Espinosa, Ponente Coordinador;
José Antonio Salazar Ramírez, Coponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 231 DE 2001 CAMARA

por medio de la cual se dictan normas especiales tendientes a la transformación de los Corregimientos Departamentales.

Bogotá, D. C., junio 13 de 2001

Doctor

DIEGO OSORIO ANGEL

Secretario General

Comisión Primera

Cámara de Representantes

E. S. D.

Cordial saludo.

Para su conocimiento y fines pertinentes, hacemos entrega del informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 231 de 2001 Cámara, “por medio de la cual se dictan normas especiales tendientes a la transformación de los Corregimientos Departamentales”.

Atentamente,

Odin Horacio Sánchez Montes de Oca,

Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 231 DE 2001 CAMARA

por medio de la cual se dictan normas especiales tendientes a la transformación de los Corregimientos Departamentales.

En cumplimiento a la honrosa designación, hecha por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, rindo ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 231 de 2001 Cámara, “por medio de la cual se dictan normas especiales tendientes a la transformación de los Corregimientos Departamentales”, para lo cual después de un detallado análisis presento algunas consideraciones sobre el mismo, así:

Fundamento Constitucional

El presente proyecto es constitucionalmente viable si se tiene en cuenta que de acuerdo con el artículo 150 numeral 4, es facultad del Congreso de la República, fijar las bases y condiciones, para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales; así mismo, corresponde a las Asambleas Departamentales por mandato del artículo 300 de la Carta, numeral 6, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, con sujeción a los requisitos señalados por la ley.

Importancia del proyecto

El contenido del citado proyecto busca dar cumplimiento al mandato impartido al Congreso de la República por parte

de la Corte Constitucional, dentro de la Sentencia C-141 de febrero 7 de 2001, al resolver la demanda de inconstitucional contra el artículo 21 del Decreto 2274 de 1991, “por el cual se dictan normas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, y de otro lado, subsanar el vacío que dejó la citada norma, al no establecer a lo largo de su articulado que la figura de los Corregimientos Departamentales sólo tenía vigencia por un período determinado, vencido el cual, estas divisiones departamentales serían transformadas en municipios o incorporadas a uno existente.

El artículo 21 del citado decreto mantuvo la figura de los Corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarías al señalar que se mantendrán como divisiones departamentales, las cuales serán administradas por un Corregidor, que es agente del Gobernador y una Junta Administradora.

También se quiere acabar con una figura atípica dentro del ordenamiento territorial, que de cierta manera, aun cuando el argumento no fue de recibo para la Corte Constitucional, en mi criterio discrimina a los habitantes de los Corregimientos, al no permitirles participar en la elección de sus mandatarios locales como expresión de la voluntad popular, la democracia y la participación ciudadana, si se tiene en cuenta que el Corregidor Departamental es nombrado por el Gobernador. Además esta misma situación los ha condenado a vivir en el olvido más grande y como consecuencia de ello, les ha quitado la posibilidad de un mínimo de desarrollo social, cultural y económico, en igualdad de condiciones al resto de los habitantes del país.

Es importante resaltar que en esta situación se encuentra una número representativo de Corregimientos por departamento, a saber, entre otros:

- Amazonas: (Tarapacá – 2.704 habitantes, Puerto Arica – 916 hab., Mirirtí-Paraná – 1.234 hab., La Pedrera – 1.339 hab., Puerto Santander – 1.004 hab., La Victoria – 555 hab., La Chorrera – 2.143 hab., El Encanto – 1.698 hab., Puerto Alegría – 909 hab.).

- Vaupés: (Yabaraté, Pacoa y Papunagua).

- Guainía: (Barrancominas – 2.286 hab., Cacahual – 610 hab., Puerto Colombia- 906 hab., Morichal – 1.707 hab., Campo Alegre – 1.707 hab., San Felipe – 560 hab. y La Guadalupe – 410 hab.).

Análisis del articulado del proyecto

Teniendo en cuenta que los Corregimientos Departamentales son territorios de escasa población y sin ingresos económicos, considero importante hacer manifestación expresa dentro del articulado, de la posibilidad que tienen las Asambleas Departamentales para fusionar varios Corregimientos y de ellos crear un nuevo municipio o anexarlos a uno existente; para lo cual propongo incluir dentro del artículo 3° el siguiente párrafo:

Parágrafo 1°. Con el propósito de alcanzar los requisitos mínimos para la creación de Municipios, se podrá acudir a la fusión de dos o más Corregimientos Departamentales.

Por otra parte, como quiera que para la creación de municipios se requiere de estudios técnicos previos y en algunos casos de conceptos de autoridades que tienen competencia en materia de ordenamiento territorial, se hace necesario incluir un artículo que contemple la obligación de las entidades involucradas en el proceso para que en forma oportuna se obtenga la colaboración de ellas y así evitar la dilación de lo normado en el proyecto de ley, así:

Artículo 5°. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior, las Gobernaciones Departamentales involucradas y las demás entidades que tienen competencia en esta materia, prestarán en forma inmediata el apoyo necesario para dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley.

