



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 661

Bogotá, D. C., lunes 26 de septiembre de 2005

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 150 DE 2005 CAMARA

*por medio de la cual se adoptan como política de Estado los programas del ICBF relacionados con la protección de las niñas y las adolescentes embarazadas y madres.*

*“Ley de protección de la madre adolescente”.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Adopción.* Adóptase como política permanente de Estado, un programa para el fortalecimiento personal, social y el mejoramiento de la calidad de vida de las niñas y adolescentes embarazadas y madres.

Este programa recogerá, previa evaluación de su eficacia, las experiencias exitosas y acciones que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, ha venido desarrollando en los últimos diez años y que se encuentran avalados con recursos del Presupuesto Nacional. El ICBF, tendrá un término de seis meses a partir de la vigencia de la presente ley para adoptar dicho programa.

Artículo 2°. *Objetivo.* El objetivo de la presente ley es establecer como política de Estado, un programa de atención integral que brinde a las niñas y adolescentes embarazadas y madres oportunidades para su fortalecimiento personal y desarrollo de su independencia, mediante su participación en procesos de capacitación en formación para la vida y su acceso a una oferta integral de servicios de salud, educación, formación para el trabajo y servicios de cuidado y atención a sus hijas e hijos.

Artículo 3°. *Campo de Aplicación.* La población, meta prioritaria del Programa serán las niñas y las adolescentes embarazadas y madres, para las cuales deberán desarrollarse acciones de prevención del embarazo y la maternidad temprana, con niñas y adolescentes en situación de riesgo y exclusión.

Artículo 4°. *Mecanismo de coordinación.* Para los fines de la presente ley, los Ministerios de Educación Nacional; de la Protección Social; el Instituto de Seguro Social; el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, dentro de sus competencias y funciones en este campo, coadyuvarán con el ICBF para poner en marcha mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional a nivel central y local, para la atención integral de las niñas y adolescentes embarazadas y madres.

Artículo 5°. *Evaluación permanente.* Para la evaluación de esta política estatal se realizará una labor permanente de monitoreo con los mecanismos que vienen siendo utilizados sobre el cumplimiento de la presente normatividad y la revisión de los procedimientos técnico - administrativos

vigentes, para garantizar una atención integral y oportuna a las niñas y adolescentes embarazadas y madres.

Parágrafo. Los funcionarios encargados del programa deberán cumplir con las responsabilidades y obligaciones del programa y su negligencia u omisión será una falta grave de conformidad con la Ley 734 de 2001. El informe de evaluación deberá ser enviado de oficio a la comisión respectiva del Congreso de la República para su correspondiente control.

De los honorables Representantes,

*Jaime Cervantes Varelo*, Departamento del Atlántico; *Jorge Ramírez Urbina*, Departamento del Cesar, honorables Representantes.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

En desarrollo de la actividad pública de producción legislativa, que el Estatuto Superior le asigna al Congreso de la República dentro del carácter democrático, participativo y pluralista que identifica nuestro Estado Social de Derecho; consultando tan solo los límites que la propia Constitución imponen y las necesidades latentes del país, presentamos al Congreso de Colombia el presente proyecto de ley dentro de las siguientes consideraciones:

#### **Madres adolescentes: Una realidad cercana y preocupante**

El término adolescencia deriva de la voz latina *adolescere*, que significa crecer y desarrollarse hacia la madurez y abarca un amplio período de crecimiento físico y psicológico entre los 10 y 19 años dirigido hacia la madurez cognoscitiva, funcional, emocional, sexual y social, con características propias y con modificación en todos los órdenes lo que hace que sea un campo abonado para toda clase de problemas. Este período de crecimiento ha sido asumido, con criterio estadístico, en subgrupos de 10 a 14 años y de 15 a 19 años.

En Colombia la población de adolescentes ha logrado atraer la atención pues, en los últimos veinte años, han sido protagonistas del escenario social al aportar las mayores cifras de los costos sociales, con fenómenos como el embarazo no deseado, las complicaciones del aborto y el madresolterismo.

Precisamente ese protagonismo se ha construido por los equivocados enfoques que han manejado y a la poca importancia que le han dado a su formación en este período. Las consideraciones en cuanto a que la adolescencia es una etapa de la vida llena de salud, ha llevado a olvidar que el adolescente convive con importantes factores de riesgo, los cuales por no conocerlos en gran medida; los lleva a mantener actitudes no saludables respecto a estos y a la vez los convierte en habituales conductas de riesgo.

Lo anterior unido al adelanto de la edad de la menarquia y el comienzo más precoz de las relaciones sexuales puede explicar las razones de la temprana actividad sexual del adolescente convirtiéndose por demás en una situación problemática de mucho impacto en la sociedad actual. Entre las consecuencias de que haya una elevada proporción de adolescentes sexualmente activos, se encuentra la aparición de un problema de salud pública: el embarazo. Las madres que son adolescentes, al ser una población todavía en período de formación (física, emocional y sociocultural) deben dar un paso forzado hacia la madurez. Además, la maternidad no deseada en la adolescencia es un problema de salud personal, familiar y social, con consecuencias a largo plazo para la adolescente y la familia.

El embarazo en la adolescencia es un asunto multifacético que no puede ser claramente enfocado mediante una estrategia única. Es un asunto que involucra cambios biológicos, estrategias de adaptación a la pobreza, deficientes cuidados de salud, impotencia y desvalorización. Refleja una reorganización masiva de las relaciones familiares y personales bajo nuevas presiones y estructuras económicas; también representa contradicciones de valores entre grupos culturales y étnicos.

Al centro de esta problemática se encuentra con más connotación un grupo de niñas y adolescentes que han sufrido abuso sexual y que son más vulnerables al embarazo en una sociedad que ofrece escasa protección. Los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para el año 2002 muestran la realización de 14.421 dictámenes sexológicos, 85% de los cuales fueron practicados a mujeres. En el 2003 el total de dictámenes sexológicos fue de 14.239, 84,4% de los cuales se realizaron a mujeres con un promedio de edad de 13 años; 75% de las víctimas registraron edades inferiores a 15 años.

Para muchas adolescentes embarazadas, una historia de maltrato físico y abuso sexual pudo haber obstruido sus procesos de desarrollo y socavado sus capacidades básicas. A la vez, estas fallas pudieron haber sido agravadas por la incapacidad de las jóvenes abusadas sexualmente para comprender y tomar decisiones respecto a situaciones cada vez más complejas. Sin embargo, el abuso sexual infantil y la explotación sexual como factores en la conducta sexual de alto riesgo y el embarazo en la adolescencia, a pesar, de no ser una realidad nueva ni desconocida en nuestra sociedad han carecido del desarrollo de políticas públicas y esfuerzos de prevención permanentes e integrales, los programas existentes, los cuales no desconocemos, se han orientado a mostrar una gestión de gobierno en los respectivos períodos constitucionales mas no a dar resultados definitivos a la problemática.

El embarazo en las adolescentes, cualquiera que sea su génesis se ha convertido en un mecanismo que perenniza la pobreza y agudiza la situación de subordinación de las mujeres; frente a la constatación de estos retos surge una tarea en el corto plazo para el Estado colombiano a través de un programa permanente para concretar el acceso a información, educación y servicios de salud sexual y reproductiva para adolescentes, así como en desarrollar intervenciones que apunten a fortalecer habilidades y capacidades para que las adolescentes que ya son madres accedan a mejores condiciones y oportunidades para el ejercicio de su maternidad y de sus derechos en su vida futura.

Esta es la aspiración que tenemos con el presente proyecto de ley para la atención de la maternidad adolescente, que el Gobierno Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las demás entidades que coadyuvan en estos temas con las experiencias consolidadas reafirme como Política de Estado un Programa Integral Educativo para Adolescentes Embarazadas y Madres que le generen capacidades para la toma de decisiones sobre su sexualidad y salud reproductiva, así como para pensar su proyecto de vida y usar las redes de apoyo familiar, institucional o comunitarias en busca del mejoramiento de sus recursos sociales y emocionales para vivir un embarazo y maternidad más saludables. No se pueden seguir teniendo programas sectoriales y muchas veces aislados sin un eje integrador y orientador que enfrente el problema y ofrezca resultados concretos. No se pueden seguir teniendo programas que emotivamente aparezcan en el momento en que nuevamente ha ocurrido un hecho lamentable de abuso sexual y consiguiente embarazo de una adolescente, ni programas para mitigar el impacto de su problemática sin la garantía de unos resultados favorables en el mediano plazo para el futuro de la madre adolescente.

En este esquema que proponemos en el proyecto; de conversión de unos programas coyunturales de un Gobierno en Política Permanente del Estado, esencialmente brindamos un instrumento legal para que esos programas no queden en la esfera de la discrecionalidad de los funcionarios que cada cuatro años aparecen en la escena del poder y con excesiva subjetividad se abrogan el derecho de ir desmontando experiencias valiosas que complementadas con nuevas iniciativas podrían aportar buenos resultados en el corto plazo, lo que no riñe con la evaluación permanente y los ajustes necesarios para hacerlos cada día más eficientes. Corresponderá por consiguiente a este Gobierno o a los próximos mantener sus mejores experiencias, que sí las hay, para seguir brindando condiciones de soporte social, afectivo y psicológico para las adolescentes embarazadas y madres, disposición y acompañamiento permanente para la orientación individual a necesidades específicas a nivel de su maternidad, perspectivas futuras, atención de salud, asesoría legal, educativa y ocupacional. Impulso de una red interinstitucional para la prevención y atención del embarazo no deseado y abuso sexual en adolescentes a través de la capacitación, entrenamiento y soporte técnico al personal de salud de los establecimientos involucrados para mejorar sus habilidades de acogida, atención y consejería de adolescentes varones y mujeres sobre sexualidad, anticoncepción, prevención del abuso sexual y embarazo adolescente.

En este orden hay un tema fundamental que deberá ser asumido dentro del programa por el Ministerio de Educación. Se necesita brindarles todas las garantías a las adolescentes durante el embarazo y después del parto a fin de que no abandone su ciclo de formación básica o secundaria a causa de su problema. Es por ello, que se necesita con urgencia una reglamentación que pueda conceder días de inasistencia justificada a la institución educativa, horas de tolerancia para llegar al colegio durante el primer año de lactancia, presentación de evaluaciones después de las fechas establecidas, programas de recuperación por pérdida de clases a causa del embarazo. Incluso también se podría considerar que los padres adolescentes tengan días de inasistencia justificada a partir del nacimiento del niño. Hoy recurrimos a estas humildes ideas porque es preciso garantizar, en primer lugar el principio constitucional de no discriminación por razones del embarazo, en este caso y con más razón, el de una adolescente. En segundo lugar garantizarles integralmente su derecho a seguirse educando.

Planteado así el problema, la política de Estado que planteamos en esta iniciativa no debe ser una sumatoria de programas, proyectos y servicios para las adolescentes de Colombia a partir de las responsabilidades sectoriales sino una política que establezca unas prioridades para ser atendidas de manera integral orientando las actividades, recursos y esfuerzos institucionales tanto públicos como privados. Con esta iniciativa no queremos desconocer el papel fundamental que las diversas entidades del Estado han venido dándole al problema del embarazo en adolescentes porque sabemos de los esfuerzos del ICBF con sus programas; Atención a Niñez y Adolescencia en Situación de Peligro; Atención a Niñez y Adolescencia con Discapacidad o Trastornos Mentales en Situación de Abandono o Peligro; Atención a Niñez y Adolescencia con Problemas por Consumo de Sustancias Psicoactivas; Atención a Niñez y Adolescencia en Condición de Explotación Laboral; Atención a Niñez y Adolescencia en Condición de Explotación Sexual (Acercamiento y Centro Ambulatorio) Atención a Niñez y Adolescencia en Conflicto con la ley por infracción o contravención, entre otros.

Igualmente no podemos desconocer programas como el que ha formulado el Ministerio de la Protección Social dentro de la "Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva" para la población adolescente, el cual resume de la siguiente manera el problema objeto de este proyecto:

*"Las/os adolescentes están iniciando su vida sexual a una edad cada vez más temprana. Al mismo tiempo hay un incremento del porcentaje de mujeres menores de 20 años que son madres (17% en 1995 y 19% en el 2000), porcentaje que es considerablemente superior entre las adolescentes de las zonas rurales (26%) y aún mayor entre las adolescentes en situación de desplazamiento (30%). 14 El embarazo precoz tiene graves consecuencias sobre la calidad de vida de los futuros padres y de los/as hijos/as por nacer: Limita las posibilidades de desarrollo personal y social de padres e hijos en la medida en que reduce las oportunidades de educación y, por lo tanto, afecta la calidad del empleo, aumenta el número de personas con dependencia económica en una familia que con frecuencia*



*tiene recursos económicos escasos y, en general, se convierte en un factor que afecta la calidad de vida de las personas.*

*El embarazo precoz es un factor que contribuye a perpetuar el círculo de la pobreza. El factor más fuertemente relacionado con el aumento de la fecundidad entre la población de adolescentes es el bajo nivel de escolaridad (que a su vez está asociado a condiciones de pobreza): 15 las adolescentes sin educación formal tienen su primera relación sexual y su primer hijo mucho antes que las que tienen algún nivel de escolaridad. El otro factor asociado al embarazo adolescente es el lugar de residencia: 16 las jóvenes de las zonas rurales tienden a tener relaciones sexuales e hijos más temprano que las de las zonas urbanas. En el litoral Pacífico el número de adolescentes embarazadas es el doble que en el resto del país. Asimismo, entre las jóvenes en situación de desplazamiento el embarazo precoz es cada vez más común, bien sea como producto de condiciones de vivienda muy precarias que favorecen las relaciones sexuales, o como alternativa de proyecto de vida, caso en el que se trata de una decisión tomada con información y condiciones para el ejercicio de la autonomía individual muy precarias.*

*Los programas de promoción y prevención y los servicios destinados a la población general no responden a las necesidades específicas de los/las jóvenes. La población adolescente requiere acciones de promoción de SSR específicamente diseñados para ella, con su participación e involucrando las redes sociales de pares, educadores y familia, entre otras, así como servicios de atención integrales que respondan a las necesidades y características propias de su ciclo vital. Los/las adolescentes no acuden con facilidad a los servicios de consejería y atención y, por lo tanto, es indispensable que el sistema cuente con mecanismos que les permitan aprovechar las oportunidades en que se acercan a solicitar orientación o servicios, particularmente para suministrarles métodos de control de la fecundidad y de protección contra enfermedades contagiosas, y para vincularlos a programas específicos según sus necesidades. Con la población adolescente es de particular importancia trabajar los estereotipos, prejuicios y valores frente a la sexualidad, la reproducción y las relaciones de pareja y familiares, que perpetúan relaciones desequilibradas entre los sexos y favorecen conductas de riesgo. Por otro lado, es evidente que la sola divulgación de información no es suficiente para desarrollar competencias sociales orientadas hacia el estímulo de las condiciones que garantizan la toma de decisiones y el ejercicio de una sexualidad sana, libre, satisfactoria y responsable en esa etapa del ciclo vital”.*

En el mismo sentido, Profamilia también ha venido desarrollando programas muy interesantes como el de atención directa a adolescentes. Esta institución tiene claro el problema y estadísticamente ha venido midiendo su impacto; por ejemplo en la “Encuesta Nacional de Demografía y Salud” que realizó advierte que las adolescentes inician su actividad sexual a más temprana edad y cada vez se embarazan más jóvenes, lo que fue confirmado por un nuevo estudio que presentó. Según Profamilia, en Colombia hay 8.700.000 adolescentes, con más de 10 años y menos de 19 y una de cada 5 adolescentes es madre o está esperando su primer hijo.

En la población desplazada, la cifra es peor: una de cada 3 es madre o está embarazada. Esta cifra supera las del 95 y 90, que reportaron porcentajes del 17,4% y 12,78%, respectivamente.

También importantes entidades del sector privado como “Conexión Colombia” se han interesado por esta problemática y han asumido responsabilidades con programas como **“Programa madres adolescentes”** que beneficia 120 madres adolescentes por año. 60 madres por semestre. Su propósito fundamental es la orientación socioafectiva y microempresarial de las adolescentes madres, brinda un espacio de formación y capacitación con el fin de mejorar su nivel de vida y la de sus familias. Además de charlas y cursos de planificación familiar y orientación psicológica, se realizan talleres conversatorios, grupos de apoyo y diferentes dinámicas que ayuden a las madres a solucionar sus conflictos.

La Corporación “Sueños y Esperanzas - Casa Protectora” en la ciudad de Cartagena, también ha venido asumiendo una importante labor en beneficio de las madres adolescentes, brindando protección de manera integral a las adolescentes embarazadas y lactantes desplazadas y a sus menores hijos víctimas de la violencia y en situación de vulnerabilidad física y psicológica del Distrito de Cartagena, el Departamento de Bolívar y todo el territorio colombiano.

Uniendo todos estos esfuerzos tanto los del sector público como los del sector privado podemos construir una importante política pública de manera estable, no otro es el sentido de este instrumento legislativo que hoy proponemos al honorable Congreso de la República

### **Necesidad de una política pública estable para el problema de las madres adolescentes.**

Sintetizando los argumentos de nuestra propuesta tenemos que los índices de embarazos en adolescentes registrados, siguen siendo altos. Los niveles de nacimientos entre las madres adolescentes son motivo de gran preocupación dado que la salud de estas y la de sus bebés corren serios riesgos, y las oportunidades de construir un futuro se disminuyen. La edad promedio de estas adolescentes es 16 años, la mitad de ellas son solteras, sólo el 40% de ellas ha tenido acceso a la escuela antes de su embarazo y de estas casi el 90% abandonó la escuela principalmente por su estado de gestación que muchas veces no es asimilado por la comunidad educativa y la primera reacción es retirarse de su ciclo de formación.

En efecto, las adolescentes embarazadas entre las madres de todas las edades, componen el grupo más vulnerable por cuanto se ciernen sobre ellas muchos problemas que van desde menos probabilidades de que reciban atención médica prenatal a comienzos de la gestación y de manera regular hasta el abandono de su educación secundaria.

Sumado a lo anterior, también se encuentra expuesta a contraer infecciones de transmisión sexual, y por carecer de la educación adecuada, es probable que no hayan desarrollado todavía las habilidades para una buena maternidad o que carezcan de sistemas sociales de respaldo que las ayuden a manejar la crianza de un hijo, la cual tendrá una probabilidad de 10 veces mayor de vivir en pobreza entre las edades de 8 a 12 años.

Por otro lado, alrededor de 70.000 niñas y un millón de bebés de madres adolescentes mueren cada año en el mundo debido a complicaciones durante el embarazo y el parto, según un informe titulado “Estado de las Madres del Mundo”, publicado por la organización “Save the Children”.

Sostuvo la organización en el informe: *“Muchas de estas muertes podrían evitarse a través de cambios y políticas permanentes que le proporcionen servicios de educación y salud a las adolescentes.*

(...)

*“Para muchas adolescentes, la maternidad es una tragedia que las deja en desventaja e incluso una sentencia de muerte, tanto la madre como el bebé corren un gran riesgo debido a las complicaciones durante el embarazo y el parto”.* (...)