Proposición

De conformidad con las anteriores consideraciones, se propone a los honorables Representantes de la Comisión Primera, dar primer debate al Proyecto de ley número 231 de 2001 “*por medio de la cual se dictan normas especiales tendientes a la transformación de los Corregimientos Departamentales*”.

De los honorables Representantes,

Odín Horacio Sánchez Montes de Oca,
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 021 DE 2000 SENADO, 139 DE 2001 CAMARA

por la cual la Nación se asocia a unas efemérides.

Honorables Representantes:

En cumplimiento de lo dispuesto por la mesa directiva de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes, me permito rendir ponencia para segundo debate, al Proyecto de ley número 139 de 2001 Cámara, 021 de 2000 Senado, *por la cual la Nación se asocia a una efemérides* presentado a consideración del Congreso por el Senador Eduardo Arango Piñeres.

Contenido del proyecto

Este proyecto de ley sometido a consideración y aprobación del Congreso de la República de Colombia pone de manifiesto el merecido reconocimiento del natalicio del señor Sebastián Romero, comúnmente conocido como el “Chano Romero”, producto de la cultura sabanera, nació en la población de San Luis de Sincé, en el departamento de Sucre, en 1801, quien durante la gesta independentista siendo aún un joven de 20

años, apoya a los próceres de la Independencia de Cartagena ocurrida el 11 de noviembre de 1811, sobre todo a los que eran oriundos de las sabanas como Ignacio El Tuerto Muñoz, autor del acto de proclamación, Martín Amador uno de los mártires y Juan de Dios Amador quien era el Gobernador una vez concedida la independencia.

Posteriormente, siendo amigo del General José María Obando, es nombrado por este prefecto de la Sabana, que consistía en gobernar una provincia.

El "Chano Romero" se convierte en hijo epónimo (que da su nombre a un pueblo, a una época) de Sincelejo, en donde instituyó las fiestas en corralejas por la Asamblea Legislativa cuando se desempeñaba como Jefe Político del Cantón de Sincelejo en el año 1850.

Durante doscientos años (1600-1800) se formó la "geoetnia sabanera" que se define como cultura sabanera, caracterizada por el costeño, que es un dialecto mezcla del castellano y el "corronchol"; el Porro, que surge a finales del siglo pasado siendo el primero de ellos "Pola Berté", compuesto en honor de una mujer que personificaba la alegría, la cadencia y la sensualidad sabaneras, y la ganadería extensiva que imperó por más de 100 años como modelo económico.

Esbozadas, somera y rápidamente las circunstancias de tiempo y lugar en que discurre la figura patriarcal del Chano Romero. Traída además la historia, el relato y la leyenda como una manera de comprender la actualidad, es fácil entonces apreciar la necesidad de unas políticas y acciones encaminadas a lograr el desarrollo de los pueblos. Precisamente el conocimiento y apropiación de la historia son el camino indicado para el cometido del progreso, pero nada de eso es posible sin unos derroteros, sin unos señalamientos. Y ello tampoco es posible sin la concurrencia de la Organización estatal, para generar un ambiente que potencie culturalmente la comunidad.

De lo anterior se desprende que toda capacitación que se pretende y particularmente en las sabanas, se la debe concebir como un aprovechamiento de la riqueza cultural. Es a partir de la idiosincrasia de los pueblos que se debe entender un desarrollo educativo y científico. Porque no se trata de producir una carrera técnica o universitaria desentendida de la realidad, sino de unos programas en consonancia con esa misma realidad. Preparar en forma idónea al joven sabanero para la magna tarea del desarrollo deberá ser la finalidad de un instituto tecnológico. Igualmente el diseño y puesta en marcha de unas políticas culturales que conduzcan a crear una conciencia que contribuya a su vez a transformar la sociedad.

Es así como la consecución del Instituto Juvenil, es una obra que por crearla trascendental para su desarrollo el pueblo sabanero, viene empeñado en ella, lo que hace inaplazable y urgente esta empresa. Ello por cuanto la misma se plantea a partir de la riqueza cultural y ecológica, en el

sentido de aprovechar no solo ese potencial, sino la experiencia en menesteres como las artesanías, la fabricación de música o las actividades agropecuarias, componentes indispensable para un desarrollo humano integral.

Aspectos Jurídicos

Esta iniciativa legislativa está fundamentada sobre la base constitucional determinada en el artículo 154 de la Carta Política, que autoriza al Congreso de la República presentar proyectos de ley, con la excepcionalidad allí descrita.

Respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias la Corte Constitucional se ha pronunciado mediante la sentencia número S-490/94, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz así:

"El principio predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la Constitución Política. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuestas de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución".

Por vía excepcional la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno a las leyes a que se refieren a los numerales 3, 7, 9, 11, 22 y los literales a, b, y c del numeral 19 del artículo 150, así como aquellos que ordenen participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado o Empresas Industriales o Comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo el caso de las específicas materias anteriormente mencionadas, no se encuentra en la Constitución otra interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso, para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de estas se traduce en la prohibición general para que el Congreso pueda, por su propia iniciativa, dictar las leyes que tengan la virtualidad de generar su gasto público, lo cual de otra parte solo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público no pueden, por sí mismas, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos".

"Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto de la iniciativa legislativa. Las excepciones, si bien cubren diversas fuentes del gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego, si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones".

“Las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y sus miembros, proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno”.

Consideraciones

Al estudiar y verificar los datos históricos de la vida y obra del “Chano Romero”, como quiera que sus virtudes humanas han sido fielmente exaltadas en la exposición de motivos que acompaña esta iniciativa legislativa, debo expresar mi complacencia con lo allí expresado.

Sin embargo, analizado el articulado del proyecto y teniendo en cuenta los conceptos emitidos por el Ministro de Hacienda para este tipo de proyectos, encuentro objeción al artículo 2º, por cuanto considero impreciso cuando cita el artículo 150 de la Constitución para justificar la concurrencia del Estado en la ejecución de las obras, por lo que propongo se modifique ajustándolo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrado en el artículo 288 de la Constitución Política, para permitir que la participación de la Nación en el desarrollo de proyectos locales como los propuestos sea subsidiaria y condicionada, redactando el inciso primero con el siguiente texto:

“Para que esta celebración se lleve a cabo, se autoriza a la Nación, al departamento de Sucre y a los municipios de Sincé y Sincelejo, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de que trata el artículo 288 de la Constitución Política, y mediante el sistema de cofinanciación, a participar en la financiación y ejecución de las siguientes obras de utilidad común e interés social que se describen a continuación:”

Por las anteriores consideraciones, me permito presentar ponencia favorable y propongo a la honorable plenaria de la Cámara de Representantes, désele segundo debate con las modificaciones aprobadas en primer debate al Proyecto de ley número 139 de 2001 Cámara, 021 de 2000 Senado, “por la cual la Nación se asocia a unas efemérides”.

De los honorables Representantes,

Nelly Moreno Rojas,

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., 13 de junio de 2001

Autorizamos el presente informe.

El Presidente,

José Gentil Palacios Urquiza.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 139 DE 2001 CAMARA, 21 DE 2000 SENADO

Aprobado en primer debate Comisión Segunda
Constitucional Permanente

por la cual la Nación se asocia a unas efemérides.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Autorízase al Gobierno Nacional para que se asocie a la celebración de unas efemérides con motivo de cumplirse 200 años del nacimiento de Sebastián Romero (más conocido como el “Chano Romero”, acaecido en Sincé, departamento de Sucre, en 1801, figura arquetípica de las Sabanas del Caribe, paradigma y símbolo del hombre pujante, íntegro, trabajador, quien además, institucionalizó las fiestas de corralejas en Sincelejo y en el resto de la región.

Artículo 2º. Para que esta celebración se lleve a cabo, se autoriza a la Nación, al departamento de Sucre y a los municipios de Sincelejo y Sincé, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de que trata el artículo 288 de la Constitución Política, y mediante el sistema de cofinanciación, a participar en la financiación y ejecución de los proyectos de inversión que se describen a continuación:

* Creación del Instituto Juvenil de Formación Artística y Empresarial de Sucre, con sede en Sincé.

* Creación del Museo de la Geoetnia Sabanera con sede en Sincelejo.

* Organización de un evento cultural, conmemorativo de tales efemérides, el 20 de enero de cada año, y el cual comprenderá aspectos y elementos que caracterizan la cultura sabanera, tales como el costeñol, el porro y aquellas actividades que van desde la Estancia, sistema en que derivó la agricultura alimentaria Cenú, reemplazada luego por la Encomienda, hasta llegar al modelo económico de la ganadería extensiva.

Artículo 3º. Autorízase al Gobierno Nacional para que realice un estudio con el fin de dimensionar las Sabanas como patrimonio cultural y ecológico, con miras a preservar la ecorregión, fuente de energía social y cultural, y propiciar entre sus habitantes la conservación de la armonía regional.

Artículo 4º. Esta ley rige desde la fecha de su promulgación.

El texto transcrito fue aprobado en primer debate en sesión ordinaria del día seis (6) de junio de dos mil uno (2001).

El Presidente,

José Gentil Palacios Urquiza.

El Vicepresidente,

Jhonny Aparicio Ramírez.

El Ponente,

Nelly Moreno Rojas.

El Secretario General,

Hugo Alberto Velasco Ramón.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY 188 DE 2001 CAMARA,
26 DE 2000 SENADO,**

*por medio de la cual se reglamenta el derecho
de petición ante organizaciones privadas.*

Doctor

BASILIO VILLAMIZAR TRUJILLO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Cumplimos con el honroso deber que usted nos asignara de preparar ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 188 de 2001 Cámara, 26 de 2000 Senado, “por medio de la cual se reglamenta el derecho de petición ante organizaciones privadas”.