Tanto impacto ha causado en la sociedad los últimos acontecimientos de adolescentes embarazadas y abusos sexuales que la Defensoría del Pueblo asumió una importante investigación sobre el tema, la cual arrojó las siguientes conclusiones:

*“La Defensoría del Pueblo evidenció hoy durante una Audiencia Pública, la necesidad de establecer políticas públicas en materia de salud sexual y reproductiva, para enfrentar la problemática del embarazo adolescente en Colombia.*

*Una investigación realizada por la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer de la Defensoría del Pueblo, revela que una de cada tres adolescentes a los 19 años ya es madre, está embarazada de su primer hijo, o ha estado alguna vez embarazada. Una de cada cinco mujeres de 17 años y una de cada 3 de 19 ha estado embarazada.*

*El tema está directamente relacionado con la educación. Las mujeres sin ninguna instrucción tienen su primera relación sexual seis años más jóvenes que aquellas que pueden acceder a educación superior.*

*La investigación advierte que los embarazos a temprana edad forman parte del patrón cultural del país, la mayoría son no deseados y estas adolescentes se convierten en madres solteras abandonadas. A esto se suma el rechazo de los padres, el desprecio e indiferencia de los demás y el trato discriminatorio en los establecimientos educativos, que en algunas ocasiones expulsan a las estudiantes.*

*Esta situación está ligada al tema de la mortalidad materna. El 33 por ciento de los hijos de madres adolescentes corren riesgo al momento de nacer por complicaciones del parto. Esto quiere decir que de tres partos de mujeres adolescentes, uno se complica.*

*La investigación advierte que la inmadurez física de muchas adolescentes y la falta de acceso a servicios adecuados de asistencia médica prenatal o materna, aumenta riesgos de muerte, que en la mayoría de los casos se presentan por causas que podrían evitarse con control prenatal.*

*La eclampsia, las complicaciones del trabajo de parto y posparto y el aborto, son las principales causas de mortalidad materna. El 25 por ciento de los casos se presenta por complicaciones del trabajo de parto y el 16 por ciento por aborto.*

#### **El aborto**

*La investigación de la Defensoría del Pueblo, apoyada en Profamilia, advierte que una de cada tres mujeres embarazadas ha tenido uno o más abortos inducidos. Dos de cada tres han abortado una sola vez y una de cada 20 mujeres ha abortado tres o más veces. Al año, en Colombia ocurren en promedio 300 mil abortos.*

*El mayor riesgo de aborto está en las jóvenes menores de 20 años, en las mujeres que no utilizan métodos anticonceptivos, y las que llegan a un mayor número de gestaciones.*

*Muchos de estos casos terminan en abortos clandestinos y costosos que se realizan en condiciones inadecuadas.*

#### **EPS y ARS**

*En desarrollo de su investigación, la Defensoría consultó a 19 EPS y 10 ARS sobre el tema del embarazo en adolescente; pero sólo obtuvo respuesta del 45 por ciento de las entidades a las que se les envió el cuestionario. Nueve EPS y tres ARS.*

*De las respuestas se estableció que el 54 por ciento de las entidades, desconoce si hay incremento del embarazo adolescente, lo que demuestra la falta de conocimiento y atención sobre el tema.*

*En el caso del Seguro Social, esta EPS no tiene certeza del número de adolescentes que atiende.*

*Registra alrededor de 719.189 jóvenes menores de 21 años, de los cuales el 57.6 por ciento son mujeres. El 18.4 por ciento de los embarazos que atendió, correspondieron a mujeres menores de 14 años. Ni el Instituto de Seguro Social, ni Cajanal conocen la cantidad de afiliados y partos de mujeres menores de 19 años que atienden mensualmente”.*

Ante esta realidad tocada tangencialmente en esta exposición de motivos urge desarrollar una importante labor para que la madre adolescente y su hijo gocen de la presencia permanente del Estado a través de la promoción de la salud en esos casos de maternidad temprana, de educación de la sexualidad y la salud reproductiva en donde se favorezca la adopción de prácticas sexuales responsables por parte de las y los adolescentes y se prevenga de la reiteración de embarazos en la etapa de la adolescencia.

En atención a estas situaciones ya generalizadas en el territorio nacional se requiere que el ICBF; el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de la Protección Social; el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, **dentro de sus competencias y funciones produzcan un programa permanente de asistencia especial y apoyo a las Madres Adolescentes. Este equipo interinstitucional que no asumirá nuevas funciones, por el contrario reafirmará las que ya tiene,** priorizará en todo momento un enfoque interdisciplinario, con énfasis en el abordaje integral de los aspectos biológicos, emocionales y sociales de las adolescentes.

Honorables colegas, en estos términos dejamos planteado esta importante iniciativa para beneficio del Congreso de Colombia, para que sean ustedes, en su sano juicio los que acojan esta propuesta que redundará en mejores condiciones de vida para las adolescentes madres.

De los honorables Congresistas,

*Jaime Cervantes Varelo, Departamento del Atlántico; Jorge Ramírez Urbina, Departamento del Cesar, honorables Representantes.*

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 21 de septiembre del año 2005 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 150 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jaime Cervantes Varelo.*

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

## **PROYECTO DE LEY NUMERO 151 DE 2005 CAMARA**

*por la cual se modifica y adiciona la Ley 191 de 1995 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

### **Objetivo de la ley**

La política de fronteras será una política de Estado fundada en la Constitución Nacional y más específicamente en el desarrollo de lo establecido en los artículos 285, 289 y 337; cuyo objetivo principal es el de promover la integración regional con las naciones vecinas respondiendo de esta manera a las necesidades de inversión social, transferencia de tecnología, fortalecimiento del desarrollo cultural y la potencialización de las ventajas competitivas de estas para la Nación, proyectadas dentro del proceso de globalización. En el desarrollo de las regiones fronterizas se aplicará una política integral que responda a la naturaleza propia de cada región fronteriza.

CAPITULO II

### **Definiciones**

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 4° de la Ley 191 de 1995, así:

**Departamento de Frontera:** Los departamentos que tienen límite geográfico con un país o países vecinos.

**Unidad Especial de Desarrollo Limítrofe (UEDL):** Todos los municipios, corregimientos especiales de departamentos fronterizos y Areas Metropolitanas que tienen límite geográfico directo con un país vecino, a los que el Gobierno Nacional dará la mayor prioridad para fomentar su desarrollo económico y social, a partir de la aplicación preferente de beneficios.

**Zona de Frontera:** Es la asociación de municipios, corregimientos especiales y Areas Metropolitanas de los departamentos, fronterizos, declarados en alguna de las dos definiciones anteriores, en las que se hace necesario la implementación de programas y proyectos sobre implementación productiva, prestación de servicios públicos y básicos, infraestructura compartida y fortalecimiento de procesos culturales y sociales que promuevan el desarrollo fronterizo y de integración con entes territoriales del país vecino.

Esta categoría debe obedecer a la autonomía territorial y a la voluntad de la asociación entre los municipios del respectivo departamento. En todo caso, la iniciativa estará a cargo de los alcaldes y deberá contar con el apoyo del respectivo gobernador. La creación de una Zona de Frontera se oficializará mediante notificación de los interesados al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Nacional de Planeación, en el que se adicionará una propuesta de Plan de Trabajo a implementarse en la Zona de Frontera, que incluya la complementación de esfuerzos de los municipios, del departamento y de la Nación.

CAPITULO III

### **Régimen Territorial**

Artículo 2°. Por consideraciones de interés general, seguridad y soberanía nacional, el Ejecutivo; podrá elevar a la calidad de municipios especiales de frontera aquellas inspecciones y corregimientos departamentales, que se encuentren ubicados en aquellas zonas de frontera, conforme a lo establecido en la Ley 136 de 1994.

CAPITULO IV

### **Régimen Económico**

Artículo 3°. El artículo 19 de la Ley 191 de 1995 quedará así: El Ministerio de Minas y Energía podrá ceder por concesión, la distribución de combustibles importados del país vecino, derivados del petróleo dentro del territorio de los municipios determinados como Zona de Frontera y Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo. Los combustibles de que trata el presente artículo deberán cumplir con las especificaciones de calidad establecidas por las autoridades competentes para las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y estarán exentas del pago de aranceles, impuesto de importación, tasas y demás gravámenes fiscales del orden nacional.

Las Asambleas Departamentales, mediante Ordenanza podrán imponer gravamen a los derivados del petróleo a favor de los fiscos departamentales



con destino a cubrir los gastos de ampliación de la cobertura en educación y red hospitalaria de los departamentos.

La distribución y comercialización de los derivados del petróleo (Gasolina sin contenido de Plomo, Gasolina Ecológica y ACPM), se hará a través de pequeños, medianos y mayoristas que cumplan los requisitos exigidos por las autoridades competentes.

Parágrafo 1°. Las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, donde se desarrolle la política de fronteras, tendrán calidades de puerto terrestre. Para tal efecto el Gobierno Nacional, las dotará de la infraestructura necesaria para su desarrollo a partir de la aprobación de la presente ley.

Parágrafo 2°. La Unidad de Planeación Minero Energética, (UPME); asignará de manera equitativa, cupos de importación a las personas naturales y/o jurídicas legalmente constituidos y autorizados en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

Los comerciantes, transportarán, legalizarán, comercializarán y distribuirán los derivados del petróleo (Gasolina sin contenido de Plomo, Gasolina Ecológica y ACPM), el cual podrá ser nacionalizado y entregado de manera directa al consumidor final; previo cumplimiento de la reglamentación establecida para tal fin por parte de los Ministerios de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y de Minas y Energía.

Parágrafo 3°. En aquellos departamentos y Unidades de Desarrollo Fronterizo, donde la población mayoritaria esté integrada por comunidades étnicas, campesinas del sector rural y zonas de difícil acceso, que el Estado no haya hecho presencia en las políticas de abastecimiento de combustibles. Se destinará un cupo especial a cada comunidad étnica y/o asociaciones de campesinos, para su consumo local de los derivados del petróleo (Gasolina sin contenido de Plomo, Gasolina Ecológica y ACPM) a través de las autoridades tradicionales o representantes legales previo V° B° del gobernador y/o alcalde.

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 23 de la Ley 191 de 1995, así:

Estarán exentos de impuestos de renta y complementarios; el valor de las utilidades generadas por empresas constituidas en el territorio nacional, que sean reinvertidos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y aquellas ya constituidas que se amplíen significativamente en los sectores primarios, manufactureros y de servicios de salud, transporte, Ingeniería, hotelería y turismo, educación y transferencia de tecnología. La presente exención tendrá vigencia por diez (10) años, contados a partir de la expedición de la presente ley.

Parágrafo 1°. La vigencia de las exenciones previstas en el literal a) del artículo 23 y en el artículo 25 de la Ley 191 de 1995, se ampliará en cinco (5) años adicionales a partir de la sanción de la presente ley.

Parágrafo 2°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, hará la respectiva devolución que por concepto de IVA efectúen las personas naturales o jurídicas; por la introducción de bienes y servicios que tengan como destino las Zonas de Frontera y Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo donde no exista comunicación por vía terrestre, desde y hacia el interior del país; como compensación a los gastos de transporte. Los gobernadores, alcaldes y demás autoridades competentes vigilarán, controlarán e impondrán las respectivas sanciones a que haya lugar, a los establecimientos comerciales que no traduzcan dicha devolución en un menor precio de los productos al consumidor.

Artículo 5°. El artículo 27 de la Ley 191 del 1995, recobrará su vigencia una vez sea sancionada y entre en aplicación la presente ley.

**Artículo 27.** Declárese exento del IVA los alimentos de consumo humano y animal, elementos de aseo y medicamentos para uso humano o veterinario, originarios de los países colindantes con las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, siempre y cuando se destinen exclusivamente al consumo de las mismas, en los términos del Decreto 470 de 1986.

Parágrafo. Exonérese del IVA a todas las mercancías introducidas al departamento del Amazonas a través del Convenio Colombo-Peruano vigente.

## CAPITULO V

### Disposiciones Generales

Artículo 6°. El artículo 54 de la Ley 191 de 1995, quedará así:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, podrá autorizar el funcionamiento de Zonas Especiales de Desarrollo Económico Regional, en aquellas zonas de frontera, donde existan posibilidades reales de infraestructura y ventajas competitivas, para efectos de producir bienes y servicios con destino a mercados externos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo que así lo ameriten. El Gobierno Nacional expedirá la reglamentación respectiva.

Artículo 7°. En desarrollo del artículo 337 de la Constitución Política, las Zonas de Frontera para efectos de regímenes especiales en lo administrativo, económico y social estarán divididas en las siguientes regiones:

Región Orinoquia y Amazonia

Atlántica y Nororiental

Región Pacífica.

Cada una de estas regiones tendrá un régimen especial, el cual responderá a las necesidades y características específicas de las mismas y que en ningún caso podrá ser inferior a los regímenes ya existentes.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, sanción y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Presentado,

*Pedro Nelson Pardo Rodríguez,*

Representante a la Cámara,

Departamento del Guainía.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Muchas pueden ser las razones para que la mayoría de las zonas de frontera continúen en la pobreza y el abandono. Algunas de ellas, pueden explicarse porque las políticas de descentralización y las normas vigentes, no corresponden a fenómenos tan particulares como el fronterizo; por la inoperancia o falta de voluntad política para implementar las normas; por la situación de periferia incomunicada; la corrupción, la falta de acompañamiento a las autoridades locales y departamentales.

Las zonas de frontera continúan en la pobreza y, excepción hecha de dos o tres ciudades que viven del comercio binacional, el resto no ha encontrado el camino para hacer de su situación geográfica una oportunidad. Resulta urgente profundizar en las causas de tal situación, para que las políticas tengan real asidero y contribuyan de manera decidida al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de frontera, fin último de cualquier política pública.

El contexto internacional confirma el inmovilismo en el que nos encontramos en relación con nuestros países fronterizos. Analizando comparativamente los indicadores sociales y económicos, en casi todo estamos en el grupo del medio. Lo preocupante es que nuestra posición en el ranking de países en vía de desarrollo empieza a caer y será más pronunciado en la medida en que el conflicto armado no encuentre una pronta salida política.

Hablar hoy de fronteras significa adentrarnos en los territorios de un concepto que ha sufrido profundas modificaciones de significado y paradigmas, merced a que es una realidad determinada por los cambios producidos en el mundo. Como ejercicio de la soberanía exclusiva que un Estado ejerce sobre un territorio, la frontera ha sido relativizada y reconfigurada por los fenómenos de la globalización de los mercados, los capitales y las comunicaciones; la caída del bloque socialista y con él, de la bipolaridad y reparto del mundo por las superpotencias; por la interdependencia de los problemas que aquejan a la humanidad, como el deterioro del ambiente, la democracia, los derechos humanos, las drogas, la persecución de delitos de lesa humanidad; y por la conformación de bloques comerciales y la eliminación política de las fronteras merced a procesos de integración como el europeo.

Colombia no ha sido la excepción. Una lectura detenida de los planes de desarrollo, de las políticas de frontera, de las normas referidas al fenómeno y sobre todo, de las apuestas integracionistas y comerciales del país, así lo confirman. El tratamiento a las fronteras ha ido transitando de una concepción de fronteras cerradas y afirmación de soberanía, hasta aquel que ubica la frontera como un fenómeno cultural, comercial y social, dinámico y complejo, que rebasa el mero límite y lo potencia como un instrumento clave del desarrollo, el mejoramiento de las condiciones de vida, la integración y la apertura económica.

Muchas son las inquietudes y temas por tratar y esclarecer en relación con la realidad del fenómeno fronterizo. Son las fronteras un mundo que se abren al conocimiento y la acción, unos hitos que nos invitan a seguir, unas barreras que las dinámicas de la naturaleza y de los habitantes de estas regiones nos enrostran como artificiales. La formulación de una política de fronteras, nos aboca a construir nuestros propios paradigmas de integración y resistencia, a pensar las realidades múltiples y complejas que anidan en los confines de nuestro extenso país y la posibilidad de cómo darles respuestas adecuadas a las inquietudes propuestas.

### **Representación política y participación**

La Circunscripción Nacional para Senado ha dejado por fuera de esta Cámara las amplias zonas de frontera. Sería conveniente contemplar en una posible reforma electoral o política la manera de asegurar esta representación, ya mediante la creación de circunscripciones especiales o la abolición de la misma circunscripción nacional.

En el marco de la democracia participativa consagrada en nuestra Constitución Política, en particular del artículo 2°, y en razón de que son los habitantes de frontera los actores principales del hecho fronterizo, una política de fronteras debe contar con su activa participación y con la de sus organizaciones representativas, las autoridades locales y regionales, las iglesias, los grupos étnicos asentados, las fuerzas militares y la Policía Nacional.

### **Seguridad fonteriza**

El país y por supuesto las fronteras atraviesan por un momento crítico. El conflicto armado ha convertido nuestros límites en verdaderas “fronteras calientes”, ha generado enormes oleadas de desplazados hacia los países vecinos, ha convertido los pasos de frontera en rutas del narcotráfico y del contrabando de armas. Hoy somos percibidos como un verdadero peligro para la estabilidad regional y aun para la seguridad nacional de Estados Unidos. Persistir en los esfuerzos de paz y afinar los acuerdos y medidas de seguridad para combatir la delincuencia, son imperativos en las relaciones con nuestros vecinos y en las consideraciones de política fronteriza.

### **Integralidad**

La política fronteriza debe pensarse desde la consideración de que somos un país de fronteras marítimas y terrestres, que tenemos límites en dos océanos y que nuestro paradigma de fronteras siempre se ha dirigido a las terrestres, olvidándonos que nuestros mares son casi iguales en extensión al continente. En palabras de Schembri, es necesario que el país sea simultáneamente Caribe, Pacífico, Amazónico, Orinoquense y Andino, aprovechando las ventajas comparativas que estas características le brindan para articularnos al concierto internacional y apalancar el desarrollo fronterizo.

### **Diversidad y desarrollo sostenible**

Las zonas de frontera no son cultural, social, ambiental geográfica y étnicamente homogéneas. Es por ello que se hace necesario relevar estas particularidades para evitar seguir legislando sobre el fenómeno fronterizo de una manera homogénea, asegurar la representación de esta variedad y brindar la posibilidad de que existan regulaciones o estatutos específicos, sobre la base de profundizar la descentralización y otorgar mayor autonomía a las regiones fronterizas, asignando competencias a las autoridades locales y regionales para que puedan brindar respuestas oportunas y adecuadas a las demandas de la integración y el desarrollo fronterizo en sus respectivos ámbitos territoriales.

Muchas de nuestras enormes ventajas competitivas y riquezas ambientales se encuentran en las zonas de frontera: la Orinoquia, la Amazonia, el Pacífico, los parques nacionales y territorios étnicos; los más grandes cuerpos de agua del mundo y los mares Atlántico y Pacífico. Todo ello urge ser pensado e intervenido en el marco de una política de fronteras, de aprovechamiento de esta diversidad y de defensa de los recursos que la misma alberga.

### **Equilibrio y régimen económico**

Además de los mecanismos de compensación política ya mencionados, es menester definir políticas e instrumentos idóneos para compensar los desequilibrios regionales que comportan las zonas de frontera, articularlas al resto de la Nación y promover la infraestructura necesaria para promover el desarrollo y el bienestar de sus habitantes. El equilibrio también hace relación a acompasar el actuar andino y latinoamericano con la acción estatal de las autoridades nacionales o regionales. En palabras de Schembri, “*El arte está en detectar cuáles competencias fronterizas deben desarrollarse internacionalmente, a través de mecanismos comunitarios o de instrumentos de cooperación y cuáles nacionalmente, por la Nación o la Región*”.

La armonía económica como característica especial de los departamentos de las zonas de frontera, hace referencia especialmente a los llamados pequeños comerciantes, que en el argot común de las regiones fronterizas se denominan *pimpineros*, como efigie del trabajo honesto e informal, que obtiene unos pocos recursos económicos para su congrua- subsistencia; razón por la cual en oportunidades son maltratados por las autoridades, más por desconocimiento de estos, que de su importante labor en beneficio general de los ciudadanos de bien que residen en estos lejanos territorios que brindan soberanía y respeto por nuestros símbolos patrios. No desconociendo que su labor debe ser reconocida por los diferentes estamentos del Gobierno Nacional, como respaldo a su sacrificio y tesón de colombianos.

### **Reconocimiento y división política**

Además de la necesaria reevaluación de las políticas fronterizas del país, sus impactos, desarrollos y fuentes de inspiración, es necesario y de interés nacional, avocar el estudio sistemático, concienzudo y permanente de nuestras fronteras y de todos los fenómenos sociales, culturales económicos, políticos del territorio nacional, lo cual hace necesario que el Gobierno Nacional acorde con las facultades otorgadas por el Legislativo, eleve a la categoría de municipios por interés general, seguridad y soberanía, aquellos corregimientos que en nuestras extensas fronteras requieren este tratamiento especial, como reconocimiento a su invaluable sacrificio en representación de los compatriotas que con su presencia comprometen a las autoridades nacionales a brindar el apoyo necesario como complemento a limitaciones de vida y de bienestar personal.