La iniciativa, que tiene como autor al honorable Senador Germán Vargas Lleras pretende desarrollar la parte final del artículo 23 de la Constitución. Esta disposición señala:

Artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. *El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

Sin lugar a dudas el proyecto en estudio asume el desarrollo de un tema dormido en el texto constitucional de 1991 y que constituye un avance sin precedentes en la historia colombiana.

La iniciativa así entendida se convierte en una necesidad para el ordenamiento legal colombiano, como quiera que se constituye en elemento esencial para el ejercicio de un Derecho consagrado en la Constitución como Fundamental.

El texto del proyecto

El proyecto llega aprobado del Senado de la República con un cuerpo de 11 artículos, que esta ponencia estima conveniente mantener sin modificaciones.

En el artículo primero se determina el objeto de la Ley y se define el concepto constitucional de “Organizaciones Privadas” como las personas jurídicas de derecho privado.

En el artículo segundo se define el Derecho de Petición ante Organizaciones Privadas habilitándose, bien sea en forma escrita o verbal, pero siempre de manera respetuosa y se circunscribe el ejercicio del mismo ante organizaciones privadas que no presten servicios públicos, sólo para quien tenga un interés particular en su resolución.

En el artículo tercero se reconoce este derecho a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras cuando se considere afectado un derecho fundamental suyo o de sus miembros. Hay que recordar aquí que el texto constitucional señala que el propósito de este derecho es garantizar los derechos fundamentales. Sólo cuando de ello se trata tendrán las “Organizaciones privadas” la obligación de cumplir con el trámite de la petición.

Armonizada esta disposición con la anterior, ha de entenderse que podrá ejercerse este derecho contra organizaciones privadas cuando se tenga interés particular en la resolución de un asunto relativo a los Derechos Fundamentales.

Señala el artículo cuarto los casos en los que procede el Derecho de Petición ante Organizaciones Privadas. Tratándose de un derecho que el constituyente sujetó a la reglamentación legal, debe entenderse esta enunciación como restrictiva. Es decir, la petición sólo cabe en los casos citados.

Se destacan entre esos casos, los eventos de particulares que prestan servicio público o ejercen funciones públicas, los empleadores frente a sus trabajadores y lo relativo al hábeas data.

En el artículo quinto se establece el término de respuesta para la petición en quince (15) días.

El artículo sexto señala los requisitos que debe contener una petición.

El artículo séptimo señala los casos en que no procede el derecho de petición. Ha de entenderse que son enunciativos, pues este derecho sólo procede en los casos mencionados en el artículo cuarto, de manera que en todos los otros no son procedentes.

El artículo octavo ordena que la expedición de copias será a cargo de quien las solicite.

El artículo noveno señala que el cumplimiento de este derecho será tutelable y su incumplimiento, por tanto sancionado con las disposiciones propias de esta figura.

El artículo décimo señala como juez competente para incoar la tutela en primera instancia a los jueces singulares del domicilio del peticionario.

El artículo undécimo determina la vigencia de la ley.

Estima esta ponencia conveniente la aprobación de la presente iniciativa, por tal razón solicita muy respetuosamente a la Plenaria de la Cámara, dar segundo debate al Proyecto de ley número 188 de 2001 Cámara, 26 de 2000 Senado, “por medio de la cual se reglamenta el derecho de petición ante organizaciones privadas”.

Cordialmente,

*Joaquín Vives Pérez, Javier Ramiro Devia, Representantes
a la Cámara.*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 214 de 2001
CAMARA**

por medio de la cual se dictan normas para el registro y abanderamiento de naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial.

Bogotá, D. C., 12 de junio de 2001

Doctor

BASILIO VILLAMIZAR TRUJILLO

Presidente de la Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hizo el señor Presidente de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, y de acuerdo con el Reglamento del Congreso, relacionado con el trámite de los proyectos de ley, rindo ponencia para segundo debate al proyecto de Ley que corresponde al título consignado arriba, cuyos autores son los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Comercio Exterior, en los siguientes términos:

I. GENERALIDADES

El abanderamiento de naves en Colombia es una necesidad nacional, ya que contamos con costas en los dos océanos más importantes del mundo y actualmente existen muy pocos barcos pesqueros y mercantes de bandera colombiana. Lo anterior, por cuanto los empresarios colombianos y extranjeros abanderan sus barcos en otros países donde encuentran mejores condiciones, garantías, trámites ágiles e incentivos económicos.

En este orden de ideas, existe la urgente necesidad de ajustar la legislación colombiana para que naves y artefactos navales se abanderen en Colombia en condiciones internacionalmente competitivas. En el caso de la pesca, es necesario que Colombia cuente con productos originarios que se beneficien de los acuerdos internacionales, tanto en materia comercial, como en materia ambiental; mientras en el caso de los barcos mercantes, es necesario que nuestra economía se beneficie de los fletes de la actividad comercial internacional.

Contar con una legislación que propicie el abanderamiento de barcos pesqueros en Colombia, permitirá triplicar nuestras exportaciones de atún a los mercados de la Unión Europea, por el beneficio que otorgan las ventajas arancelarias contenidas en las preferencias otorgadas a Colombia y a los demás países andinos, si la captura de atún se hace en barcos de bandera colombiana, ya que de esta forma se cumple la normativa de origen establecida para tener derecho a dicho beneficio. En este caso, como en los demás mercados del mundo, el país de origen del atún lo define la bandera del barco.

En este orden de ideas, resulta imperioso dictar normas que faciliten el registro de naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial y poner a dichas naves de bandera colombiana en condiciones similares a las de bandera extranjera.

**II. DE LOS OBJETIVOS Y PROPOSITOS
DEL PROYECTO**

La facilitación del registro mediante la agilización de los trámites y la disminución de los costos, dentro de los cuales se encuentra el IVA, conllevará el aumento del número de naves abanderadas en Colombia y por consiguiente ayudará al desarrollo de dos actividades económicas fundamentales para la actividad exportadora: una relacionada con la actividad pesquera y otra con el transporte marítimo de mercancías.

En el caso del transporte marítimo de mercancías, el abanderamiento de naves en Colombia permitirá tener una mayor competitividad en las ofertas para la prestación del servicio de transporte, las cuales hoy en día presentan una situación de desventaja en el mercado internacional de fletes, al competir desigualmente con naves que tienen grandes beneficios en sus respectivos países.

En el caso del sector pesquero, el abanderamiento de naves permitirá el fomento de la captura de los recursos pesqueros en aguas territoriales, en la zona económica exclusiva y en aguas internacionales, en barcos de bandera colombiana, actividad que hoy en día es desarrollada casi exclusivamente por barcos de bandera extranjera, los cuales tienen mayores ventajas que los nacionales y se benefician de nuestra riqueza ictiológica.

Las plantas procesadoras de productos pesqueros deben recurrir al alquiler de barcos de bandera extranjera, o a la afiliación de sus naves bajo banderas de otros países, para obtener el recurso pesquero, pues, debido a los beneficios que existen para estos barcos frente a los nacionales, los inversionistas prefieren abanderar los barcos en países distintos a Colombia.

Por la carencia de barcos de bandera nacional, Colombia se vio obligada a solicitarle a la Unión Europea -con el fin de cumplir con la norma de origen para beneficiarse de las preferencias otorgadas por la UE-, la acumulación de origen entre los países de la Comunidad Andina y, adicionalmente, con los países europeos. Lo anterior fue la mejor manera de lograr que nuestro recurso pesquero, procesado cumpla origen, pero obliga a las plantas a procesar las capturas en barcos abanderados en los países de la Comunidad Andina o en países europeos.

Por otra parte, el abanderamiento de naves en territorio colombiano, permitirá obtener el reconocimiento de una capacidad de acarreo significativa en la organización pesquera internacional, sin la cual en el futuro no nos será posible desarrollar el sector, dada la limitación que están sufriendo

las pesquerías en este sentido, como consecuencia del ordenamiento pesquero mundial en busca de la sostenibilidad del recurso.

La última resolución sobre Capacidad de Acarreo de la Comisión Interamericana de Atún Tropical, señala la siguiente distribución por país miembro:

Países	Capacidad de Acarreo (en ton. M)
Belice	1.877
Colombia	6.608
Costa Rica	6.000
Ecuador	32.203
El Salvador	1.700
Honduras	499
México	49.500
Nicaragua	2.000
Panamá	3.500
España	7.885
Estados Unidos	8.969
Vanuatu	12.121
Venezuela	25.975.

En el cuadro anterior se observa claramente que Colombia, país ribereño de dos mares, tiene una capacidad mínima de acarreo que le fue asignada teniendo en cuenta que no posee una flota pesquera para utilizar una capacidad de acarreo mayor. Si no defendemos esta capacidad en un plazo inmediato, su actividad pesquera quedará limitada como consecuencia de medidas internacionales de conservación que están limitando la capacidad pesquera de los países. Por eso es muy urgente que se abanderen barcos en Colombia que den fundamento a la necesaria capacidad de acarreo mayor.