Además de los criterios expuestos anteriormente, tan bien es importante tener en cuenta que las fronteras todas tienen características diversas, por lo que se hace necesario que al momento de legislar sobre el tema; estas sean tenidas en cuenta. Una de las grandes debilidades de la Ley 191 de 1995, es precisamente que no se tuvo en cuenta este fenómeno y por el contrario, le dio a las fronteras un tratamiento generalizado; el cual ha obligado al ejecutivo para que a través de Decretos, haya tenido que dar tratamientos especiales a algunas zonas de frontera. Tratamiento este que solo se ha venido haciendo por períodos cortos y no garantizan una estabilidad jurídica y social, para sentar bases de una inversión y planeación de las soluciones definitivas en el futuro. La pretensión es que esta nueva ley corrija las falencias existentes en la actualidad y con la creación de unos regímenes especiales por regiones respondamos a las necesidades y características de cada una de las fronteras existentes.

De los honorables Congresistas.

*Pedro Nelson Pardo Rodríguez,*  
Representante a la Cámara,  
Departamento del Guainía.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 21 de septiembre del año 2005 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 151 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Pedro Nelson Pardo Rodríguez.*

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*



# PONENCIAS

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 014 DE 2005 CAMARA

*por medio del cual se adiciona el artículo 328 de la Constitución Nacional.*

Bogotá, D. C., 21 de septiembre del 2005

Doctora

GINA MARIA PARODY D'ECHEONA

Presidenta

Comisión Primera Constitucional Permanente

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 014 de 2005 Cámara, *por medio del cual se adiciona el artículo 328 de la Constitución Nacional.*

Respetada doctora Parody:

En virtud de la honrosa designación que nos hiciese mediante el Oficio número P.3.1.091-2005 del 1° de septiembre de 2005, no permitimos rendir ponencia al Proyecto de Acto Legislativo número 014 de 2005 Cámara, *por medio del cual se adiciona el artículo 328 de la Constitución Nacional*, en los siguiente términos.

### 1. Antecedentes

El 20 de julio del 2005 los honorables Senadores Juan Gómez Martínez, Jaime Bravo Motta, Luis Alfredo Ramos, Pedro Pardo, Manuel Ramiro Velásquez y otros y los honorables Representantes Oscar Arboleda, Carlos A. Zuluaga, Oscar Darío Pérez, Antonio Valencia y otros, radicaron el Proyecto de Acto Legislativo en mención, el cual tiene como único objetivo, que las capitales de departamentos en Colombia se organicen como Distrito Capital y de esta manera, según la exposición de motivos anexa al Proyecto, esperan que dichos municipios, que quedarían organizados como distritos capitales, reciban mayores recursos para apalancar sus crecientes necesidades sociales.

### 2. El contenido del acto legislativo

El Proyecto de Acto Legislativo como fue radicado, establece:

**“Artículo 328.** El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter.

Inciso 1°. Todas las ciudades capitales de departamentos en Colombia se organizarán como Distrito Capital, su régimen político, fiscal y administrativo, serán el que determinan la Constitución y las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios, capitales del país, la cual no podrá ser inferior en términos reales a los que perciban a la fecha en que entre en vigencia el presente acto legislativo.

Inciso 2°. Ningún municipio podrá recibir menos, dentro del régimen general de participaciones, a los montos que en términos reales percibe, a la fecha en que entre en vigencia este acto legislativo.

El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación”<sup>1</sup>.

El objetivo principal del presente Acto Legislativo como se establece en la exposición de motivos, es el de aumentar los ingresos o fuentes de financiación para las ciudades capitales de departamentos de Colombia, convirtiéndolos en distritos capitales.

Entre otros, en la exposición de motivos se encomienda a los ponentes realizar un inventario legal de las normas que establecen un tratamiento fiscal distinto para los distritos capitales e inclusive hacen alusión al régimen de Bogotá, D. C. Con el objetivo de llevar a cabo dicho análisis, a continuación se realiza un resumen de las principales normas que establecen restricciones presupuestales a los diferentes entes territoriales y se denotan los principales aspectos a resaltar en cuanto a tratamiento diferencial o no entre distritos capitales o municipios y se hace una breve descripción del régimen especial de Bogotá, D. C.

### 3. Régimen especial del Distrito Capital de Bogotá

Para poder adentrarnos en propiedad en las connotaciones sociopolíticas propias del Distrito Capital, otorgado en exclusividad a la ciudad de

Bogotá debido fundamentalmente a su trascendencia política, económica y poblacional, es necesario adentrarnos en un estudio sucinto de la normatividad constitucional en la materia.

Aunque solamente hasta 1886, se le otorgó un régimen propio a la ciudad de Bogotá debido a su trascendencia política, económica, cultural, histórica y social, y en su condición de Capital de la República y Capital del Departamento de Cundinamarca, y teniendo en cuenta que ha sido el único ente territorial que ha tenido rango constitucional (...) *podemos afirmar que prácticamente desde la colonia, Bogotá ha sido o por lo menos a pretendido ser el nervio motor, el epicentro de la vida nacional. Esta situación se refleja en su estatus y su condición jurídica, de ahí que se hayan expedido normas referidas únicamente al caso de Bogotá que le otorgan atribuciones especiales a sus autoridades, de esa manera, la ciudad se ha gobernado así sea parcialmente por normas especiales solo aplicables a ella diferentes a las que rigen para los demás municipios (...)* afirmación realizada por el constituyente Jaime Castro, en el informe de ponencia sobre Bogotá, Distrito Capital, publicada en la Gaceta Constitucional número 40, afirmaciones que aun hoy gozan de plena validez más aún cuando el Distrito Capital de Bogotá se ha erigido como centro sociopolítico, económico y cultural de Latinoamérica.

De igual forma durante la vigencia de la Constitución de 1886, se expidieron normas especiales para Bogotá, dentro de las cuales se destacan el Decreto Nacional 509 de 1905 sobre el régimen administrativo y de personal del Distrito Capital, la Ley 65 de 1909 sobre división territorial y régimen administrativo, que en su artículo 5° estableció que “El Distrito de Bogotá, no obstante su carácter de Distrito Capital, desde la promulgación de la presente ley será administrado por un Concejo Municipal, un Alcalde y un Personero Municipal, conforme a las leyes sobre régimen político y municipal (...), y la Ley 72 de 1926 sobre facultades al municipio de Bogotá, que entre otras, regulaba lo referente a la aprobación del presupuesto de Bogotá en el Concejo y algunas facultades especiales conferidas al Concejo de Bogotá, diferentes a las de los demás concejos municipales.

Por intermedio del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 1945 que modificó el artículo 5° de la Constitución, se otorgó la calidad de Distrito Especial a Bogotá buscando ofrecer instrumentos propios a una organización territorial, con unas circunstancias sociopolíticas, diferentes a las de los demás municipios del país, permitiéndole un manejo propio de sus rentas fiscales y la autodeterminación de sus relaciones jurídico-territoriales, al afirmar:

*Artículo 1°. El artículo 5° de la Constitución quedará así:*

**Artículo 5°.** *El territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisariías; aquellos y estas, en Municipios o Distritos Municipales.*

*La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio.*

*Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República...”.*

El Decreto 3640 de 1954 por el cual se organiza el Distrito Especial de Bogotá, estableció en su artículo primero que “La ciudad de Bogotá, capital de la República, se organiza como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario”. (Este decreto se expidió considerando que el Decreto número 3518 de 9 de noviembre de 1949, declaró turbado el orden público y el estado de sitio todo el territorio de la República y el artículo 199 de la Constitución Nacional que ordenaba que la ciudad de Bogotá se organizara “como un Distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley”).

Posteriormente, el Decreto-ley 3133 de 1968 por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, estipuló en su

<sup>1</sup> *Gaceta del Congreso* número 453 del 2005 Cámara.

artículo 1° “*El municipio de Bogotá, capital de la República, continuará organizado como un distrito especial sin sujeción al régimen municipal ordinario, y seguirá siendo la capital del departamento de Cundinamarca*” y delimitó aspectos referentes a la organización del Distrito Especial de Bogotá, al Concejo de Bogotá, sobre la Alcaldía Mayor, sobre las Secretarías y los Departamentos Administrativos, sobre la junta asesora y de contratos, sobre la Junta de Planeación Distrital, sobre el personero, sobre el contralor, sobre el régimen presupuestal y fiscal y sobre la coordinación intermunicipal.

En 1977 el Acuerdo Distrital 7 dictó normas generales para la organización y funcionamiento de la Administración Distrital y la clasificación de los trabajadores de la misma.

El Acto Legislativo 1 de 1986, dispuso entre otras cosas, que los ciudadanos eligieran directamente al Alcalde Mayor de Bogotá, dejando de esta forma el acalde ser agente del Presidente de la República. Pese a los avances normativos en esta materia, asalto al legislador de aquel entonces, un interrogante tendiente a determinar si el Distrito Especial de Bogotá debía manejarse con el régimen propio de los municipios o si por el contrario, se debía aplicar el régimen de los departamentos. Para dar solución a este impasse de aplicabilidad normativa, el Constituyente de 1991 concibió el régimen especial para la ciudad en el artículo 322 de la nueva Carta Política:

**“Artículo 322. Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.**

*Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.*

*Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.*

*A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio”.*

Norma que a la postre se conjugó con las disposiciones especiales otorgadas por el Decreto-ley 1421 de 1993, el cual permite que el Distrito Capital de Bogotá tenga un régimen propio y especial en virtud a sus propias connotaciones, tanto políticas, económicas como poblacionales. Así las cosas, no es propio pretender establecer que estos parámetros legales sean aplicables a los demás municipios capitales, cuando estos no poseen las connotaciones del Distrito Capital de Bogotá.

Como vemos, los parámetros especiales que el constituyente estableció para el Distrito Capital, los diseñó fundado en las estructuras propias de la ciudad de Bogotá, y no en la calidad de capital departamental que ostenta esta ciudad. Así las cosas, aunque no se pretenda modificar el artículo 322, que establece el régimen especial del Distrito Capital, sí se proyecta realizar una conexidad directa con los apartes de este mismo artículo, cuando se intenta implementar la modificación del artículo 328, incluyendo en el contenido del mismo la cláusula imperativa de que todas las ciudades capitales departamentales tendrán la calidad de Distrito Capital, factor que en virtud de todas las consideraciones anteriores peca de impropiedad constitucional y fáctica que terminaría por desestabilizar nuestra estructura territorial y orgánica.

**4. Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.**

La presente ley reglamenta lo que se denomina Sistema General de Participaciones, que a su vez está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en dicha norma.

Lo primero a tener en cuenta es que según el artículo 356, se establece que “*Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del sistema general de participaciones que establezca la ley*”.

De esta manera es importante resaltar que por mandato constitucional, los distritos, municipios y departamentos no cuentan con diferencias estructurales en cuanto a competencias se refiere, independientemente de si se trata de distritos capitales o ciudades capitales de departamento.

Posteriormente el desarrollo de la Ley 715 de 2001 establece que una vez descontados los recursos a que se refiere el artículo 2° de dicha ley, el monto total del SGP se distribuirá así: Para el sector educativo 58.5%, para el sector salud 24.5% y la participación para propósito general 17%.

Los criterios de distribución de los recursos para el sector educativo son los estipulados en el artículo 16 de la Ley 715 de 2001 y tanto los municipios como los distritos están cobijados por los mismos criterios que son: población atendida, población por atender en condiciones de eficiencia y equidad. La población atendida será la población efectivamente matriculada en el año anterior, financiada con recursos del SGP. La transferencia a girar por el criterio de la población por atender en condiciones de eficiencia, es el producto de tomar el porcentaje de número de niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos por instituciones oficiales y no estatales multiplicado por la asignación de niño por atender, dándose prioridad a las entidades territoriales con menor cobertura o donde sea menor la oferta oficial, en condiciones de eficiencia<sup>2</sup>. La transferencia a girar por el criterio de equidad se distribuye de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.

Por otra parte, el 24.5% de los recursos del SGP que se giran para el sector salud, según el artículo 47 de la Ley 715 de 2001, se distribuyen teniendo en cuenta 3 aspectos:

- Financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total.
- Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.
- Acciones de salud pública, definidas como prioritarias para el país por el Ministerio de Salud.

Los dos primeros tienen en cuenta o se distribuyen en función de la población pobre. Los recursos para financiar las acciones de salud pública se distribuyen teniendo en cuenta los criterios de población por atender, equidad y eficiencia administrativa.

Con respecto a las acciones de salud pública, el 40% de los recursos destinados para dicho rubro, se distribuye de acuerdo con la población por atender, el 50% por equidad y el 10% por eficiencia administrativa. Los departamentos recibirán el 45% de los recursos destinados para este componente y los municipios y distritos el 55%, a excepción del Distrito Capital, que recibe el 100% de dichos recursos para su respectiva ejecución. Pero es de tener en cuenta que el Distrito Capital recibe el 100% de los recursos asignados para su ejecución, pero el monto que recibe esta en función de la población por atender, equidad y eficiencia administrativa. De esta manera el monto que recibe el Distrito Capital, no es gracias a su definición de Distrito en sí, sino a las tres variables anteriormente descritas.

De esta manera, se concluye que los recursos del SGP que reglamenta la Ley 715 de 2001, se transfieren en función de variables como pobreza, equidad, eficiencia administrativa, población atendida o por atender y otras variables que no relacionan o discriminan en algún momento la distribución de recursos, de acuerdo a sí se tratan de distritos, capitales de departamentos u otros.

**5. Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.**

La presente ley con el objetivo de racionalizar el gasto público, realiza una categorización tanto para los departamentos como para los municipios y distritos y de acuerdo con esta categorización, establece unos límites de gasto para los diferentes entes territoriales.

En la presentación del proyecto de ley y en su exposición de motivos se citan artículos de la Ley 617 de 2000 que no corresponden a las observaciones allí realizadas, mas sin embargo, con el ánimo de analizar el presente proyecto de Acto Legislativo a la luz de la Ley 617 de 2000, a continuación

<sup>2</sup> Artículo 16.2 de la Ley 715 de 2001.



se presentan los aspectos relevantes de dicha ley en relación con el proyecto en estudio.

El artículo 1° y el artículo 2° de la Ley 617 de 2000, establecen una categorización para los departamentos, los municipios y distritos de Colombia, en función, únicamente, de dos variables fundamentales, que son su población e ingresos corrientes de libre destinación.

Así el artículo 2° de la Ley 617 de 2000 establece:

*Artículo 2°. Categorización de los distritos y municipios. El artículo 6° de la Ley 136 de 1994, quedará así:*

*“Artículo 6°. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:*

*Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Parágrafo 1°. Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.*

*Parágrafo 2°. Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.*

*Parágrafo 3°. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior...”*

Como se puede observar, según la Ley 617 del año 2000, la categorización que se realiza a los entes territoriales no discrimina entre distritos o municipios y las condiciones para su clasificación son las mismas para los dos entes.

En la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo, se plantea que el Capítulo VI, artículo 52 de la Ley 617 de 2000, se extienda a los distritos resultantes de dicho acto legislativo, con el objetivo de incorporar las condiciones especiales del Distrito Capital al resto de ciudades capitales de departamento. Dicho artículo y los subsiguientes,

establecen el Régimen para Santafé de Bogotá Distrito Capital, y entre otros, delimitan el límite de los diferentes gastos del Distrito Capital con respecto a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación de la ciudad.

Al hacer una comparación de la clasificación de algunos municipios que hoy en día son capitales de departamento y están clasificados como categoría primera o superior como es el caso de Arauca, Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Leticia, Manizales, Mitú, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Puerto Carreño, Puerto Inírida, Quibdó, Riohacha, San José del Guaviare, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar, Villavicencio y Yopal, la aplicación de las disposiciones del Capítulo VI de la Ley 617 de 2000, sería aun más restrictiva en términos fiscales para estos casos, y contrario al objetivo del proyecto, disminuiría aún más los gastos de dichos entes territoriales, al menos en cuanto a funcionamiento se refiere, elemento que es de esperar se incremente en la medida en que se quieran atender mayores necesidades sociales.

#### LIMITE DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO COMO % DE LOS ICLD

CATEGORIA	LIMITE %
Especial	50
Primera	65
Segunda y Tercera	70
Cuarta, Quinta y Sexta	80
<b>BOGOTA, D. C.</b>	50

Fuente: Ley 617 de 2000 artículos 6° y 53.

Categorización de los municipios capitales según Ley 617 año 2005		Categorización de los municipios capitales según Ley 617 año 2005	
Municipio Capital	CATEGORIA	Municipio Capital	CATEGORIA
ARAUCA	4	NEIVA*	2
ARMENIA	2	PASTO	2
BARRANQUILLA*	1	PEREIRA	1
BOGOTA, D. C.	Esp.	POPAYAN	2
BUCARAMANGA	1	PUERTO CARREÑO*	6
CALI	Esp.	PUERTO INIRIDA	6
CARTAGENA*	1	QUIBDO	6
CUCUTA	1	RIOHACHA	4
FLORENCIA	3	SAN JOSEDEL GUAVIARE	5
IBAGUE	1	SANTA MARTA	2
LETICIA	6	SINCELEJO	5
MANIZALES	1	TUNJA*	2
MEDELLIN	Esp.	VALLEDUPAR*	2
MITU	6	VILLAVICENCIO	2
MOCOA	Nd	YOPAL*	3
MONTERIA	2		

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia.

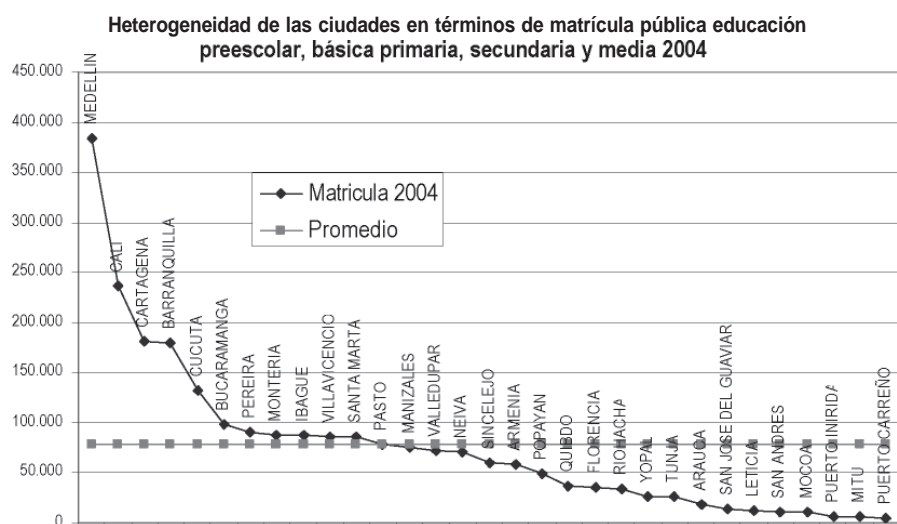
\*Corresponde a la categorización del año 2004.

De esta manera se puede concluir que de acuerdo con lo estipulado en la Ley 617 de 2000, el hecho de convertir a todas las ciudades capitales de departamento en Distritos Capitales no afectaría la categorización territorial dispuesta en dicha norma, ya que las variables fundamentales para ello son la población de cada ente y su nivel de ingresos corrientes de libre destinación, y además, la aplicación de los límites de gastos del Distrito Capital de Bogotá, a otras ciudades que se convertirían en Distrito Capital, haría que su restricción presupuestal fuera aún más exigente.

#### 6. Consideraciones de tipo administrativo, fiscal y técnico

Cuando se plantea que el objetivo del presente Acto Legislativo es el de igualar a todas las ciudades capitales de departamento dándoles el título de Distrito Capital y asignándoles las mismas condiciones que al Distrito de Bogotá, es necesario tener en cuenta que las capitales de departamento son entidades territoriales heterogéneas y que muchas de ellas no cuentan con la capacidad fiscal, administrativa y técnica para cumplir con sus obligaciones constitucionales.

Uno de los indicadores que resaltan la heterogeneidad de las ciudades, es por ejemplo, la matrícula pública en educación preescolar, básica primaria, secundaria y media.



Fuente: DNP-Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible.

En la grafica anterior se puede ver que 18 capitales están por debajo del promedio nacional, siendo las que menos población atienden Puerto Carreño, Mitú, Puerto Inírida, Mocoa, San Andrés y Leticia, ciudades provenientes de antiguas intendencias o comisarías, que tienen además unas condiciones especiales en cuanto a la densidad, nivel de pobreza y capacidad económica y técnica<sup>3</sup>.