En el cuadro siguiente se muestra el número de embarcaciones pesqueras mayores de trescientas toneladas métricas, utilizadas en la pesquería del atún, por país bandera. También se puede observar cómo México, Ecuador y Venezuela cuentan con una flota significativa en la zona pesquera del Pacífico Oriental, mientras que la de Colombia es insignificante, lo cual implica nuestro empobrecido desarrollo pesquero a nivel regional y, por ende, a nivel mundial:

Países	Número de barcos
Belice	3
Colombia	6
Costa Rica	0
Ecuador	83
El Salvador	3

Países	Número de barcos
Honduras	2
Guatemala	4
México	92
Nicaragua	1
Panamá	15
España	5
Estados Unidos	27
Vanuatu	11
Venezuela	30

Como se observa, Colombia sólo cuenta con 6 barcos para la pesca de atún frente a 30 barcos de Venezuela, 83 barcos de Ecuador y 92 de México.

Empresarios colombianos tienen sus barcos abanderados con estandarte extranjero en Vanuatu, Bolivia y Panamá, y mediante la afiliación a las plantas procesadoras descargan el atún en puertos colombianos con mayores beneficios que si sus naves estuvieran abanderadas en Colombia. Lo deseable sería que nuestro país contara con una flota pesquera similar a la de Ecuador o Venezuela, pues nuestra posición marítima privilegiada así lo amerita.

En suma, esta Ponencia sintetiza los propósitos y objetivos del proyecto de ley, en los siguientes puntos:

1. Facilitar el abanderamiento de naves o artefactos navales, de tal forma que nuestro país tenga presencia en los mares del mundo.
2. Lograr que la actividad pesquera y el transporte marítimo se realicen en barcos de bandera colombiana sustituyendo a los de bandera extranjera.
3. Conseguir que la explotación de nuestros recursos pesqueros se desarrollen bajo nuestro pabellón y no en los de bandera extranjera.
4. Cumplir origen para nuestros productos pesqueros, y, de esta manera, beneficiarnos de las ventajas arancelarias que traen los acuerdos internacionales, y de las preferencias otorgadas por nuestros principales socios comerciales.
5. Realizar el comercio exterior en barcos de bandera colombiana, y así lograr que el beneficio de los fletes generados en las actividades de comercio internacional se quede en nuestro país.
6. Convertir a Colombia en un país pesquero. Actualmente la pesca es catalogada como industria de alimentos, por la carencia de naves con nuestro pabellón.
7. Obtener el reconocimiento de una capacidad de acarreo significativa en la organización pesquera internacional; de lo contrario, en el futuro no será posible desarrollar el sector.

III. CONSIDERACIONES POLITICAS, JURIDICAS Y ECONOMICAS

a) *Políticas*

Colombia es un Estado marítimo que garantiza la soberanía e integra los usos y el aprovechamiento de los recursos del Océano y sus espacios insulares y costeros al desarrollo cultural, social, ambiental y económico de la Nación, de acuerdo con sus intereses, al desarrollar la cooperación bilateral y multilateral formulada en los tratados de límites marinos y submarinos vigentes a la fecha.

Los espacios costeros colombianos son una parte del territorio nacional con características naturales, sociales, económicas y culturales heterogéneas, derivadas de su relación con el océano, que incluye los territorios insulares -de conformidad con el artículo 101 de la Constitución Política-, el mar territorial, las aguas internas, la playa, los bajos, las zonas de bajamar y el territorio de los municipios y territorios indígenas en -o adyacentes- a los anteriores espacios.

Se ejerce soberanía y los derechos soberanos accesorios en el océano y en los espacios costeros e insulares de la nación, de acuerdo con el derecho internacional, los principios y postulados de la Constitución Política de Colombia y las leyes, a través de mecanismos que garantizan la unidad de gestión del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presencia de barcos de bandera colombiana en los mares, particularmente en el Océano Pacífico Oriental, permite que Colombia confirme su posición costera y se consolide como país soberano en sus aguas territoriales y en su Zona Económica Exclusiva y de esta manera ejerza todas las actividades en las áreas marinas, para consolidarse como país soberano en el océano;

b) *Jurídicas*

Las principales consideraciones jurídicas se refieren a los compromisos internacionales que Colombia ha asumido en el marco de acuerdos y normas internacionales de pesca y de transporte marítimo

En relación con el transporte marítimo, la Comunidad Andina emitió una Decisión que consagra una serie de obligaciones y ordena a los Países Miembros adecuar sus normas internas para darle aplicación a lo previsto en dicha Decisión, dentro de los plazos y condiciones allí establecidos.

En efecto, la Decisión 314 del Acuerdo de Cartagena señala que, para el mejoramiento de la competitividad de las empresas de transporte marítimo subregionales, en desarrollo del artículo 9º de la Decisión, los Países Miembros adoptarán acciones tales como:

a) La implantación de una política de flexibilización en materia de registro de naves, que constituya una alternativa de competitividad para las empresas de transporte marítimo de la Subregión, que comprenda el uso de naves de bandera de conveniencia, segundos registros, y otros;

b) La implantación de una legislación que libere a las empresas de transporte marítimo de la Subregión de las medidas que afectan su actividad e inciden en sus costos de operación y que se reflejan de modo particular en exigencias de carácter laboral, arancelario y tributario, y

c) La flexibilización de las exigencias legales en materia de porcentajes de capital nacional para la constitución de empresas de transporte marítimo, permitiendo de esta forma una mayor participación de capitales extranjeros.