En la actualidad, 22 ciudades incluyendo los distritos, administran la prestación del servicio educativo y las restantes prestan el servicio por medio de los departamentos que administran los recursos para ello. Si el objetivo es que las capitales ahora convertidas en Distritos Capitales, administren la prestación de este servicio, entre otros, habría que entrar a analizar el papel o competencias que jugarían los departamentos de ahora en adelante, antes que sí cuentan con la capacidad técnica y administrativa para administrar la prestación de este servicio y que transferirían estas funciones a algunas ciudades que pueden no tener estas condiciones de idoneidad.

En lo correspondiente al sector salud, hoy en día 18 capitales administran la prestación de este servicio y las restantes 13 carecen de dicha competencia y esta es tomada por los departamentos. Al igual que en el sector educativo, si el objetivo del Proyecto de Acto Legislativo es que la administración de la prestación de este servicio se transfiera a todas las capitales, habría que analizar el papel que quedarían desempeñando los departamentos en adelante y la capacidad técnica y administrativa de las capitales que pasarían a desarrollar estas actividades en adelante.

Con las anteriores consideraciones se destaca que es tan heterogénea la situación de las diferentes ciudades capitales de los departamentos, que un cambio en la asignación de competencias de los actuales entes territoriales, que interactúan entre sí, supliendo uno las necesidades de otros (los departamentos a algunos municipios), podría significar el colapso del sistema educativo y de salud que hasta la fecha se ha venido manejando, ya que la asignación de recursos a entidades que no garantizan su capacidad técnica y administrativa podría dar lugar a ineficiencias en la gestión de estos.

### Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 014 de 2005 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 328 de la Constitución Nacional.

**Armando Alberto Benedetti, Coordinador Ponente; Telésforo Pedraza Ortega, Ramón Elejalde, Ponentes.**

<sup>3</sup> Concepto del DNP sobre el Proyecto de Acto Legislativo.

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 073 DE 2005 CAMARA

*por la cual la Nación se une a la conmemoración de los 100 años de la creación del municipio de Lourdes, departamento de Norte de Santander y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

LUIS GUILLERMO JIMENEZ TAMAYO

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Ciudad

Señor Presidente:

Dando cumplimiento a la designación hecha por usted nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley antes referido.

### Reseña histórica

La creación de la localidad de Lourdes, división geográfica del departamento de Norte de Santander, se produjo el 6 de agosto de 1905, por el presbítero Raymundo Ordóñez Yáñez, quien inicialmente la ‘bautizó’ con el nombre de Concepción, siendo segregada del municipio de Gramalote como corregimiento.

La Asamblea Departamental de Norte de Santander, por medio de la Ordenanza 44 del 29 de abril de 1925, erige a esta zona geográfica de Colombia como municipio cambiándole el nombre de Concepción por el de Lourdes, en honor a la Virgen de Lourdes, quien en 1858, la Virgen María, en una gruta cercana a la población de Lourdes –ciudad del sur de Francia–, en el Departamento de Altos Pirineos, situada al suroeste de Tarbes, se le apareció a una niña de 14 años de nombre Bernadette Soubirou, la que posteriormente fue canonizada.

La población de Lourdes está formada por 4.500 personas comprendiéndole al área urbana, 1.464 habitantes y a la rural, 2.546 almas. Está ubicada en la categoría sexta.

La división política de Lourdes se encuentra determinada por ocho barrios y la rural, en 17 veredas.

El sector agrícola es la base económica del municipio de Lourdes en la que se destacan los cultivos de banano, café, el chocheco –una variedad de plátano–, el maíz, frutales y caña panelera. Asimismo, presenta influencia en el campo de la minería y en el sector pecuario es minifundista con explotación comercial precaria dado su atraso tecnológico.

En lo que se refiere a la satisfacción de necesidades básicas Lourdes presenta serios problemas, que no han sido atendidos en debida forma por la pasividad con la que transcurre la vida de sus moradores, los que se pretenden mitigar en parte con dicho proyecto de ley como justo reconocimiento a los eximios valores que esta entidad territorial representa para el país.

El municipio de Lourdes, al centro del departamento de Norte de Santander, urge de especial atención del Gobierno Nacional por sus condiciones humanas, geográficas y su importante contribución no solo al departamento madre, sino al desarrollo del país.

### Aspecto jurídico

Es claro manifestar, que esta iniciativa legislativa tiene su primigenie en el artículo 154 de la Carta Magna, que autoriza al Congreso de la República presentar proyectos de ley, con la excepción allí estipulada. Respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias la honorable corte Constitucional se ha manifestado de la siguiente manera:<sup>1</sup>

*“El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. Según el artículo 154 de la Constitución Política ‘las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución’”.*

Salvo en el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas en el artículo 154 a iniciativa del Gobierno Nacional,

<sup>1</sup> Sentencia C-490/94 –El Principio de Anualidad – violación/Presupuesto nacional – Reserva legal y automática.



a las cuales se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150 de la Carta Fundamental, así como “*las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales*”, no se vislumbra en la Constitución una prohibición general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que generen gasto público, lo cual solamente será efectivo en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. Sin embargo, la Corte Constitucional subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí misma ordenar traslados presupuestales. De tal manera que por fuera de las materia indicadas, se impone el principio de libertad en materia legislativa.

Concadonado con el tema se observa igualmente como el máximo tribunal de constitucionalidad ha esgrimido:<sup>2</sup>

“*La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación, simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluya en la Ley Anual de Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos*”.

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 de sus miembros para proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la inclusión en el presupuesto corresponde **exclusiva y discrecionalmente** al Gobierno Nacional.

De conformidad con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, una vez ordenado el gasto público en la respectiva ley previa, solamente puede ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2° del artículo 345 de la Constitución Política. El ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento jurídico.

Se concluye entonces, que de conformidad con la Constitución Política y lo señalado por la jurisprudencia de la Corte, los congresistas sí pueden presentar proyectos de ley que decreten gasto público. No obstante, el problema radica en la sujeción que debe tener dicha iniciativa a disposiciones de rango superior, como se expone a continuación.

Muchas de estas iniciativas vulneran las disposiciones contempladas en la Ley 819 de 2003 la que tiene rigidez de ley orgánica por gozar de características especiales, así:<sup>3</sup> i) Reglamenta una materia en su totalidad, por mandato constitucional y reservadas sólo a leyes orgánicas; ii) Han sido creadas para proyecciones en el tiempo, manifestadas en las exigencias del constituyente para su creación; iii) Por lo anterior, jerárquicamente conservan una superposición frente a las demás leyes ordinarias. Como quiera que, en su artículo 7° tipifica claramente que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, debe hacerse explícito con plena compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, para el cumplimiento de este postulado deberá ser incluido en la exposición de motivos los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costo.

“**Artículo 7°.** *Análisis del impacto fiscal de las normas.* En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo...”

Igualmente, la Ley Orgánica 715 de 2001 que desarrolla los dictados constitucionales y discrimina los sectores en los cuales es competente la Nación y cada entidad territorial para centrar su interés, reza en su artículo 102 lo siguiente:

“**Restricciones a la presupuestación.** *En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales*”.

Finalmente, la Corte Constitucional ha sido meridiana en expresar que en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C. P., art. 288), la Nación puede en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios. Lo anterior, sin embargo, debe realizarse dentro del marco de la ley orgánica que distribuye competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales y siempre que, en aplicación de tales principios, ello sea procedente. Diferente sería, fomentar una autonomía parasitaria y demasiado costosa en términos fiscales. Ello porque la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de autonomía territorial consagrado en la Constitución Política<sup>4</sup>.

Es por ello que con fundamento en los postulados anteriores las leyes no pueden decretar gastos, a cargo de la Nación, para iguales fines a los cuales ella le transfirió sus ingresos, ya que sería dar una doble asignación presupuestal para el mismo fin.

Concedores de las buenas intenciones que persigue el respectivo proyecto de ley, estos aspectos deberán ser corregidos en el transcurso del respectivo trámite legislativo para solventar en todo o en parte la problemática social, económica y cultural por la que atraviesa este bello municipio de Colombia. Procédase así a rendir ponencia.

#### Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones me permito solicitar a los miembros de la honorable Comisión Cuarta Constitucional Permanente se le dé primer debate al Proyecto de ley número 073 de 2005 Cámara, *por la cual la Nación se une a la conmemoración de los 100 años de la creación del municipio de Lourdes, departamento de Norte de Santander, y se decretan otras disposiciones*, junto con el pliego de modificaciones.

Cordialmente,

Luis Antonio Serrano Morales,

Ponente.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 073 DE 2005 CAMARA

*Título: Quedará así:*

*Por la cual la Nación se une a la conmemoración de los 100 años de la creación del municipio de Lourdes, Departamento de Norte de Santander, y se decretan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

*Artículo 1°. Quedará igual.*

**Artículo 1°.** La Nación se une a la celebración de los cien (100) años del municipio de Lourdes, Norte de Santander y rinde un reconocimiento póstumo a su fundador, presbítero Raymundo Ordóñez Yáñez, mediante la construcción de un monumento en bronce como homenaje a su creador. La construcción de esta obra estará a cargo del Ministerio de Cultura.

*Artículo 2°. Quedará así:*

**Artículo 2°.** *Condecoración.* Confiérase al municipio de Lourdes, Norte de Santander, la condecoración Orden de la Democracia Simón Bolívar en el grado correspondiente, por sus 100 años de fundado, la que le será otorgada por la Mesa Directiva de la honorable Cámara de Representantes, en acto especial, y entregada al señor Alcalde de esta municipalidad en su debida oportunidad.

<sup>2</sup> Sentencia C-343/95 – El principio de iniciativa legislativa presupuestal.

<sup>3</sup> Sentencia C-579/02 – Corte Constitucional.

<sup>4</sup> Sentencia C-017 de 1997 – Corte Constitucional.

*Artículo 3°. Quedará así:*

**Artículo 3°.** El Gobierno Nacional podrá incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la ejecución de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Lourdes, departamento de Norte de Santander.

- a) Terminación y construcción de 5 kilómetros de la carretera Gramalote-Lourdes;
- b) Construcción “Hostería-Centro Recreacional Barrio Las Lomas”;
- c) Construcción y adecuación planta de tratamiento de las aguas residuales;
- d) Ampliación del relleno sanitario de La Guaimarala extendiendo este servicio al área rural;
- e) Implementación de programas de piscicultura.

*Parágrafo del artículo 3°. Quedará igual.*

**Parágrafo.** El costo total y la ejecución de las obras sociales de interés general señaladas anteriormente podrán complementarse con los recursos económicos y las apropiaciones presupuestales con destinación específica que incluye el Plan de Desarrollo e Inversión del municipio de Lourdes.

*Artículo 4°. Quedará igual.*

**Artículo 4°.** *Vigencia.* Esta ley entra a regir a partir de la fecha de su sanción, promulgación y publicación.

*Luis Antonio Serrano Morales,*  
Ponente.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NUMERO 089 DE 2005 CAMARA**

*por medio de la cual se adicionan los artículos 94, 96 y 131 de la Ley  
769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre 5 de 2005

Doctor

JOSE MANUEL HERRERA CELY

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Ciudad

Señor Presidente:

De acuerdo con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, y agradeciendo la designación y el honor que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 089 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se adicionan los artículos 94, 96 y 131 de la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

**1. Motivación y contenido del proyecto**

El proyecto de ley en referencia, presentado por el honorable Representante Edgar Fandiño Cantillo, consta de cuatro artículos incluyendo el de vigencias y busca como objetivo primordial, restringir la presencia de menores como parrilleros o simplemente pasajeros de motocicletas equiparándose lo ya dispuesto para los automotores en general.

**2. Articulado**

PROYECTO DE LEY NUMERO 089 CAMARA 2005

*por medio de la cual se adicionan a los artículos 94, 96 y 131  
de la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el literal 11 al artículo 94 el cual será del siguiente tenor: No se será permitido el llevar en motocicletas, mototriciclos, y mototriciclos en calidad de acompañante a menores de 10 años.

Parágrafo. Se exceptúan de tal prohibición aquellos municipios donde la motocicleta sea el único medio de transporte o donde así lo determine la autoridad de tránsito correspondiente.

Artículo 2°. El artículo 94 numeral 1 quedará de la siguiente manera: Podrá llevar un acompañante en su vehículo, el cual también deberá utilizar casco y elementos de seguridad, siempre y cuando este no sea menor de 10 años.

Artículo 3°. Adiciónese al artículo 131 literal b) el numeral 23 el cual dispone: Llevar menores de 10 años como acompañante en motocicleta.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción y deroga las normas que le sean contrarias.

Notifíquese y cúmplase.

**3. Sobre la exposición de motivos**

El autor señala que, desde la entrada en vigencia de la Ley 769 de 2002 mediante la cual se adoptó el Código Nacional de Tránsito, este se constituyó en un instrumento jurídico de gran utilidad, en un país donde se carece de cultura en seguridad vial, hecho que dio lugar a un régimen legal contravencional de carácter preventivo que resultó ser más sancionatorio, más inflexible en cuanto a su interpretación se refiere, donde cada una de las partes interesadas llámense organismos de tránsito y/o funcionarios, al igual que los gremios del transporte y el Ministerio le dan una interpretación distinta pero al final muy lejos del espíritu de la ley. Sin embargo, es conveniente resaltar que como herramienta legal contribuyó a delimitar en forma integral la relación de los particulares frente al desarrollo de la conducción, cuya naturaleza es de una actividad peligrosa, a la postre en muchos aspectos no fue lo suficientemente preciso, razón por la cual y en virtud del menester constitucional que ostenta el poder legislativo me dispongo abordar un aspecto de vital importancia, que inexplicablemente quedó de lado, en este cuerpo normativo, siendo lo referente a la protección de los niños menores de diez (10) años como copilotos en motocicletas, señalándose en primera instancia como norma de comportamiento de los motociclistas y en segundo término como conducta reprochable desde el punto de vista contravencional.

En el último año se ha convertido la accidentalidad de tránsito terrestre, en un asunto de salud pública para la Nación, hecho relevante dado el incremento sin pausa de la mortalidad de ciudadanos, circunstancia que motiva la presentación de una iniciativa que intenta restringir la presencia de los menores como parrilleros o simplemente pasajeros de motocicletas equiparándose lo ya dispuesto para los automotores en general.

**4. Importancia del proyecto de ley**

En la exposición de motivos, se toma como punto de partida la consigna dispuesta por la Organización Mundial de la Salud en la celebración del Año Internacional de la Seguridad Vial en el mundo (2003) **la seguridad vial no es accidental.**

También señala el autor que “A pesar de la positiva evolución en los índices de la accidentalidad vial, no menos cierto es que la situación continúa siendo un problema de salud pública, convirtiéndose en una costumbre nefasta, en especial los índices arrojados por accidentes de motocicletas y similares en todo el país, sin que los estamentos oficiales adopten medidas de fondo que contribuyan a la erradicación de la problemática, razón que motiva la presente iniciativa en aras de subsanar la ausencia normativa de la Ley 769 de 2002 sobre el asunto que nos atañe, a este panorama se auna la crisis de otros sectores como el hospitalario los cuales no dan abasto para atender la demanda de víctimas que año tras año aportan los accidentes de tránsito en el país, situación que poco contribuye para sacar del cadalso en que se encuentra sumida la red hospitalaria nacional”.

**5. Análisis estadístico**

El autor, con el objeto de brindar una mayor ilustración sobre la problemática de accidentalidad de motociclistas en el país, donde han resultado afectada la integridad física de los menores de 10 años recurrimos a la base de datos del Instituto de Medicina Legal donde apreciamos en forma clara las dimensiones de la problemática la cual requiere de la legislación pertinente que presentamos a consideración de este parlamento.

Dentro de los índices de accidentalidad en Colombia, los motociclistas ocupan el segundo lugar entre el total de las víctimas de los accidentes de tránsito en el país con el 21.5% de los muertos y 26.9% de los heridos del total nacional. Situación que genera preocupación, aunque los índices indiquen que la tasa de mortalidad ha disminuido, no deja de ser una problemática de salud pública que requiera un ajuste normativo, la propuesta toma como hecho relevante el aumento de la motocicleta como medio de transporte, conjugado con la modalidad de transporte público informal que se practica en gran parte de nuestro territorio.



## 6. Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los integrantes de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, dar primer debate al Proyecto de ley número 089 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se adicionan los artículos 94, 96 y 131 de la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones*, junto con el pliego de modificaciones propuesto.

De los honorables Congresistas,

*Rocío Arias Hoyos*, Representante a la Cámara, Departamento de Antioquia; *María Teresa Uribe Bent*, Representante a la Cámara, Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Al entender la importancia de la iniciativa propuesta, con el ánimo de mejorar la presente iniciativa, los ponentes hacen unos cambios de fondo y de forma:

#### Título y encabezamiento del proyecto:

Se le da una mejor redacción al proyecto, cumpliendo con lo estipulado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ª de 1992.

#### El título y encabezamiento del proyecto quedarán así:

PROYECTO DE LEY NUMERO 089 DE 2005 CAMARA  
*por medio de la cual se adicionan los artículos 94, 96 y 131 de la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Se adiciona el párrafo con la inclusión del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en lo que tiene que ver con la excepción de la aplicación de la presente norma, ya que por un lado San Andrés no es municipio, y por el otro, este medio de transporte se usa masivamente en tales territorios.

#### El artículo 1º quedará así:

Artículo 1º. Adiciónese el siguiente literal y un párrafo al artículo 94 de la Ley 769 de 2002:

No se será permitido el llevar en motocicletas, motociclos, y mototriciclos en calidad de acompañante a menores de 10 años.

Parágrafo. Se exceptúan de tal prohibición el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y aquellos municipios donde la motocicleta sea el único medio de transporte o donde así lo determine la autoridad de tránsito correspondiente.

**Artículo 2º.** Se evidencia, por el título del proyecto, que se pretende una adición al artículo 96 y no 94 como quedó plasmado en el articulado del proyecto original.

#### El artículo 2º quedará así:

Artículo 2º. El numeral 1 del artículo 96 de la Ley 769 de 2002 quedará de la siguiente manera:

Podrá llevar un acompañante en su vehículo, el cual también deberá utilizar casco y elementos de seguridad, siempre y cuando este no sea menor de 10 años.

**Artículo 3º.** Sobre este artículo se debe hacer claridad en que el autor se refiere al literal A), ya que el literal B) hace referencia a los vehículos automotores.

#### El artículo 3º quedará así:

Artículo 3º. Adiciónese, al literal A) del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, un numeral que diga:

Llevar menores de 10 años como acompañante en motocicleta.

#### El artículo 4º quedará igual.

*Rocío Arias Hoyos*, Representante a la Cámara, Departamento de Antioquia; *María Teresa Uribe Bent*, Representante a la Cámara, Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 089 DE 2005 CAMARA

*por medio de la cual se adicionan los artículos 94, 96 y 131 de la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

“El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese con el siguiente literal y con el siguiente párrafo el artículo 94 de la Ley 769 de 2002:

No será permitido llevar en motocicletas, motociclos, y mototriciclos en calidad de acompañante a menores de 10 años.

Parágrafo. Se exceptúan de tal prohibición el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y aquellos municipios donde la motocicleta sea el único medio de transporte o donde así lo determine la autoridad de tránsito correspondiente.

Artículo 2º. El numeral 1 del artículo 96 de la Ley 769 de 2002 quedará de la siguiente manera:

Podrá llevar un acompañante en su vehículo, el cual también deberá utilizar casco y elementos de seguridad, siempre y cuando este no sea menor de 10 años.

Artículo 3º. Adiciónese al literal A) del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 un numeral que diga:

Llevar menor de 10 años como acompañante en motocicleta.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción y deroga las normas que le sean contrarias.

*Rocío Arias Hoyos*, Representante a la Cámara, Departamento de Antioquia; *María Teresa Uribe Bent*, Representante a la Cámara, Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGANICA NUMERO 102 DE 2005

*por el cual se regula la obligación del Gobierno Nacional de rendir informes ante el Congreso de la República sobre la deuda pública, se suprime la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2005

Doctora

GINA PARODY D'ECHEONA

Presidenta Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetada doctora:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hiciese mediante el Oficio número P.3.1.090-2005 del 1º de septiembre de 2005, nos permitimos rendir ponencia al Proyecto de Ley Orgánica número 102 de 2005, *por la cual se regula la obligación del Gobierno Nacional de rendir informes ante el Congreso de la República sobre la deuda pública, se suprime la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

#### 1. Antecedentes del proyecto

El presente proyecto de ley orgánica que fue presentado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 23 de agosto, por los honorables Representantes César Negret, Tony Jozame y otros; tiene dos objetivos fundamentales: **Primero**, pretende consagrar la obligación del ejecutivo de presentar ante el Congreso de la República informes relacionados con el ejercicio de la autorización legal otorgada para contratar la deuda pública en virtud del numeral 9 del artículo 150 de la Constitución Política, y **segundo**, la supresión de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, creada mediante el artículo 8º de la Ley 123 de 1959, e incorporada como comisión especial en los artículos 64 y 65 de la Ley 5ª de 1992, con el propósito de permitir mayor eficiencia y celeridad en los procesos de contratación de deuda pública, por considerar que esta es una función meramente administrativa que se halla en cabeza del ejecutivo, precisando que la función del Congreso de la República en la materia sea el control político.

#### 2. Contenido del proyecto de ley orgánica

Artículo 1º. *Informes sobre la deuda pública.* En desarrollo del numeral 9 del artículo 150 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, a través de las Comisiones Terceras Constitucionales, informes trimestrales sobre el ejercicio de las autorizaciones conferidas por ley en materia de deuda pública, en los meses de agosto, noviembre y mayo, con corte al último día del mes anterior al de presentación del informe.

Artículo 2°. *Supresión.* Suprímase la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 8° de la Ley 123 de 1959; los artículos 2°, 3°, 4°, 5° y 6° de la Ley 18 de 1970; artículo 9° de la Ley 3ª de 1972; literal c) del numeral 3 del artículo 114 del Decreto 150 de 1976; literal e) del artículo 2° de la Ley 18 de 1977; numeral 2 del artículo 5° de la Ley 19 de 1977; literal d) del artículo 2° de la Ley 63 de 1978; literal d) del artículo 4° de la Ley 25 de 1980; literal d) del artículo 2° de la Ley 74 de 1981; el artículo 21 de la Ley 55 de 1985; artículo 21 de la Ley 51 de 1990; los artículos 64 y 65 de la Ley 5ª de 1992; artículo 24 de la Ley 185 de 1995; la expresión “*En todo caso, las operaciones de crédito público externo de la Nación y las garantizadas por esta con un plazo mayor de un año, requerirán concepto previo de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público*” del inciso 5° del parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993; numeral 2 del literal a) del artículo 8° del Decreto 2681 de 1993; el artículo 5°, el inciso 2° del artículo 7° y el artículo 14 de la Ley 533 de 1999; la expresión “*y el de la Comisión de Crédito Público*” del artículo 38 de la Ley 344 de 1996; así como todas las alusiones que se hagan a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público o a la Comisión de Crédito Público en normas legales o reglamentarias vigentes.

### 3. ¿Por qué se trata de una ley orgánica?

El artículo 151 de la Constitución Política establece la naturaleza de las leyes orgánicas y los asuntos a tratar por las mismas, cuando en su artículo 151 determina que “*El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara*”. Cláusula constitucional que es desarrollada por la Ley 5ª de 1992, en los artículos 204, 205 y 206.

Artículo 204. *Trámite.* Los proyectos de ley orgánica, ley estatutaria, ley de presupuesto, ley sobre derechos humanos y ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especialidades establecidas en la Constitución y en el presente Reglamento.

Artículo 205. *Votación.* La aprobación de los proyectos indicados en el artículo anterior requerirá el voto favorable de la mayoría de las Cámaras y sus Comisiones Constitucionales, en cualesquiera de los trámites del proceso legislativo y en las condiciones constitucionales.

#### I. Proyectos de Ley Orgánica

Artículo 206. *Materias que regula.* Se tramitarán como proyectos de ley orgánica, de conformidad con el artículo 151 y concordantes de la Constitución Política, los referidos a:

1. *Los Reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras.*
2. *Las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.*
3. *La regulación, correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.*
4. *Las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan General de Desarrollo.*
5. *Las relativas a la asignación de competencias a las entidades territoriales y entre estas y la Nación.*
6. *Las atribuciones, los órganos de administración, los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías.*
7. *La definición de los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.*
8. *El establecimiento de las condiciones, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, para solicitar la conversión de la región en*

*entidad territorial, y posterior referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.*

9. *El establecimiento de los requisitos para que el Congreso Nacional pueda decretar la formación de nuevos departamentos.*

10. *La regulación sobre la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.*

11. *El ordenamiento territorial.*

Al observar las normas precitadas, podemos observar que el proyecto en estudio establece dentro de su estructura normativa la supresión de los contenidos de los artículos 64 y 65 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se establece el reglamento del Congreso, materia propia de las leyes orgánicas.

#### 4. La separación de poderes en las Ramas del Poder Público como garantía de funcionalidad e imparcialidad del Estado

El presente acápite parte de la visión que tuvo el Constituyente del 1991, en la cual adopta los planteamientos de las teorías del constitucionalismo francés que expresan los ideales de prosperidad e igualdad del hombre frente al hombre y del hombre frente al Estado. Para lograr este objetivo es necesario que se adopte la teoría de la tridivisión del poder, manteniendo la autonomía de estas, pero bajo la imperativa colaboración de las mismas tal como lo describe el artículo 113 de la Constitución Política.

Los Constituyentes Hernando Yepes Arcila, Alfonso Palacio Rudas, Antonio Galán Sarmiento, Álvaro Echeverri Uruburu y Rósemberg Pabón, en la Gaceta Constitucional número 54 reviven la postura, dada desde la antigua Grecia, con Platón y Aristóteles, pues fueron ellos quienes plantearon, por primera vez, una forma mixta de gobierno que conjugaba la participación en el poder de distintos estamentos, orientada hacia una concepción plural del poder más que de una división de poderes en sentido estricto. En desarrollo de esta premisa manifestaron los constituyentes los siguientes argumentos:

(...) La separación de poderes “*fue posteriormente recogida y expuesta teóricamente por Locke y Montesquieu quienes encuentran en la división de poderes la única forma de garantizar la libertad, como quiera que implicaba que cada función capital del Estado tuviera un titular distinto y que en el marco de esa separación los poderes se vincularan recíprocamente mediante un sistema de correctivos y vetos.*

Desde su formulación por Locke y Montesquieu, la separación de poderes, más que pretender el establecimiento de una suerte de interrelación o coordinación armónica entre los poderes públicos, proponía una rígida división entre las funciones de los órganos estatales teniendo como objetivo básico impedir la concentración de poder en una sola persona o en un solo órgano, garantizando de esta forma efectivamente la libertad política de los coasociados a través de los mutuos controles entre los órganos estatales (...).”

El constituyente recuerda el pensamiento de Montesquieu en el siguiente aparte de su obra “Sobre el Espíritu de las leyes”:

(...) “*La libertad política, en un ciudadano, es esa tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad, y para poseer esa libertad es necesario que el gobierno sea tal, que un ciudadano no pueda temer a otro. (...) La libertad política no se encuentra sino en los gobiernos moderados, ella no existe sino cuando no se abusa del poder. Pero es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder está inclinado a abusar de él, hasta donde encuentre límites.*

“*Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder, hay en cada Estado tres clases de poder: La potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes, y la potestad ejecutiva de las que dependen del Derecho Civil. (...) Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura la potestad legislativa se encuentra reunida con la potestad ejecutiva, no hay libertad, puesto que se puede temer que el mismo monarca o el mismo Senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente*”.

Como puede apreciarse, el principio de la división tripartita de poderes se hizo derivar del análisis de las funciones del Estado, que eran tres con relación a la ley: hacerla, aplicarla y dirimir los conflictos que suscitaba su aplicación; es decir, las típicas funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Así pues, bastó con asignar cada una de estas funciones a



órganos distintos, llamados poderes, para considerar que los derechos de los ciudadanos quedaban amparados de cualquier abuso de la autoridad pública, ya que al permanecer cada órgano en la órbita de su función se lograba que el poder frenara al poder (...)."

Sumado al anterior análisis, nuestro constituyente consideró (...) "como elemento innovador y altamente conveniente, la inclusión de la cooperación armónica de cada una de las ramas del poder público, pero manteniendo como límite a esta, la determinación y autonomía de cada una de las llamadas ramas del poder público, cualquier acción que interfiera con esta autonomía se puede considerar como la violación directa al ordenamiento constitucional y un atentado contra formación estatal (...)."

La resultante de este análisis de conveniencia política y social es el actual artículo 113 de nuestra Carta Magna, el cual reza (...) *Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.*

*Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. (...)*

Como consecuencia de lo anterior, podemos establecer que, en relación directa con el proyecto en estudio, la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público no solamente ejerce funciones propias de otra rama, sino que además traspasa el espíritu del constituyente que pretendió una separación de las Ramas del Poder Público.

#### 5. La connotación del control político del congreso

El Constituyente de 1991 estableció dentro sus objetivos principales el reforzar la función de control político del Congreso de la República, entre otras razones, para que pudiera fiscalizar de manera más efectiva la actuación del gobierno. Tal propósito quedó plasmado en los debates realizados en el seno de dicha Asamblea donde se dijo:

*"Las Constituciones Colombianas, sin excepción, otorgaron al Legislativo la responsabilidad del control político, hoy sin embargo, el balance del ejercicio de la potestad fiscalizadora, revela tal impotencia histórica del parlamento, que puede afirmarse que el control es a la inversa, es decir que en Colombia, es el Ejecutivo el que ejerce el control político del Parlamento (...).*

*"Al contrario de lo que ocurre en las democracias occidentales, en Colombia la tendencia no es fortalecer la función natural del Legislativo en relación con el Ejecutivo sino que ha llegado al extremo de prohibirla estableciendo en la Constitución Nacional que el Congreso esté impedido para dar votos de censura respecto de los actos oficiales. Esta ha sido una de las causas más notables de los abusos del poder por parte del Presidente de la República y otros altos funcionarios del Estado, puesto que no existen en la práctica mecanismos para ejercer efectivamente la vigilancia, la calificación y la sanción política a determinadas conductas del Gobierno"<sup>1</sup>.*

Como resultante de este arduo debate se determinó establecer en el artículo 114 de nuestra Constitución Política, como función propia del Congreso de la República, el ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

*"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración"*, en concordancia con los numerales 9 y 10 del artículo 150 de este mismo ordenamiento, los cuales establecen:

*"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

9. *Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.*

10. *Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara"*.

*El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.*

*Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.*

De los extractos anteriores podemos afirmar que cuando se indaga a cerca del papel de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público en cuanto al control político que esta puede ejercer, podemos observar que el mismo se desdibuja tras la desnaturalización de sus funciones, cuando funge como coadministradora del ejecutivo en la materia.

#### 6. Análisis del articulado del proyecto

El artículo 1° del proyecto en estudio pretende instaurar la obligación del ejecutivo a presentar informes trimestrales al Congreso de la República por intermedio de la comisión terceras, sobre el ejercicio de las autorizaciones conferidas por ley en materia de deuda pública; con esta nueva exigencia se pretende que exista un verdadero control político por parte del Congreso de la República y no como ocurre hoy en día en la cual estas funciones en apariencia las tiene la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

En este mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en Providencia C-246 del 16 de marzo de 2004 cuando las normas que otorgan eficacia material y jurídica a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público fueron demandas, admitiendo la exequibilidad parcial.

La actividad contractual y específicamente la contratación de deuda pública, si bien requiere autorización previa del Congreso, es una función de carácter administrativo que compete ejercer de manera autónoma al Gobierno, en virtud del numeral 23 del artículo 189 de la Carta Política, que establece como una de las funciones del Presidente de la República, la de celebrar los contratos que le corresponda con sujeción a la Constitución y la ley.

Las funciones administrativas allí otorgadas al ejecutivo no pueden ser obstaculizadas por las otorgadas en un mandato legal a un ente de naturaleza eminentemente legislativa como la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público. Esta obstaculización se manifiesta cuando, en primer lugar, se le otorga la facultad de autorizar al Gobierno para que celebre operaciones de contratación de deuda pública a través de las denominadas leyes de endeudamiento o leyes de autorizaciones y, en segundo lugar, al efectuar un real control político sobre el ejercicio de dicha autorización. Frente a la primera función, la Corte en la sentencia precitada manifiesta: *"De ahí que se haya dicho que la ley de autorizaciones es el beneplácito legislativo para que el Gobierno ejerza una función propia dentro de su ámbito constitucional, ya que el ejercicio mismo de la actividad contractual es una facultad privativa del Gobierno (...)"<sup>2</sup>.* En relación con la segunda, la función de control político, la Corte también hace claridad al manifestar: *"(...) Puede concluirse entonces, que en lo relativo a las atribuciones consagradas en los artículos 150-9 y 189-23 Constitucionales, tanto el legislador como el gobierno ejercen en forma separada pero concurrente sus competencias, pues el primero extiende por medio de ley una autorización para contratar, y vigila efectivamente el cumplimiento de la misma como expresión del control político, al paso que el segundo tiene iniciativa exclusiva para solicitar la expedición de la ley de autorización y la competencia para celebrar autónomamente los contratos respectivos"<sup>3</sup>.*

Se evidencia de tal manera que la contratación de deuda es una función que debe desarrollar el Gobierno, y que por el contrario, el control político que debe efectuar el Congreso consiste en determinar si las autorizaciones dadas al ejecutivo para contratar han sido utilizadas de manera correcta. Resulta enfático que no es de la naturaleza del control político, según la jurisprudencia y la Constitución, que este se efectúe de manera a priori, si no a posteriori, toda vez que cuando se otorga esta facultad se traspasan los límites propios del congreso en la materia.

Además, téngase en cuenta que las prerrogativas asumidas por la Comisión Interparlamentaria, en ningún momento constituyen un verdadero

<sup>1</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional número 54; 17 de abril de 1991; pág. 4.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-246 del 14 de marzo de 2004, Magistrado Ponente Clara Inés Vargas, pág. 28.

<sup>3</sup> Ibidem, pág. 31.

control político a la contratación de deuda pública, que por naturaleza debe ser posterior a los actos vigilados, y en cambio entorpecen la agilidad que se requiere en esta clase de operaciones que se ven envueltas en criterios subjetivos, toda vez que la Comisión asume el papel de juez y parte dentro de las mismas.

En consecuencia, en aras de la objetividad, se requiere que el control político que ejerce el Congreso sobre este tipo de operaciones sea realizado por las comisiones económicas en razón de sus funciones, como lo proponemos en el pliego de modificaciones.

Estas modificaciones se orientan a centrar la responsabilidad del Ejecutivo de rendir informes exhaustivos al Congreso de la República, más precisamente a sus comisiones terceras y cuartas, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, adicionando como garantía para el cumplimiento de esta obligación, el que se considere como causal de mala conducta, sancionable conforme a la ley, la no presentación de estos informes en los períodos establecidos en el presente proyecto de ley.

Por otra parte se propone agregar un inciso que obligue al Gobierno Nacional a presentar informes adicionales a las comisiones económicas del congreso cuando bajo los estados de excepción el gobierno cambie la destinación de los empréstitos contratados en desarrollo de las autorizaciones conferidas por la ley.

Como conclusión de los planteamientos anteriores, el proyecto también determinó en su artículo 2° la supresión de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, toda vez que, las funciones que hoy cumple esta desaparecerán de la órbita jurídica por tratarse de una labor de orden administrativo, ajena a la naturaleza de las funciones del Congreso y un legado arcaico de los controles previos que incluso en lo fiscal el ordenamiento jurídico ya superó. Será entonces responsabilidad de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara el análisis de la forma como el Gobierno ha ejercido las facultades de endeudamiento que le han sido conferidas.

Por último, el proyecto establece la derogación de las normas que dieron origen a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público (el artículo 8° de la Ley 123 de 1959, y los artículos 64 y 65 de la Ley 5ª de 1992), así como las demás cláusulas normativas que establezcan funciones específicas a esta.

### 7. Reflexiones de tipo legal

Continuando con el presente análisis, se hace necesario determinar si existe o no funcionalidad en el desarrollo de los apartes normativos propios que instruyen a esta comisión.

En primer lugar al observar la función descrita por el artículo 5° de la Ley 18 de 1970, la cual establece que el gobierno rendirá informes periódicos a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, podemos inferir que se pierde el objeto del mismo, toda vez que la totalidad del cuerpo legislativo no ejerce el control político que una actividad de esta naturaleza requiere, obstaculizando el desarrollo de la transparencia, la eficiencia y demás principios que deben enmarcar las actuaciones estatales.

Por otra parte la Ley 51 de 1990 instituyó, en el artículo 21, que las operaciones de crédito público requerirán para su celebración, validez y perfeccionamiento, el concepto previo de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, debiendo esta rendir su concepto dentro de los 30 días siguientes a que se presente la solicitud, términos que en la ejecución práctica no cumple la Comisión. Además se considera que estos términos son bastantes largos al considerar la necesidad que alguno de estos empréstitos tienen para el financiamiento de políticas del Estado.

Haciendo seguimiento a las normas que establecen funciones específicas a esta comisión, se denota que en muchos casos no se cumple con los imperativos legales como ocurre con el artículo 5° de la Ley 533 de 1999, el cual establece que el Gobierno Nacional informará al Congreso de la República por intermedio de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público en los meses de septiembre y marzo, sobre la utilización de las autorizaciones conferidas por la presente ley durante los meses de enero a junio y julio a diciembre, informes que hasta la fecha no se han presentado, convirtiendo el imperativo legal en letra muerta.

En este mismo cuerpo normativo, específicamente en el artículo 7°, se presentan visos de ilegalidad cuando se impone en forma exclusiva el deber de informar, por parte del gobierno en los estados de excepción

únicamente a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, acerca del cambio de destinación de los empréstitos desarrollados en virtud de las facultades dadas por la Ley 533 de 1999, toda vez que estos tipos de informes deben rendirse ante las cámaras que componen el Congreso de la República, para que de esta manera se pueda ejercer un control político directo a estos recursos que permita, si es del caso, que se tomen medidas fiscales, penales y disciplinarias.

Así las cosas es necesario que el legislativo asuma a plenitud dichas funciones y en concordancia con la máxima jurídica de que en derecho las cosas se deshacen como se hacen, proceda en la forma que proponemos en el pliego de modificaciones a recibir los informes con respecto a un tema tan fundamental como el ejercicio de la deuda pública y la eliminación de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

Para ofrecer mayor claridad en cuanto a las modificaciones que se presentan al articulado del presente proyecto de ley, nos permitimos referenciarlas a continuación de manera taxativa:

- Los informes exhaustivos que debe presentar el Gobierno Nacional sobre el ejercicio de las autorizaciones conferidas por ley en materia de deuda pública se presentarán por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

- La no presentación de estos informes, en los períodos establecidos en el presente proyecto de ley, se entenderá como causal de mala conducta.

- Los informes se presentarán ante las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado.

- Se obliga al Gobierno Nacional a presentar, por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, informes adicionales cuando en los estados de excepción se cambie la destinación de los empréstitos contratados en desarrollo de las autorizaciones conferidas por ley.

### 8. Proposición

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicitamos a la honorable comisión primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 102 de 2005, *por la cual se regula la obligación del Gobierno Nacional de rendir informes ante el Congreso de la República sobre la deuda pública, se suprime la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y se dictan otras disposiciones*, con el pliego de modificaciones anexo.

Cordialmente,

*Telésforo Pedraza Ortega, Clara Isabel Pinillos*, Ponentes Coordinadores; *Germán Navas Talero, Tony Jozame Amar*, Ponentes.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 102 DE 2005 CAMARA

*por la cual se regula la obligación del Gobierno Nacional de rendir informes ante el Congreso de la República sobre la deuda pública, se suprime la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 1°. *Informes sobre la deuda pública.* En desarrollo del numeral 9 del artículo 150 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presentará al Congreso de la República, a través de las comisiones terceras y cuartas Constitucionales, informes exhaustivos trimestrales sobre el ejercicio de las autorizaciones conferidas por ley en materia de deuda pública, en los meses de agosto, noviembre y mayo, con corte al último día del mes anterior al de presentación del informe.

La no presentación de estos informes se tendrá como causal de mala conducta, la cual se sancionará conforme a la ley.