El presente proyecto de ley, busca precisamente modificar la normativa nacional para dar aplicación a esta Decisión, básicamente flexibilizando el trámite del registro de naves y liberando a las empresas de transporte marítimo de ciertos costos de operación, mediante exenciones tributarias.

Adicionalmente, el enarbolar la bandera colombiana en barcos pesqueros resuelve también los problemas de origen del pescado en los mercados internacionales. Actualmente en los diferentes acuerdos comerciales, todos los países defienden que el origen de los productos pesqueros lo define la bandera del barco. En la Organización Mundial de Comercio todos los países están de acuerdo con este criterio y el único país que ha solicitado que se otorgue origen al recurso pesquero mediante la figura de afiliación o fletamento de barcos, es Colombia; petición que ha sido necesario defender, porque los barcos que faenan para nuestro país resultan más rentables si se abanderan en el extranjero.

Por otra parte, como consecuencia de las medidas contempladas por la FAO en el Código de Conducta para la Pesca Responsable, adoptado por los países miembros, entre ellos Colombia, se aprobó un Plan Internacional de Conservación de los Recursos Pesqueros, para lo cual es necesario que a nivel mundial se limite la capacidad de acarreo. En desarrollo de esta iniciativa, todas las zonas pesqueras del mundo están adoptando, a través de los acuerdos internacionales regionales, resoluciones para limitar dicha capacidad. En el caso de Colombia, en el marco de la Comisión Interamericana de Atún Tropical, se está participando en la negociación de una resolución que limitará la capacidad de acarreo en las aguas internacionales adyacentes, y por no tener barcos abanderados en nuestro país, estamos en condiciones desventajosas, las cuales sólo pueden ser superadas abanderando en el corto plazo barcos pesqueros que nos representen;

c) *Económicas*

En el desarrollo de la actividad pesquera, actualmente existen solamente seis (6) barcos pesqueros de bandera colombiana. Existen empresas colombianas que tienen alrededor de diecisiete (17) naves abanderadas en otros países, las cuales son susceptibles de cambio de bandera a Colombia, pero las condiciones aduaneras y fiscales no lo permiten. Las empresas se han visto obligadas a abanderar sus barcos en otros países, como Bolivia (¡Sí señores, como Bolivia!), donde los trámites son ágiles y las cargas fiscales son

inexistentes, condiciones similares a las que ofrecen los países andinos y centroamericanos.

Además, existen grandes dificultades para un eficiente desempeño del sector pesquero, particularmente del sector atunero, dado que la legislación colombiana vigente afecta negativamente la inversión, abanderamiento y operación de barcos atuneros en Colombia y la operación de los barcos con bandera extranjera debidamente afiliados a plantas procesadoras ubicadas en el territorio de nuestro país.

Lo anterior ha determinado una baja disponibilidad de barcos atuneros mayores de 1.000 toneladas de acarreo abanderados en Colombia, debido a que otros países ofrecen grandes facilidades respecto de esta clase de abanderamiento, las cuales se traducen en menores costos para las empresas y por lo tanto, en precios más competitivos para el atún procesado. En nuestro país existen actualmente veinte (20) naves de bandera nacional con licencia para realizar tráfico internacional, de las cuales apenas tres de ellas tienen entre 2.000 y 5.700 toneladas de registro bruto, y dos (2) naves entre 1.000 y 2.000 toneladas; las restantes, tienen capacidades inferiores a 1.000 toneladas.

Las navieras colombianas que operan barcos de bandera nacional deben soportar altos costos, tales como: impuesto de abanderamiento hasta de un 26% del valor de adquisición de la nave; costos financieros de líneas de crédito ordinario, por ausencia de crédito de fomento; costos laborales altos comparables con la oferta de tripulantes orientales (filipinos) que hoy en día ocupan más de un 40% del total abordo en el mundo; costos de combustibles que involucran un porcentaje importante de impuestos (global e IVA) que son exonerados en otras naciones, como en Argentina; y, adicionalmente las navieras colombianas deben de cancelar impuestos de renta (35%) de los que en otras naciones están exonerados en un 75% del total a pagar, como en Venezuela.

Por otra parte, actualmente, del total de 80 millones de toneladas al año por concepto de comercio exterior en Colombia, menos del 1% es transportado por empresas navieras colombianas; y del total mencionado, 30 millones de toneladas corresponden a transporte de hidrocarburos, y sobre este último rubro, las empresas navieras colombianas no transportan cantidad alguna.

Este fenómeno contrasta con la política de favorecimiento de otros países, inclusive de la Comunidad Andina, que obligan a transportar gran parte de su carga (hidrocarburos) en buques de su propia bandera nacional. Tal es el caso de Ecuador, Venezuela y Brasil, entre otros.