Cuando en los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional cambie la destinación de los empréstitos contratados en desarrollo de las autorizaciones conferidas por ley deberá informar a las comisiones terceras y cuartas de cámara y senado, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, sobre el redireccionamiento de los respectivos empréstitos.

Artículo 2°. *Supresión.* Suprímase la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 8° de la Ley 123 de 1959; los artículos 2°, 3°, 4°, 5° y 6° de la



Ley 18 de 1970; artículo 9° de la Ley 3ª de 1972; literal c) del numeral 3 del artículo 114 del Decreto 150 de 1976; literal e) del artículo 2° de la Ley 18 de 1977; numeral 2 del artículo 5° de la Ley 19 de 1977; literal d) del artículo 2° de la Ley 63 de 1978; literal d) del artículo 4° de la Ley 25 de 1980; literal d) del artículo 2° de la Ley 74 de 1981; el artículo 21 de la Ley 55 de 1985; artículo 21 de la Ley 51 de 1990; los artículos 64 y 65 de la Ley 5ª de 1992; artículo 24 de la Ley 185 de 1995; la expresión: “*En todo caso, las operaciones de crédito público externo de la Nación y las garantizadas por esta con un plazo mayor de un año, requerirán concepto previo de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público*” del inciso 5° del párrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993; numeral 2 del literal a) del artículo 8° del Decreto 2681 de 1993; el artículo 5°, el inciso 2° del artículo 7° y el artículo 14 de la Ley 533 de 1999; la expresión “*y el de la Comisión de Crédito Público*” del artículo 38 de la Ley 344 de 1996; así como todas las alusiones que se hagan a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público o a la Comisión de Crédito Público en normas legales o reglamentarias vigentes.

*Telésforo Pedraza Ortega, Clara Isabel Pinillos, Ponentes Coordinadores; Germán Navas Talero, Tony Jozame Amar, Ponentes.*

\* \* \*

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 398 DE 2005 CAMARA, 226 DE 2005 SENADO**

*por la cual se crea “El Fondo para el Desarrollo de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología de La Universidad de La Guajira.*

Doctor

JOSE MANUEL HERRERA CELY

Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

En cumplimiento de la honrosa designación que me hiciera el Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, presento ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 398 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se crea el Fondo para el Desarrollo de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de La Guajira.*

#### **Finalidad y objeto del proyecto**

El presente proyecto de ley es de iniciativa parlamentaria, presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador Angel Daza, el cual tiene como finalidad, constituir un Fondo para el Desarrollo de la Investigación y el Impulso a la Ciencia y a la Tecnología en el alma máter de la Universidad de La Guajira.

Este Fondo se financiará con el 2% de los recursos de regalías, que recibe el departamento, por concepto de la explotación de gas.

#### **Proposición**

Dese primer debate al Proyecto de ley número 226 de 2005 Senado, 398 de 2005 Cámara, *por la cual se crea el Fondo para el Desarrollo de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de La Guajira,* junto con el texto propuesto, el cual me permito adjuntar.

Cordialmente,

*Parménides Alexander Salazar Avila,*  
Representante Ponente.

#### **EXPOSICION DE MOTIVOS**

El extraordinario impacto de la ciencia y de la tecnología en todos los ámbitos de la sociedad contemporánea en las esferas económica, profesional, educativa o institucional, hace hoy necesario adquirir familiaridad y profundizar en el conocimiento de las interrelaciones entre la ciencia, la tecnología, la actividad económica y la sociedad.

Los estudios sobre innovación fomentan el desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento, con base en la innovación tecnológica como estrategia adecuada de desarrollo endógeno de los países iberoamericanos.

Los Estados Iberoamericanos abordan proyectos de gran envergadura económica en sus procesos de modernización. Por eso se hace necesario apoyar técnicamente estas implantaciones, de tanta importancia en el desarrollo futuro de nuestro país.

La participación ciudadana en los ámbitos de ciencia y de tecnología no sólo requiere tener una población formada e informada; necesita también espacios adecuados de debate. Las experiencias existentes en el contexto iberoamericano no son muy numerosas.

En los países iberoamericanos la modernización de las Administraciones Públicas, el incremento de la competitividad de sus economías, el aprovechamiento sostenible de sus recursos, y el desarrollo de sistemas regionales y nacionales de innovación vinculados al entorno social, son algunas de las actuaciones que desde las instituciones públicas, especialmente los Organismos Nacionales de Ciencia y Tecnología (ONCYT) y las universidades públicas, son elementos que deben ser abordados. Las sociedades iberoamericanas vienen demandando cambios en el papel tradicional de los ONCYT, muy vinculados en las décadas precedentes a la investigación básica, para que se transformen en el engranaje sobre el cual los distintos actores de los sistemas de innovación puedan articularse.

Esa misma prioridad ha estado presente en otros organismos iberoamericanos de cooperación. Es por ello que desde este eje se quieren fortalecer las articulaciones de cooperación interagenciales que permitan aumentar el efecto pretendido.

Además, se quiere apoyar a las administraciones públicas en sus procesos de modernización tecnológica.

El Proyecto de ley número 398 de 2005 Cámara, 226 de 2005 Senado, *por la cual se crea el Fondo para el Desarrollo de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de La Guajira,* presentado por el honorable Senador Angel Daza Caicedo, se hace supremamente importante analizarlo y aprobarlo con prontitud por la Comisión Sexta Constitucional permanente, ante la falta de apoyo de recursos financieros que adolecen los investigadores del país y en general estudiantes y académicos en los claustros universitarios.

El país posee un capital humano valioso y se ha convertido en una fábrica de “cerebro fugado” hacia diferentes países desarrollados, por la falta de una política clara orientada al área de la ciencia y la tecnología que apoye el proceso de la investigación científica con apoyo material, para que se puedan realizar los proyectos de investigación.

Tenemos que tener una visión estratégica y prospectiva de la educación científica con enfoque de largo plazo. Los recursos invertidos en estas áreas se tipifican como un gasto de los recursos públicos en el ámbito institucional. Por el contrario, la inversión en educación es una inversión social que se refleja en el mediano y largo plazo, en la finalidad que tiene la academia de desarrollar la ciencia y la tecnología para la transformación de la humanidad.

No hay desarrollo sin inversión en ciencia y tecnología, los países que no han invertido en estas áreas están hoy en día frustrados en el subdesarrollo y en el atraso; se hace necesario entonces impulsar en las universidades del país las iniciativas que tenga la comunidad educativa: Estudiante, académico e investigador científico para la transformación social.

El mejor recurso que puede tener un país no es tanto los recursos naturales no renovables como el petróleo, el gas o el carbón. El mejor recurso de un país es su capital humano; a mayor inversión en educación, ciencia y tecnología mayor es su desarrollo; caso como el Japón que no posee recursos naturales como el petróleo y que todo lo importa, que posee un recurso altamente calificado lo que lo ha convertido en la segunda potencia económica del planeta después de Estados Unidos.

Pero, ¿en dónde se prepara el capital humano?: Precisamente en las universidades y centros de formación técnica, por lo tanto mayor inversión en centros de formación educativa, mayor desarrollo.

El Departamento de La Guajira por concepto de regalías ha recibido en los últimos 25 años 600 millones de dólares producto de la explotación del Cerrejón y 10.000 millones de dólares que le genera al país por concepto de las exportaciones de carbón. Sin embargo no es un departamento desarrollado. Hoy en día recibe este departamento 35 millones en regalías de carbón y 56 millones en gas; si se hubiese invertido el 2% de los recursos de las regalías del gas en fortalecimiento educativo, creemos que La Guajira estaría hoy en día, en niveles de desarrollo iguales o mejores que otras regiones del país.

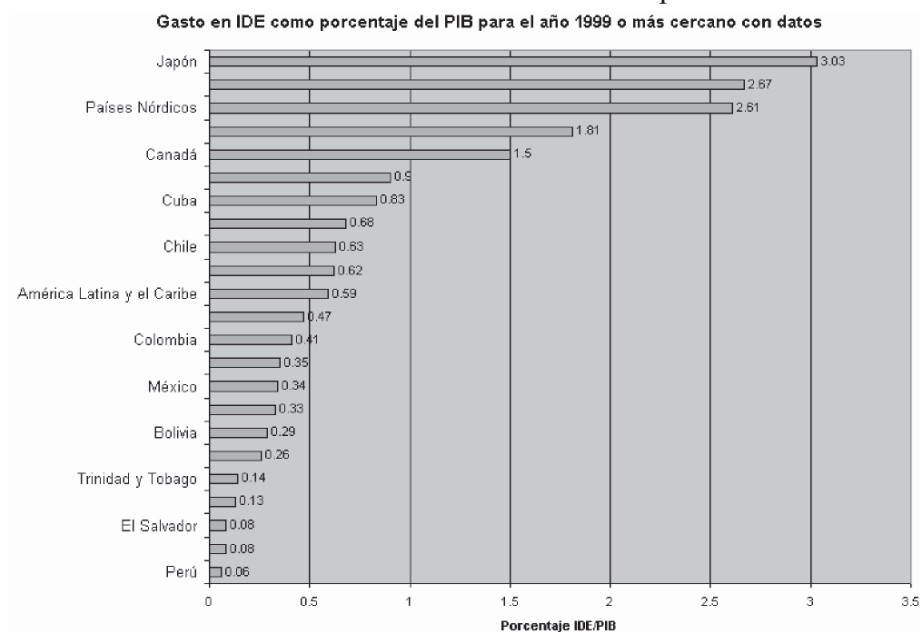
Por lo anterior solicito, a los honorables Padres de la Patria integrantes de la Comisión Sexta, convertir en ley de la República el Proyecto número

398 de 2005 Cámara, por la cual se crea el Fondo para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de La Guajira.

Anexo datos de inversión en ciencia y tecnología de algunos países en comparación con Colombia.

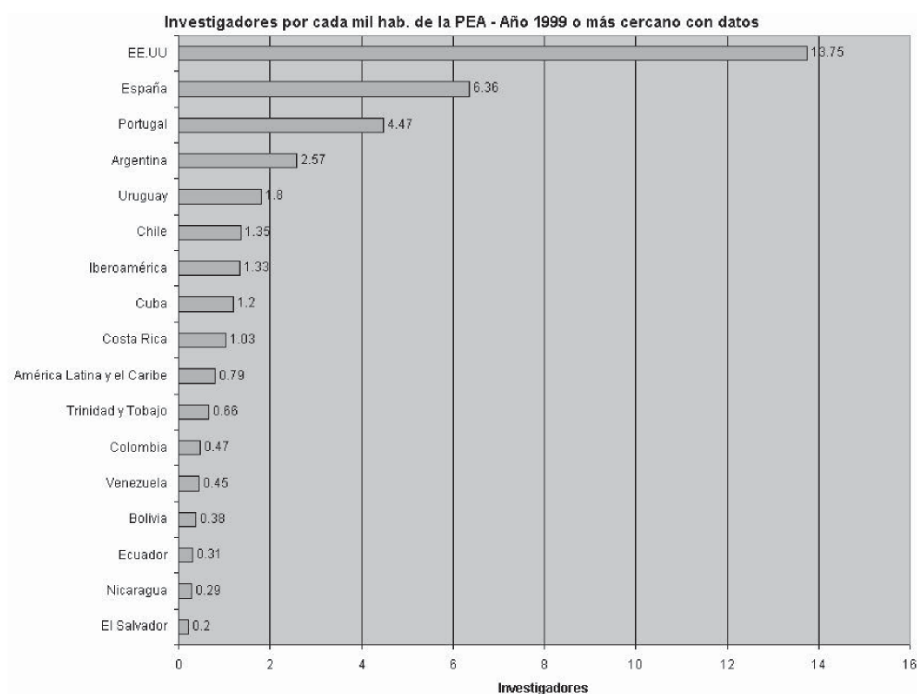
Atentamente,

*Parménides Alexander Salazar Avila,*  
Representante Ponente.



**Fuente:** Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana-Interamericana. Documento "Indicadores de Ciencia y Tecnología 1996-1998", MICIT-CONICIT, junio del 2001.

Gráficos preparados por el Registro Científico y Tecnológico del CONICIT.



**Fuente:** Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana-Interamericana. Documento "Indicadores de Ciencia y Tecnología 1996-1998", MICIT-CONICIT, junio del 2001. Gráficos preparados por el Registro Científico y Tecnológico del CONICIT.

Mientras tanto, Costa Rica se ubica en el primer puesto de la región centroamericana, pero por debajo de países de América Latina como Colombia (0.41%) y marcadamente lejos de países del Primer Mundo como los países nórdicos (2.61%), Estados Unidos (2.67%) y Japón (3.03%).

En cuanto al número de investigadores por cada mil habitantes con respecto a la Población Económicamente Activa (PEA), Costa Rica tiene en promedio 1.03 investigadores por cada mil costarricenses; a diferencia de un país pequeño como Uruguay cuyo indicador es del 1.8 o un país grande como Argentina con un 2.57.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 226 DE 2005 SENADO,  
398 DE 2005 CAMARA**

*por la cual se crea el Fondo para el Desarrollo de la Investigación,  
la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de La Guajira.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y naturaleza.* El objeto de esta ley es la creación del "Fondo para el Desarrollo de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología

de la Universidad de La Guajira", el mismo será una cuenta independiente del presupuesto universitario, con destinación específica, administrado por las autoridades de este centro educativo, con la finalidad de viabilizar proyectos de investigación específicos presentados por el cuerpo docente, estudiantil y académico en general, y aprobados sobre criterios de pertinencia y oportunidad, viabilidad, solución de problemas locales, regionales, desarrollo tecnológico, biotecnológico y aprovechamiento industrial de las fuentes energéticas y minerales.

Artículo 2°. *Procedimiento de financiación.* El Fondo para el Desarrollo de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de La Guajira, se financiará con el dos por ciento (2%) de las regalías que percibe el departamento de La Guajira por concepto de gas.

De estos recursos, el ochenta por ciento (80%) se destinará a financiar los proyectos de investigación, esto implica costos de procedimientos, equipos, auditoría y recursos humanos de la investigación. El restante 20% se destinará a mejorar planta física de investigación y desarrollo de la Universidad de La Guajira o equipamiento de la misma, de forma tal que se adapten las instalaciones con los recursos necesarios para que puedan desarrollarse en ellas los proyectos de investigación en curso y por realizarse.

Artículo 3°. *Procedimiento de presentación.* Dos veces al año en los meses de enero y julio, la Universidad de La Guajira abrirá por un término de tres meses, convocatorias públicas para la presentación de proyectos de investigación y desarrollo. Las convocatorias se publicarán en dos diarios nacionales y dos regionales de amplia circulación, así como en los instrumentos de difusión de la propia Universidad de La Guajira. Mediante estas convocatorias públicas se invitarán a académicos, investigadores, profesores y estudiantes de la Universidad de La Guajira, así como a entidades universitarias nacionales e internacionales, para que presenten proyectos de investigación, en equipos mixtos que involucren personal de la Universidad de La Guajira y de estos centros universitarios, para ser considerados como aspirantes a los recursos de fomento de la investigación.

Artículo 4°. *Requisitos.* Los proyectos de investigación deben contar con los siguientes requisitos:

1. Todos los proyectos de investigación presentados deben contener planteamientos dirigidos a lograr desarrollo social, académico, tecnológico, biotecnológico, y el aprovechamiento industrial limpio de las fuentes energéticas y minerales, específicamente del departamento de La Guajira.

2. Todos los proyectos de investigación deben cumplir con el modelo de presentación y el marco teórico diseñado por la Universidad de La Guajira, el cual será publicado anualmente en la página web de la universidad, conjuntamente con la convocatoria.

3. Todos los proyectos de investigación pueden ser presentados por grupos de investigadores, profesores, estudiantes de pregrado, de maestría y doctorado de la Universidad de La Guajira, no obstante lo anterior se pueden presentar grupos de investigadores de universidades nacionales e internacionales que incorporen por lo menos en un treinta por ciento (30%) personal académico de la Universidad de La Guajira. Esto debe anunciarse conjuntamente con la convocatoria.

4. Todos los proyectos de investigación deberán contener dentro de la propuesta un aporte económico ya sea en dinero, recursos físicos o humanos.

5. Todos los proyectos deben desarrollarse en las instalaciones de la Universidad de La Guajira o con seguimiento desde la misma. En todo caso se desarrollarán en el departamento de La Guajira.

6. Todos los proyectos deben tener una duración temporal específica y una división por fases, con una agenda de las actividades por etapa de la investigación, con su soporte en el presupuesto.

7. En los proyectos de universidades nacionales e internacionales, estos siempre deben contener una propuesta de transferencia tecnológica y de conocimiento a la universidad o al departamento de La Guajira.

8. Todos los programas de investigación deberán incluir un presupuesto detallado del proyecto, si es del caso dividido por fases, igualmente contará con estudio sobre factibilidad y viabilidad del proyecto realizado por técnicos independientes del grupo investigador.

9. Toda la propiedad industrial derivada de los proyectos de investigación desarrollados será propiedad en un 80% de la Universidad de La Guajira.



10. Todas las publicaciones realizadas, en el marco de los procesos de investigación, deberán ser en inglés y en español, buscando ser incluidas en revistas y publicaciones especializadas de amplia circulación internacional. En cualquier caso toda publicación deberá mencionar en los créditos de investigación a la Universidad de La Guajira.

Artículo 5°. *Evaluación de proyectos.* La Universidad de La Guajira definirá anualmente, a través del Consejo Superior de la Universidad, el monto de los recursos a asignar para investigación y desarrollo tecnológico. Este centro universitario conformará bianualmente un comité que se encargará de seleccionar y asignar los recursos, mediante una evaluación detallada de los proyectos presentados y una selección motivada de los mejores candidatos para su ejecución y financiación. Este comité deberá involucrar a dos profesores del más alto escalafón (titular con magíster o doctorado) en la universidad, a un representante de Colciencias, a un representante de la Secretaría de Educación del Departamento, a un representante del Ministerio de Educación, y a un investigador o científico colombiano reconocido mundialmente por sus logros científicos. Siempre la Universidad de La Guajira contratará un outsourcing técnico especializado encargado en proveer un informe que sirva para ilustrar a los miembros del comité sobre la viabilidad de los proyectos presentados, en materia administrativa y financiera. Una vez realizado el examen de los diversos proyectos se escogerán aquellos que serán objeto de financiación.

Artículo 6°. *Suscripción de contrato de financiación de investigación.* Una vez asignados los recursos de fomento de la investigación se suscribirán contratos de financiación de investigación, los cuales serán diseñados por el departamento jurídico de la Universidad de La Guajira, con las cláusulas penales correspondientes y el objeto puntual de la investigación contratada. Una vez perfeccionados los contratos mencionados se harán los desembolsos correspondientes.

Artículo 7°. *Ejecución del contrato de financiación de investigación.* La ejecución económica de los recursos siempre involucrará la contratación de un servicio de auditoría especializada y contable de reconocido prestigio a nivel nacional. De igual manera la Universidad de La Guajira definirá el sistema de pares académicos que evaluará las conclusiones de las investigaciones financiadas. La Universidad de La Guajira definirá las condiciones específicas dentro del contrato de asignación de recursos financieros con los beneficiados para sancionar el mal uso de los recursos encargados.

Artículo 8°. *Apropiación presupuestal.* La Secretaría de Hacienda del Departamento de La Guajira hará las apropiaciones presupuestales necesarias para cumplir con el objeto de la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia el 1° de enero del año 2006. Las modificaciones presupuestales serán incluidas en la ley anual de presupuesto del año 2006.