Los fletes que se generan por las cargas colombianas de importación y exportación atendidas por las empresas navieras extranjeras, representan una cifra cercana a US\$4.000 millones al año. Esta suma tan cuantiosa y prácticamente desco-

nocida, podría al menos en una importante porción, beneficiar nuestra economía en ahorro de divisas, generación de empleo y tecnificación del personal dedicado a labores marítimas.

Para aliviar en gran medida los altos costos de operación de las empresas pesqueras y de transporte marítimo, el proyecto de ley contiene un artículo que excluye del pago del impuesto a las ventas a las naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial, que se vayan a registrar y abanderar en Colombia.

Esta simple exclusión reactiva el registro de naves en territorio colombiano, que por los altos costos ha desaparecido; y las naves que se encuentran actualmente con bandera colombiana están pensando en buscar alternativas en otros países.

Lo anterior nos pone en consonancia con países pesqueros como Venezuela, España, México, Perú, e inclusive con países que no tienen tradición pesquera como Bolivia, en los cuales existe liberación tanto aduanera como fiscal para la importación de naves.

Adicionalmente a los costos descritos, existen otros que no son directamente cuantificables, pero que afectan la eficiencia y lucro cesante de la operación e incide fuertemente en el costo de operación. Entre estos costos, se encuentran los problemas relacionados con la tripulación, que muchas veces inciden en la permanencia de días y semanas adicionales de los barcos en puerto y en los gastos administrativos que se requieren para brindar atención a estos problemas ante las diferentes entidades del Estado.

Con el fin de encontrar un equilibrio entre la necesidad de aumentar el abanderamiento de naves en Colombia y solucionar la carencia de mano de obra calificada en la actividad, que la haga rentable y competitiva, el proyecto de ley, al referirse a la nacionalidad de la tripulación, se remite al artículo 74 del Código Sustantivo del Trabajo, y establece dos excepciones concretas al requisito de nacionalidad colombiana, justificadas por la necesidad de contar con una tripulación altamente calificada y entrenada en las naves pesqueras y de transporte marítimo:

1. Cuando no hubiere suficiente número de personal capacitado o idóneo de nacionalidad colombiana, se podrá contratar personal de otras nacionalidades.
2. A los barcos pesqueros que realicen el 75% de sus faenas anuales de pesca en altamar, no se les exigirá tripulación colombiana abordo por el término de quince (15) años.

IV. PRIMER DEBATE AL PROYECTO

Las propuestas contenidas en el proyecto fueron sometidas al análisis amplio por parte de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, así como de los diferentes gremios del país y del propio gobierno nacional, lo cual permitió realizar ajustes al proyecto inicial, durante la discu-

sión de su articulado. Dichas modificaciones resultantes del proceso de concertación fueron acogidas por la Comisión Segunda de la Cámara, como se puede apreciar en el texto aprobado, que incluye, además, la supresión de frases confusas y correcciones a la redacción de algunos artículos, todo lo cual dio mayor claridad al texto definitivo.

V. SINTESIS

En un país, como el nuestro, con costas en dos mares, es necesario ajustar la legislación colombiana para que naves y artefactos navales se abanderen en Colombia en condiciones internacionalmente competitivas, con el fin de desarrollar la actividad pesquera, el transporte marítimo mercante y adquirir presencia en las aguas jurisdiccionales e internacionales.

Teniendo en cuenta, pues, los altos intereses del país y por lo anteriormente expuesto, pongo a consideración de la plenaria de la honorable Cámara, la siguiente

Proposición

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 214 de 2001 Cámara, *por medio de la cual se dictan normas para el registro y abanderamiento de naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial.*

Vuestra Comisión,

Benjamín Higuera Rivera,

Representante ponente para segundo debate.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION SEGUNDA

CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., a 12 de junio de 2001.

Autorizamos el presente informe.

El Presidente,

José Gentil Palacios Urquiza.

CONTENIDO

Gaceta número 302 - Jueves 14 de junio de 2001

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de Ley número 031 de 2000 Camara, por la cual la Nación exalta y se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de Florencia, capital del departamento del Caquetá y ordena la realización de obras de infraestructura e interés social.	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 157 de 2001 Camara, por medio de la cual se crean los Fondos Municipales de Recuperación, Conservación y Fomento del Medio Ambiente para Becas por Reforestación.....	5
Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 231 de 2001 Camara, por medio de la cual se dictan normas especiales tendientes a la transformación de los Corregimientos Departamentales.....	7
Ponencia para segundo debate y texto definitivo al Proyecto de Ley número 021 de 2000 Senado, 139 de 2001 Camara, por la cual la Nación se asocia a unas efemérides.	8
Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 188 de 2001 Camara, 26 de 2000 Senado, por medio de la cual se reglamenta el derecho de petición ante organizaciones privadas.	11
Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 214 de 2001 Camara, por medio de la cual se dictan normas para el registro y abanderamiento de naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial.	12