Cordialmente,

*Parménides Alexander Salazar Avila,*  
Representante a la Cámara,  
Departamento del Cesar.  
Representante Ponente.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NUMERO 403 DE 2005 CAMARA, 069 DE 2004 SENADO, 092  
DE 2004 CAMARA, 134 DE 2004 SENADO (ACUMULADO)**

*por medio de la cual el Estado fortalece la educación superior  
en las zonas apartadas y de difícil acceso.*

Doctor

JOSE MANUEL HERRERA CELY

Presidente

Comisión Sexta Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de los honorables miembros de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes, el siguiente informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 403 de

2005 Cámara, 069 de 2004 Senado, 092 de 2004 Cámara, 134 de 2004 Senado (acumulados), *por medio de la cual el Estado fortalece la educación superior en las zonas apartadas y de difícil acceso.*

**Discusión en primer y segundo debate**

El proyecto en mención fue discutido en primer debate en el seno de la comisión sexta de senado con ponencia del honorable Senador Alvaro Sánchez Ortega, en donde se consolidó un texto que recogía en gran parte el articulado propuesto por la Senadora Leonor Serrano de Camargo y por el Representante Jorge Julián Silva Meche, interpretando de la mejor manera la necesidad de proteger el derecho a la educación superior que tienen aquellos jóvenes estudiantes provenientes de zonas apartadas y de difícil acceso en donde no hay universidades presenciales, que reclaman del Estado una oportunidad para prepararse intelectualmente y poder contribuir al desarrollo de la Nación.

El proyecto fue discutido y aprobado en primer debate el día 13 de abril de 2005, tal como se presentó en el informe de ponencia.

El día 20 de junio de 2005 se aprobó en sesión plenaria de Senado la ponencia presentada por el honorable Senador Alvaro Sánchez Ortega sin que sufriera modificación alguna.

Sin embargo, con el ánimo de fortalecer la discusión y en aras de facilitar su viabilidad y aplicabilidad, hemos hecho algunos ajustes que ponemos a consideración de la Comisión sexta de la honorable Cámara de Representantes, solicitando de ustedes dar tercer debate al texto propuesto en este informe.

**Fundamentos del pliego de modificaciones**

Artículo 1°. Queda igual

El párrafo del artículo 1° quedará así: *“Las Instituciones de Educación Superior de carácter público y privado, otorgarán el 1% de sus cupos a los bachilleres de los Departamentos donde no hayan instituciones de educación superior y otro 1% a los aspirantes que provengan de Municipios de difícil acceso o con problemas de orden público. Estos cupos serán seleccionados mediante un sistema especial reglamentado por las Universidades en un término no superior a tres meses después de la vigencia de la presente ley”.*

Se desagregó el porcentaje inicialmente propuesto del 2% en dos grupos con el ánimo de diferenciarlos y tener más claridad al momento de definir los beneficiarios.

Igualmente se agregó: *“Estos cupos serán seleccionados mediante un sistema especial reglamentado por las universidades en un término no superior a tres meses después de la vigencia de la presente ley”.* Con este cambio, se faculta así a las mismas universidades para que recogiendo el mandato legal creen un procedimiento especial para facilitar a los estudiantes que cumplan los requisitos aquí expuestos el acceso a las mismas, evitando así violar el principio de autonomía universitaria consagrado en la Constitución y la ley.

Artículo 2°. Se suprime el artículo 2° teniendo en cuenta que podría resultar inconveniente para las universidades desplazarse hasta los diferentes sitios a realizar procesos de inscripción, admisión y selección toda vez que generaría un alto gasto para la institución afectando así la autonomía universitaria, pues lo que se pretende a través de este proyecto no es aumentar los trámites y costos del acceso universitario sino por el contrario, ampliar las posibilidades de estudio de aquellos que hacen un esfuerzo al salir de su región pero que se encuentran en serias dificultades para acceder a un cupo muchas veces por las diferencias en la calidad de educación que reciben en los lugares de donde provienen.

Igualmente el inciso corresponde más a la exposición de motivos que al artículo en sí del proyecto por cuanto se suprime en su totalidad.

Artículo 3°. Para mejorar redacción quedará así: *“El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, concederá una línea de crédito en condiciones especiales para esta población educativa, después de ser relacionados en lista de admitidos por las instituciones de educación superior públicas o privadas.*

Parágrafo 1°. Quedará igual.

Parágrafo 2°. Quedará así: *“Al estudiante beneficiario de la línea de crédito especial, se le reconocerá un porcentaje del pago de su crédito que se determinará en el reglamento de que trata el párrafo*

anterior, si su trabajo de grado, práctica o pasantía está relacionado directamente con la comunidad de origen". Se suprime ... "que entregue el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex..." y "...de su crédito que se determinará en el reglamento de que trata el párrafo anterior" por razones simplemente de redacción.

De los Representantes,

*José Rosario Gamarra Sierra, Luis Antonio Cuéllar,*

Representantes a la Cámara.

### **Proposición**

Por lo anterior, solicitamos a los miembros de la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 403 de 2005 Cámara, 069 de 2004 Senado, 092 de 2004 Cámara, 134 de 2004 Senado (acumulado), *por medio de la cual el Estado fortalece la educación superior en las zonas apartadas y de difícil acceso*, con el pliego de modificaciones.

De los honorables Representantes,

*José Rosario Gamarra Sierra, Luis Antonio Cuéllar,*

Representantes a la Cámara.

### **PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 403 DE 2005 CAMARA, 069 DE 2004 SENADO, 092 DE 2004 CAMARA, 134 DE 2004 SENADO (ACUMULADO)**

*por medio de la cual el Estado fortalece la educación superior en las zonas apartadas y de difícil acceso.*

**Artículo 1°.** El artículo 1° quedará así:

El Estado como responsable de la educación en el ámbito nacional, garantizará a través de las instituciones de educación superior públicas y privadas el acceso a la educación de la población proveniente de los Departamentos donde no existan sedes presenciales de las mismas.

**Parágrafo** del artículo 1° quedará así:

Las instituciones de Educación Superior de carácter público y privado, otorgarán el 1% de sus cupos a los bachilleres de los departamentos donde no hayan instituciones de educación superior y otro 1% a los aspirantes que provengan de municipios de difícil acceso o con problemas de orden público. Estos cupos serán seleccionados mediante un sistema especial reglamentado por las Universidades en un término no superior a tres meses después de la vigencia de la presente ley.

**Artículo 2°.** El artículo 2° quedará así:

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, concederá una línea de crédito en condiciones especiales para esta población educativa, después de ser relacionados en lista de admitidos por las instituciones de Educación Superior públicas o privadas.

**Parágrafo 1°.** El párrafo 1° del artículo 2° quedará así:

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, establecerá en el término de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, un reglamento especial para la adjudicación de los créditos, teniendo en cuenta las circunstancias sociales, económicas y académicas de cada una de las regiones.

**Parágrafo 2°.** El párrafo 2° del artículo 2° quedará así:

Al estudiante beneficiario de la línea de crédito especial se le descontará un porcentaje del pago de este si su trabajo de grado, práctica o pasantía está relacionado directamente con la comunidad de origen.

**Artículo 3°.** El artículo 3° quedará así:

La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

De los honorables Representantes,

*José Rosario Gamarra Sierra, Luis Antonio Cuéllar,*

Representantes a la Cámara.

### **TEXTO PROPUESTO POR LOS PONENTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 403 DE 2005 CAMARA, 069 DE 2004 SENADO, 092 DE 2004 CAMARA, 134 DE 2004 SENADO (ACUMULADO)**

*por medio de la cual el Estado fortalece la educación superior en las zonas apartadas y de difícil acceso.*

El Congreso de Colombia

### **DECRETA:**

**Artículo 1°.** El Estado como responsable de la educación en el ámbito nacional, garantizará a través de las instituciones de educación superior públicas y privadas el acceso a la educación de la población proveniente de los departamentos donde no existan sedes presenciales de las mismas.

**Parágrafo.** Las instituciones de Educación Superior de carácter público y privado, otorgarán el 1% de sus cupos a los bachilleres de los departamentos donde no hayan instituciones de educación superior y otro 1% a los aspirantes que provengan de municipios de difícil acceso o con problemas de orden público. Estos cupos serán seleccionados mediante un sistema especial reglamentado por las Universidades en un término no superior a tres meses después de la vigencia de la presente ley.

**Artículo 2°.** El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, concederá una línea de crédito en condiciones especiales para esta población educativa, después de ser relacionados en lista de admitidos por las instituciones de Educación Superior Públicas o Privadas.

**Parágrafo 1°.** El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, establecerá en el término de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, un reglamento especial para la adjudicación de los créditos, teniendo en cuenta las circunstancias sociales, económicas y académicas de cada una de las regiones.

**Parágrafo 2°.** Al estudiante beneficiario de la línea de crédito especial se le descontará un porcentaje del pago de este si su trabajo de grado, práctica o pasantía está relacionado directamente con la comunidad de origen.

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

De los honorables Representantes,

*José Rosario Gamarra Sierra, Luis Antonio Cuéllar,*

Representantes a la Cámara.

\* \* \*

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 056 DE 2005 CAMARA**

*por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Desfile de los Genitores de la ciudad de Ocaña, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Representantes:

De conformidad con la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes y cumpliendo con el reglamento del honorable Congreso de la República en lo pertinente con el trámite que deben cumplir los proyectos de ley, atentamente presentamos a su consideración la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 056 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Desfile de los Genitores de la ciudad de Ocaña, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones.*

### **Fundamento de la ponencia**

El proyecto de Ley objeto de la presente ponencia busca declarar Patrimonio Cultural de la Nación a la más importante expresión cultural de la ciudad de Ocaña y de su región, representada en el denominado Desfile de los Genitores. El artículo 4° de la Ley 397 de 1997 que desarrolla el 72 de la Constitución Política, señala que el Patrimonio Cultural de la Nación está constituido **"por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical,**



audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular”. Con el mismo propósito se expidieron las Leyes 706 de 2001, “por medio de la cual se declaran Patrimonio Cultural de la Nación el Carnaval del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, y a los Carnavales de Pasto y se ordenan unas obras”, y la 739 de 2002, “por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival de la Leyenda Vallenata, se rinde homenaje a su fundadora y se autorizan apropiaciones presupuestales”.

La iniciativa objeto de análisis tiene fundamento en el artículo 154 de la Carta Política. Al respecto ha dicho la honorable Corte Constitucional, lo siguiente:

*“La distinción entre presupuesto y leyes que decretan gasto público quedó, pues, establecida en la Constitución Política de 1991. Lo anterior resulta relevante si se tiene en consideración que el artículo 154 superior, referente a la iniciativa legislativa, no estableció excepciones en favor del gobierno para la presentación de proyectos de ley en los que se decreta gasto público –como inversiones públicas–, salvo que se trate de alguno de los eventos contemplados en los numerales 3, 9 y 11 del artículo 150, que se ordene la participación en rentas nacionales o transferencias de las mismas, o que se autorice aportes o suscripciones del Estado a empresas comerciales o industriales, entre otros. Por tal motivo, debe reconocerse, entonces, que a partir de la vigencia de la Carta Política los congresistas readquirieron la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público”* (Sentencia C-343 de 1995; M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

#### Breve reseña histórica de Ocaña

Ocaña fue fundada el 14 de diciembre de 1570, pero, en el año 1573, ya, por los continuos ataques de los indios, ya por el deseo de aproximar (4 km) un poco más la ciudad al puerto (Gamarra), o posiblemente por las inundaciones que, en épocas de invierno, sufrían aquellas regiones, se efectuó la traslación de Ocaña al sitio que hoy ocupa, y desde entonces aquellos poéticos valles y fértiles vegas, bañadas por el río Catatumbo o Algodonal, fueron bautizadas con el nombre de “El llano de los Alcaldes”.

Además de ostentar desde del año de 1575 el título de ciudad, conferido por real cédula del soberano de España; de figurar como capital de Cantón, primero, y después de la provincia de su mismo nombre. Ocaña fue una de las primeras ciudades que le cupo en suerte recibir a Simón Bolívar (1813), cuando se iniciaban en la Nueva Granada y Venezuela las campañas de la libertad. Ocupa igualmente sitio preferente por haber considerado a ella la capital de la República (15 de abril de 1824) y por ser escogida para la reunión de la Gran Convención de 1828.

#### Desfile de los Genitores

La ciudad de Ocaña al igual que los municipios que componen su territorio, tiene una diversa riqueza cultural compuesta de costumbres, leyendas y tradiciones esencialmente españolas. De ahí, que en 1960 un grupo de Ocañeros fundamentados en la obra literaria del médico e historiador Alejo Amaya denominada “Los Genitores”, tienen la idea de escenificar la historia de la ciudad desde el momento de su fundación, hasta el año de 1810. Para dicho fin recurren a una metodología que consiste en extractar la historia por etapas o cuadros debidamente organizados de manera cronológica. En consecuencia, se puede definir el Desfile de los Genitores como un gran “espectáculo en el cual se integran elementos teatrales, musicales y plásticos, con el fin de escenificar la historia de la ciudad de Ocaña, destacando sus momentos estelares y los valores de la tradición popular. Sus integrantes –cerca de 750 personas– se agrupan formando cuadros en riguroso orden cronológico, y realizan una marcha desde el extremo norte de la ciudad, recorriendo las calles de La Amargura y Real. Durante el trayecto se llevan a cabo algunas representaciones teatrales (“fusilamiento de Agustina Ferro”, “marcha de los colorados”, “debates de la Gran Convención”, etc.) que causan mayor atractivo e impulsan a la gente a indagar sobre el significado histórico de los cuadros. (Folleto Desfile de los Genitores – El reencuentro con la historia, la leyenda y la fantasía. 29 de diciembre de 2004).

El escritor e historiador ocañero Luis Eduardo Páez García, hace una síntesis de la tradición del desfile, así como también la concerniente reseña histórica de las partes o cuadros en que este se compone. Dice al respecto:

#### 1. “Comparsa de los Indios Hacaritamas

Número de personas participantes: 40

‘A la llegada de los conquistadores, la región de Ocaña se encontraba habitada por diferentes pueblos aborígenes cuya denominación genérica de ‘Hacaritamas’ se ha conservado tradicionalmente. Sin embargo, dada la característica del territorio como zona de expansión caribe, y con base en los descubrimientos arqueológicos realizados a partir de 1932, por los padres Debill y Escobar, bien puede determinarse que en la antigua Provincia de Ocaña se destacan dos culturas: Los Hacaritamas, y la denominada Cultura Mosquito, cuyos vestigios responde a la misma concepción estética, fabricación y fines que los descubiertos en Honda y Tamalameque.

‘La indumentaria de esta comparsa está constituida por el generalizado taparrabo y las “mantas de algodón”, a las cuales hacen alusión algunos historiadores. La armería está representada por flechas, arcos y macanas”’.

#### 2. “Comparsa de los Conquistadores

Número de personas participantes: 80

La historia es la siguiente:

‘El Capitán Francisco Fernández de Contreras por orden de don Ortún de Velazco y la Real Audiencia fue el encargado de dirigir a su tropa en pos del hallazgo de una ruta por el nororiente conquistado, que comunicara rápidamente a la Nueva Pamplona con el río grande la Magdalena y Santa Marta.

‘En la travesía el oficial tuvo que enfrentarse a la agreste topografía y los hostiles indios Carates, a los cuales dominó después de despiadadas contiendas. Habiendo superado tales vicisitudes ingresó al terreno de los pacíficos indios Hacaritamas, donde encontró un hermoso valle, un benigno clima y el ambiente propicio para desarrollar la vida con comodidad. Allí rancheó con su tropa el 26 de julio de 1570. Luego de inspeccionar el lugar y recibir el trato amable de los aborígenes fundó la Villa de Ocaña, el 14 de diciembre de 1570. Ocaña fue fundada en honor del Presidente Venero de Leiva, gobernante de la época de la Nueva Granada y quien era oriundo de la ciudad homónima en España.

‘La integra un grupo de conquistadores comandados por el fundador Francisco Fernández y un fraile, que lleva en sus manos la cruz alta.

Componen el vestuario armaduras, cotas, calzón corto y medias largas; como armamento, portan espadas y lanzas. Los modelos fueron tomados de representaciones artísticas de la Conquista y la Colonia”’.

#### 3. “Comparsa de Leonelda Hernández

Número de personas participantes: 43

‘La base histórica de esta comparsa se remonta a finales del siglo XVII coincidiendo con la “visita pastoral que en esos días hacía a sus feligreses de la comarca ocañera, el Ilustrísimo señor Obispo de Santa Marta, Monseñor Liñan de Cisneros, es decir en enero de 1667.

‘La leyenda tiene como escenario la población de la Loma de González (Hoy municipio del Cesar) y el Cerro de la Horca, en la ciudad de Ocaña. Leonelda era una joven hechicera de la tribu Búrbura, a quien la Santa Inquisición condenó a muerte debido a ‘sus prácticas de hechicería y tener a todos los pueblos circunvecinos de convertirlos, un día cualquiera, en infectas lagunas de aguas letales’. La rebelde mujer es conducida a Ocaña, y ya casi a punto de cumplirse la ejecución, lanza un imponente grito:

¡Aquí de los Búrburas!

‘Y como llamados ante un conjuro misterioso, brotan de todas partes los indómitos nativos que después de asaetear a la soldadesca y colgar a su jefe, parten con Leonelda hacia sus reductos inexpugnables.

‘Para el pueblo ocañero, Leonelda representa la altivez, el orgullo aborígen y el principio libertario de su raza. Su historia ha dado lugar a numerosos escritos literarios, poemas, obras teatrales y piezas musicales, que prolongan en el alma popular su existencia.

‘Como vestuario utiliza un sencillito sayo hecho de algodón, y va acompañada de un piquete de soldados españoles vestidos a la usanza de la época”’.

#### 4. “Comparsa de Antón García de Bonilla

Número de personas participantes: 10

‘García de Bonilla es la antítesis de la leyenda anterior. Fue, indiscutiblemente, un personaje real, como lo demuestran los documentos históricos.

‘Era don Antón García de Bonilla –dice el historiador Alejo Amaya– hijo de don Antón, el Conquistador valiente de su mismo apellido. Heredó de su padre con el temple toledano de su alma, crecidísimo caudal que aumento aun más el poder de indomable energía, de talento y de asombrosa actividad. Casado muy joven con doña María Téllez, linda como una rosa al abrirse, buena como el trigo candeal, e hija del linajudo don Luis Téllez Blanco Girón...’.

‘El primer registro escrito de esta leyenda, que veremos seguidamente, lo realizó el cronista Ciro A. Osorio Quintero, en su obra ‘El Valle de los Hacaritamas’. Dice don Ciro A. Osorio:

‘Cuando un día desventurado, en una de sus haciendas, sus hijas y sobrinas cayeron víctimas de la epidemia, y la ciencia vencida le abrió paso a la muerte inminente, don Antón, atribulado, pensó en Santa Rita, la santa milagrosa que se venera en una calle melancólica de Ocaña. Sin reparar en la hora ni en el mal tiempo, don Antón emprendió viaje precipitado a la ciudad seguido de sus criados y cabalgaduras de remuda...

Hasta que al fin, a la segunda, muy cerca de las doce, llego al santuario y se echó a los pies de la Patrona de los desesperados...

‘Hecha la promesa formal a trueque de la salud de sus idolatradas enfermas, don Antón regresó a su hacienda. Como por ensalmo, los hermosos luceros de sus ojos habíanse restablecido notoriamente... Pasó el tiempo. Vino la vejez y con ella llegó la muerte. Don Antón no volvió a acordarse de Santa Rita. Pero Santa Rita no se olvidó de Antón.

‘Tipifica este relato, que recoge la leyenda de Antón García de Bonilla, el famoso ‘desandar’, tan común en el folclor español y que ha quedado en el pueblo colombiano vertido en numerosos ejemplos escritos. La promesa incumplida hace que la persona, al morir, recorra como ‘alma en pena’ los sitios relacionados con ella.

Para los habitantes de la Provincia de Ocaña, García de Bonilla representa las características propias del ‘señor’ español: Hidalguía, filantropía, porte varonil y reciedumbre de espíritu. Por ello, su figura, junto con la de Leonelda, producen en el sentimiento popular la síntesis ideal de su actual modo de ser.

El cuadro que en el Desfile de los Genitores hace referencia a García de Bonilla, lo integran, él y su esposa María Téllez, sus dos hijas, su hombre de confianza, Teófilo y tres arrieros con sus respectivas mulas. Vestuario, a la usanza de entonces”.

#### 5. “Comparsa de la romería

Número de personas participantes: 150

‘Las creencias religiosas han sido para los ocañeros, parte integrante de su esencia misma. Por ello, no podía faltar en este magnífico desfile, la representación de uno de los acontecimientos más significativos para el pueblo: La aparición de la Virgen de Torcoroma, ocurrida en el monte de su mismo nombre, el 16 de agosto de 1711. El cuadro hace alusión directa a la entrada a Ocaña de la imagen 5 años después del hecho (15 de diciembre de 1716). El grupo va precedido por un sacerdote revestido y un numeroso caudal de romeros, todos con atuendos de la época. Llevan con ellos la milagrosa imagen y van entonando salmodias”.

#### 6. “Comparsa damas y caballeros de la Colonia

Número de personas participantes: 50

‘Constituye uno de los cuadros más vistosos del Desfile. Está compuesta por señores y señoras que marchan luciendo costosos vestidos del siglo XVIII. Se destaca aquí la proverbial belleza de la mujer ocañera que tantos escritores y viajeros han alabado en diferentes épocas. Las damas llevan traje largo, mantillas, abanicos y peinetas; los caballeros, sombreros, chambergo y capa”.

#### 7. “Comparsa de las Amazonas

Número de personas participantes: 30

‘Es una variedad de la anterior. La diferencia estriba en que las damas van montadas a caballo. El cuadro rememora los tiempos aquellos en que, no habiendo posibilidad de utilizar las cómodas literas debido a lo agreste del terreno, las mujeres tenían que optar por el empleo de cabalgaduras para efectuar los viajes.

Las bellas cordobesas que acompañaron a los españoles en la Colonia fueron pieza clave para que los hombres de la corona se adaptaran a los nuevos territorios descubiertos.

Aunque en Ocaña no se tiene certeza de que se conocieran con el nombre de las Amazonas, estas mujeres fueron el aliciente espiritual y moral para que los conquistadores superaran los obstáculos que la naturaleza les tenía preparados. Ellas conocían el arte de cabalgar briosos corceles de ardiente sangre árabe con los que se internaron en la espesura de la selva del nororiente, mientras que los soldados y conquistadores abrían paso con sus espadas entre la amenazante vegetación.

Esta habilidad fue transmitida a las mujeres ocañeras hasta muy entrado el siglo XX, época en que utilizaban el caballo como único medio de locomoción para las largas travesías y los pasos por los poblados”.

#### 8. “Comparsa de Los Colorados

Número de personas participantes: 40

‘Con el nombre de ‘Colorados’, se conoció durante la guerra de Independencia, a una facción realista que actuó, desde 1818 en la región de Ocaña, causando grandes estragos entre los patriotas. Dice el historiador Páez Courvel que ‘en 1819 estas guerrillas estaban acaudilladas por Juan Manuel y Cleto Jácome, Bernabé Rueda, Juan Esteban Toscano, Dionisio Barbosa, Juan José García y otros, Llamáronse Colorados a causa del pantalón rojo que ostentaban los soldados... en vista de esto el Libertador resolvió, en 1820, enviar a Ocaña un Ejército al mando del Coronel Francisco Carmona, para que acabare con los núcleos de facciosos realistas. Carmona ocupó a Ocaña el 10 de marzo de 1820 y los colorados se retiraron a las montañas de Presidente. Pero obligado Carmona a marchar sobre Chiriguana, lo reemplazó en la jefatura Militar de Ocaña el Coronel Jacinto Lara, quien, con el Coronel Ramos, persiguió a los empecinados realistas por las comarcas de Teorama y la Palma (Hoy Hacarí). Pero Luego, hallándose Figueredo en Ocaña, fue atacada nuevamente esta plaza por los Colorados, quienes desbarataron a los patriotas y se apoderaron de la ciudad, en noviembre de 1820, capitaneados por los mulatos Jácome y por el cabecilla Javier Álvarez. Fue preciso entonces, enviar una división al mando del coronel Manuel Manrique, quien persiguió a los guerrilleros y recuperó la ciudad’.

‘Entre las víctimas de este grupo se contaron los patriotas don Miguel Pacheco, don Juan Pino, don José Mora, don Eugenio Barbosa, Don Juan de Dios Illera, don Gabriel Quintero, don Manuel Ibáñez, don Bernardo Pacheco, don Jesús Posada, y la distinguida dama Agustina Ferro.

‘Actúan también como personajes centrales, los caudillos Jácome y Javier y José María Álvarez. Lucen los integrantes de la comparsa, pantalón rojo y llevan como armas machetes y algunos fusiles”.

#### 9. “Comparsa Compañía Libres de Ocaña

Número de personas participantes: 40

‘Hace alusión a los patriotas ocañeros que acompañaron al Libertador Simón Bolívar en las batallas libradas para conseguir la independencia del Imperio Español.

‘Durante el desarrollo de la Campaña Admirable, Simón Bolívar hizo su primera entrada a Ocaña en los primeros días de febrero de 1813. En esta ciudad, y gracias a los buenos oficios y entusiasmo de don Miguel Ibáñez y el Prebistero Alejo María Buceta, adquiere suficientes recursos, vituallas y hombres para proseguir su marcha hacia Venezuela.

Antes de su partida, efectuada el 16 de febrero, Bolívar encargó a don José Quintana la tarea de formar un batallón cívico. Nombró además, como segundo de Quintana, al señor don Juan B. Sánchez, y Quintana nombró como su secretario al señor Luis Jácome Marinely. Además, Bolívar nombró al joven Antonio Quintero Copete como ayudante de campo y a Juan Francisco García, jefe de una compañía de voluntarios que se denominó Compañía Libres de Ocaña”.

#### 10. “Comparsa de la gran Convención de Ocaña

Número de personas participantes: 35

‘Este cuadro representa a los convencionistas de 1828, entre quienes se destacan el General Francisco de Paula Santander, Luis Vargas Tejada y el Almirante José Prudencio Padilla. Este último se hizo presente en Ocaña fugazmente, para solicitar apoyo político a sus proyectos que,



desafortunadamente, culminaron con su injusto sacrificio. Cabe anotar que durante el corto e infructuoso sesionar de la Convención Grancolombiana, se hicieron famosas las tertulias en casa de la familia Ibáñez, ‘los bailes donde don José Manuel Trigos, las tazas de plata fina desbordantes de chocolate del que cultivaban los ocañeros en las vegas del Catatumbo, los paseos a ‘Barbosa’ y más que todo, debió de serle muy grato (a Santander) el recuerdo de aquella gentil disfrazada (Bárbara Vicenta Lemus, quien debido a su atracción por el General Santander usaba atuendo masculino para poder colarse en las sesiones) que desde los escaños de San Francisco lo miraba con patriótico entusiasmo y palmoteaba con rapidez cada vez que el héroe dejaba salir el hilo abundante de su peroración’.

‘Pese al estruendoso fracaso de la Gran Convención, los ocañeros guardan de ella un respetuoso recuerdo: aún se levantan el templo y convento de San Francisco (declarado monumento nacional), que sirvieron como sede a aquellas enconadas polémicas entre bolivarianos y santanderistas.

‘Los integrantes de este cuadro van vestidos a la usanza de la época y durante la marcha del desfile, escenifican debates y altercados propios de lo que pudo haber sido una sesión de la Convención. Cerrando este cuadro va la carroza alusiva al “Templo de San Francisco y en ella dos damas que representan a Doña Nicolasa y a Doña Bernardina Ibáñez”’.

#### 11. “Comparsa de la liberación de los esclavos

Número de personas participantes: 50

‘Hay en el centro de la plaza principal de Ocaña (Plaza del 29 de mayo), una tosca columna de ladrillo, construida por los esclavos libertos en 1851, para conmemorar la Ley de Manumisión. Este monumento es único en Colombia y se ha convertido, con el transcurrir del tiempo, en un símbolo más de la ciudad. Hace poco, fue sometido a restauración por parte de la división de Monumentos Nacionales. La historia narra que el día de su inauguración, el Gobernador Agustín Núñez organizó una apoteósica festividad en la que fuera la Casa Municipal (hoy lamentablemente destruida) bailando con la negra Nicanora Rincón, la liberta más vieja.

‘La comparsa constituye una carroza alusiva a la columna y un grupo de esclavos que la acompañan’.

#### 12. “Comparsa Hermanas de la Presentación

Número de personas participantes: 30

Por iniciativa del General Guillermo Quintero Calderón y el sacerdote Ramón Anaya y Rubio, la Asamblea Departamental de Santander expidió la Ordenanza número 5 de 1888 creando el Colegio de Señoritas de Ocaña, que estaría regentado por una comunidad religiosa. Eran Gobernador de Santander Quintero Calderón y Presidente de la Asamblea el doctor Santiago Rizo Lemus.

El centro educativo fue financiado por los señores Manuel Roca Rincón, José Domingo Jácome, Juan Crisóstomo Pacheco, Manuel Conde Ribón y Manuel Benjamín Pacheco Carvajalino. El colegio se entregó a las Reverendas Hermanas de la Presentación de Tours, bajo la Dirección de la Hermana María Dossithee, quien regentó el colegio hasta 1915. Con esta religiosa vivieron también la Hermanas Emma, Ana Manuela y Lucía.

Después de haber permanecido en la Cruz (hoy Abrego) durante 7 meses, debido a una epidemia de fiebre amarilla que azotaba nuestra ciudad, las Hermanas llegaron a Ocaña el 18 de octubre de 1889. El colegio funcionó hasta 1974 en el antiguo convento de San Francisco’.

#### 13. “Comparsa de Aguateros y Lecheros

Número de personas participantes: 30

‘Revive la época en que tanto el agua como la leche, eran llevados a la ciudad a lomo de mula, por los campesinos. Sobre el particular, anota Alfonso Carrascal Claro: ‘Hasta finales del decenio del 40, era de ocurrencia diaria ver por las calles de Ocaña a estos hombres y niños que utilizando burros cargados con barriles de madera, suministraban agua a todas las casas que no contaban con aljibes o el precario servicio del Acueducto del ‘Llanito’, cuya capacidad de redes sólo cubría la parte central de la ciudad.

‘Siendo la leche en esos tiempos, un artículo de lujo que sólo consumían los pocos ricos de la plaza, como era costumbre llamarlos, las mujeres de los campos cumplían esa labor de venta, cargando a sus espaldas unos recipientes de zinc, que sostenían en la cabeza con un pretal’.

#### 14. “Comparsa Sirio-Libaneses

Número de personas participantes: 30

‘Las primeras familias sirias y libanesas que llegaron a Ocaña, lo hicieron a finales del siglo XIX. Para Ocaña, esta próspera comunidad es ya algo propio. Su interesante odisea, familia por familia, lo narra don Zajia M. Numa, quien publicó, poco antes de su sentido fallecimiento y participación directa en el Desfile de los Genitores, una interesante obrita titulada ‘Libaneses y Sirios en Ocaña’.

‘La comparsa que hace parte del desfile está integrada por auténticos sirios y libaneses y por sus descendientes. Todo el vestuario procede de sus viejos arcones, lo cual hace del cuadro toda una muestra de verdadero colorido’. (1)

#### 15. “Comparsa Los Gitanos

Número de personas participantes: 30

‘Recuerda esta comparsa a los grupos de gitanos que hace ya mucho tiempo solían venir a Ocaña, creando con ello todo un acontecimiento cultural’.

#### 16. “El cable aéreo

‘El cable o funicular aéreo es un sistema de transporte que opera mediante vagonetas que se mueven a través de un cable de acero, entre torres metálicas de variada altura. Ejemplos actuales de este medio de transporte, los encontramos en Bogotá, con el teleférico que conduce al santuario y cerro de Monserrate y el Metrocable de Medellín.

‘Inicialmente se proyectó de Cúcuta a Gamarra, pero sólo se concluyó el tramo entre Gamarra y Ocaña. La obra se inició en 1924, inaugurándose oficialmente el 7 de agosto de 1929. El responsable de los trabajos fue el Ingeniero James F. Lindsay y su primer gerente don Gabriel Sanín Villa.

‘El cable aéreo medía 47 kilómetros, dividido en 6 secciones que abarcaban los hoy municipios de Gamarra, Aguachica, Río de Oro y Ocaña. Duró este sistema cerca de 20 años y reemplazó los difíciles caminos de herradura y el transporte mular, por modernas vagonetas de carga y pasajeros que se desplazaban a una velocidad de 7 kilómetros por hora’.

#### 17. “Comparsa Las Floristas

Numero de personas participantes: 40

Como una forma de homenajear a quienes dedicaban su esfuerzo laboral a surtir de flores a la gente de Ocaña, esta comparsa muestra todo el colorido de los jardines locales y la belleza de las jóvenes trabajadoras de la ciudad.

Rostros amables y gentiles y cuerpos espigados y cadenciosos, se unen a la policromía floral en esta llamativa comparsa que cierra el Desfile de los Genitores.

#### Proposición

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 056 de 2005 Cámara, por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Desfile de los Genitores de la ciudad de Ocaña, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes, con atención,

*Jorge Julián Silva Meche, Manuel Salvador Alsina Carrascal,*  
Representantes a la Cámara.

(Folleto Desfile de los Genitores – El reencuentro con la historia, la leyenda y la fantasía. 29 de diciembre de 2004)

El nombre del desfile se toma del famoso libro Los Genitores, del médico y escritor Alejo Amaya. Biblioteca de Autores Ocañeros 2. 1970.

# OBJECIONES PRESIDENCIALES

## INFORME SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 025 DE 2003 CAMARA, 248 DE 2004 SENADO

*por la cual se reglamenta la profesión de Administrador Público y se deroga la Ley 5ª de 1991.*

Bogotá, D. C., 8 de septiembre de 2005

Doctor

JULIO E GALLARDO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Informe sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 025 de 2003 Cámara, 248 de 2004 Senado.

Por designación hecha por la Mesa Directiva de la honorable Cámara de Representantes, para presentar informe sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 025 de 2003 Cámara, 248 de 2004 Senado, por la cual se reglamenta la profesión de Administrador Público y se deroga la Ley 5ª de 1991, procedemos a rendir informe en los siguientes términos:

### Antecedentes

El proyecto de ley de la referencia fue presentado a consideración del Congreso de la República por el Representante a la Cámara, doctor Adalberto Jaimes Ochoa, el 22 de julio de 2003, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 354 de 2003, la ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 668 del 10 de diciembre de 2003, ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes en la *Gaceta del Congreso* número 241 del 4 de junio de 2004; en el Senado la ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* 722 de noviembre 19 de 2004 y para la Plenaria del Senado fue publicada en la 281 de mayo 20 de 2005.

Finalizado el trámite del proyecto de ley en el Congreso acatando con estricta sujeción las formalidades establecidas en la Constitución y la ley, el proyecto de ley fue remitido para su respectiva sanción presidencial, y fue devuelto sin la misma, argumentando razones de inconstitucionalidad, las cuales deberán ser analizadas por la Comisión Accidental que para el efecto conformó la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, integrada por los honorables Representantes *Carlos Enrique Soto Jaramillo, María Teresa Uribe Bent y Adalberto Enrique Jaimes Ochoa.*

### Análisis de las objeciones

Se expone en el punto I de las objeciones contra los artículos 5º, 6º, 7º y 8º del proyecto de ley en estudio, como argumento, la vulneración del artículo 154 de la Constitución Política, indicando que “...*los consejos profesionales son instituciones de creación legal de carácter administrativo, concebidos como las autoridades administrativas competentes de que trata el artículo 26 de la Constitución Política las cuales han sido instituidas para vigilar el ejercicio de las profesiones y de las actividades que implique riesgo social, por lo tanto para su creación o modificación, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política requieren de iniciativa gubernamental ...*” (negrilla fuera de texto).

Respecto al punto II del informe, en cuanto a los artículos 9º, 10, 11, 14 y 15 del citado proyecto, el Gobierno concluye que se contrarían los artículos 26, 38 y 103 parágrafo de la Constitución Política, señalando que “... *“colegios profesionales tienen su origen en la libre asociación, entendida como el ejercicio libre y voluntario de los ciudadanos para fundar o integrar agrupaciones permanente con propósitos concretos, le corresponde a particulares y no al legislador definir sobre la forma de asociación, naturaleza jurídica de la misma para el desarrollo colectivo de las distintas actividades...”* (negrilla fuera del texto).

### Consideraciones

En razón de lo anterior, el grupo de Congresistas que hemos sido designados por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes para analizar las objeciones presidenciales, nos centramos exclusivamente en los fundamentos de derecho de las mismas presentadas por el Ejecutivo, para establecer como problema jurídico, si el proyecto de ley objetado contraría normas constitucionales.

**I.** Al analizar los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y los pronunciamientos de la Corte Constitucional (*Sentencias C-078 de 2003, C-226 de 1994, C-570 de 2004*), citados por el Gobierno Nacional al objetar los artículos 5º, 6º, 7º y 8º del proyecto en estudio, concluimos que efectivamente quien tiene la facultad para proponer la creación del Consejo Profesional del Administrador Público es el Gobierno Nacional teniendo en cuenta que se modifica la estructura de la administración pública, tal como se señaló en el informe.

**II.** Respecto a los artículos 9º, 10, 11, 14 y 15 del proyecto, conforme a los argumentos expuestos por el ejecutivo, con fundamento en los artículos 26, 38 y 103 constitucional, y la Sentencia C-226 de 1994, se considera que la creación del Colegio Colombiano del Administrador Público es facultad de los particulares y no del Estado, en virtud del derecho de asociación, tal como lo establece la Sentencia C-226 de 1994 así: “...*se ha producido un desplazamiento arbitrario de la persona competente para realizar la creación del ante citado colegio por parte del legislador, el cual asume una función de naturaleza particular, sin encontrarse habilitado para ello y por tanto se ha violado el artículo 38 de la Constitución. En efecto, siendo los colegios profesionales entidades no estatales –a pesar de que puedan ejercer determinadas funciones públicas, no corresponde a la ley crear directamente tales colegios puesto que ellos son una expresión del derecho de asociación, que por esencia es social pero no estatal”.*

En consecuencia el Proyecto de ley número 025 de 2003 Cámara, 248 de 2004 Senado, en sus artículos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 14 y 15 ha desconocido la Constitución Política de 1991 y en consecuencia esta comisión accidental propondrá aceptar las objeciones presidenciales, para continuar con el trámite que le permita convertirse en ley de la República.

### Proposición

Por las consideraciones expuestas, solicitamos respetuosamente, a los miembros de la Cámara de Representantes, aprobar el informe sobre la Objeción Presidencial por inconstitucionalidad al Proyecto de ley número 025 de 2003 Cámara, 248 de 2004 Senado, por la cual se reglamenta la profesión de Administrador Público y se deroga la Ley 5ª de 1991 y, en consecuencia, aceptar las objeciones por inconstitucionalidad.

De los señores Congresistas,

*Adalberto Jaimes Ochoa, Carlos Enrique Soto Jaramillo, María Teresa Uribe Bent.*

## CONTENIDO

Gaceta número 661 - Lunes 26 de septiembre de 2005  
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 150 de 2005 Cámara, por medio de la cual se adoptan como política de Estado los programas del ICBF relacionados con la protección de las niñas y las adolescentes embarazadas y madres. ....	1
Proyecto de ley número 151 de 2005 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 191 de 1995 y se dictan otras disposiciones. ....	4
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 014 de 2005 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 328 de la Constitución Nacional. ....	7
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 073 de 2005 Cámara, por la cual la Nación se une a la conmemoración de los 100 años de la creación del municipio de Lourdes, departamento de Norte de Santander y se dictan otras disposiciones. ....	10
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 089 de 2005 Cámara, por medio de la cual se adicionan los artículos 94, 96 y 131 de la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones. ....	12
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley orgánica número 102 de 2005, por el cual se regula la obligación del Gobierno Nacional de rendir informes ante el Congreso de la República sobre la deuda pública, se suprime la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y se dictan otras disposiciones. ....	13
Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 398 de 2005 Cámara, 226 de 2005 Senado, por la cual se crea “El Fondo para el Desarrollo de la Investigación, la Ciencia y la Tecnología de La Universidad de La Guajira. ....	17
Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 403 de 2005 Cámara, 069 de 2004 Senado, 092 de 2004 Cámara, 134 de 2004 Senado (acumulado), por medio de la cual el Estado fortalece la educación superior en las zonas apartadas y de difícil acceso. ....	19
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 056 de 2005 Cámara, por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Desfile de los Genitores de la ciudad de Ocaña, departamento de Norte de Santander, y se dictan otras disposiciones. ....	20
OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 025 de 2003 Cámara, 248 de 2004 Senado, por la cual se reglamenta la profesión de Administrador Público y se deroga la Ley 5ª de 1991. ....	24