



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 823

Bogotá, D. C., viernes 18 de noviembre de 2005

EDICION DE 28 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 52 DE 2005 CAMARA, 43 DE 2005 SENADO ACUMULADOS

Bogotá, D. C., 15 de noviembre de 2005

Doctora

GINA MARIA PARODY D'ECHEONA

Presidenta Comisión Primera Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate Proyectos de ley 52 de 2005 Cámara y 43 de 2005 Senado, Acumulados.

Señora Presidenta:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate correspondiente a los proyectos de ley de la referencia, para cuya elaboración los ponentes solicitaron el concepto del Grupo de Acciones Públicas y la Línea de Investigación en Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y tuvieron en cuenta la reciente evolución jurisprudencial de la materia por parte del Consejo de Estado.

Para efectos de organización de la ponencia, por tratarse de dos proyectos de ley acumulados, se irán abordando en forma temática y sucesiva los contenidos de ambas iniciativas y se irán efectuando las observaciones y proposiciones que correspondan.

1. REFORMAS REFERIDAS A LA LEGITIMACION EN LA CAUSA

En este apartado se considerarán las reformas que están encaminadas directa o indirectamente a restringir la legitimación por activa de las acciones populares.

1.1. Proyecto de ley 43 de 2005 Senado

Este proyecto no establece reformas directas al artículo 12 de la Ley 472 de 1998, aunque otras reformas establecidas en el proyecto restringen de forma sustancial la interposición de este tipo de acciones por parte del ciudadano común.

La adición del inciso segundo al artículo 9º indica que el demandante debe acreditar la existencia de un perjuicio irremediable; el inciso final

del artículo 18 indica que cuando la parte pasiva de la acción popular sea plural se debe citar en la forma de litisconsortes necesarios.

De acuerdo con lo anterior tenemos en el primero de los casos el trasplante de un término que es de conocimiento común de los abogados, *perjuicio irremediable*, término que por ser de carácter técnico y referido especialmente a la acción de tutela no es de la comprensión y alcance del ciudadano del común, más aun cuando se debe hacer la abstracción de perjuicio irremediable del marco de los derechos fundamentales para traspasarlo al de los Derechos Colectivos que tienen un contenido y alcance distinto a los primeros.

Se debe agregar que el segundo término indicado, *litisconsortes necesarios*, también es un término jurídico-procesal, que escapa a la comprensión y alcance del ciudadano común, en lo que se refiere a sus consecuencias de cara al proceso.

Lo anterior lleva a la conclusión que la consagración actual de la legitimación por activa de estas acciones en cabeza de cualquier persona, pasaría a ser sólo formal y el carácter de acciones públicas se perdería al establecerse nuevos obstáculos para que el ciudadano común interponga la acción y alcance la protección de los derechos colectivos.

En relación con la figura del litisconsorcio, se observa que en este proyecto la no conformación del mismo conlleva la nulidad del proceso de acción popular, por lo que esta adición es en realidad la consagración indirecta de una causal de nulidad del proceso de acción popular.

Por las anteriores razones consideramos, a diferencia de lo planteado por el autor del proyecto¹, que la reforma propuesta no conserva la naturaleza y esencia de las acciones populares y sus modificaciones no simplemente buscan un trámite expedito ni contrarrestar la congestión judicial, sino restringir elementos que son de la esencia de las acciones públicas, como la legitimación.

1.2. Proyecto de ley número 052 de 2005 Cámara

A diferencia del proyecto anterior, esta propuesta consagra una reforma directa en lo que se refiere a la legitimación en la causa, con una adición al numeral primero del artículo 12 así:

“Parágrafo. La persona natural y jurídica que pretenda demandar en acción popular deberá demostrar que pertenece a la colectividad de la cual reclama la protección de sus derechos”.

La reforma planteada tiene la siguiente motivación:

“La práctica judicial denota que el numeral 1 del artículo 12 de la Ley 472 es tan abierto e indeterminado, que se ha prestado para que personas y ONG que no tienen sentido de pertenencia social y territorial con la colectividad presuntamente vulnerada o amenazada, intenten demandas sin un real conocimiento de las situaciones que afectan a la colectividad. Pensando en solucionar esta problemática, se sugiere incluir una restricción al artículo 12 de la ley que trata de “Titulares de las acciones” y solicitar como prueba adicional para que el particular inicie la acción de grupo (sic), debe pertenecer a la colectividad de la cual reclama la protección de sus derechos”.

La reforma busca que la legitimación por activa de la acción popular exija la pertenencia del actor a la colectividad. La afirmación de la exposición de motivos en el sentido de que las acciones son interpuestas por personas y ONG sin sentido de pertenencia social no es contrastada con cifras que avalen su posición al respecto.

La Universidad del Rosario realizó una investigación que demuestra una tendencia muy diferente en la interposición de acciones, señalando que los actores son en su mayoría personas naturales y en casos aislados ONG y otras entidades que muestran un interés por la garantía de los derechos colectivos, como juntas de acción comunal y personeros municipales.

Si bien no desconocemos una realidad del ejercicio de las acciones populares en los últimos años: los denominados actores múltiples, esta situación tendría correctivos mucho más adecuados que la restricción en la legitimación para todas las personas.

Esta restricción en la legitimación generaría consecuencias regresivas en la protección a los derechos colectivos y sería inconstitucional por las siguientes razones:

1. Las acciones populares son, además de un mecanismo de participación judicial reconocido en la Constitución (artículos 40 y 103 C.P.), acciones públicas por excelencia. Esta doble característica exige la posibilidad de un ejercicio amplio y sin obstáculos para cualquier ciudadano.

2. Según el artículo 88 de la Constitución, estas acciones buscan la protección de derechos colectivos, los cuales no se encuentran determinados territorialmente, son derechos de la posmodernidad que traspasan fronteras en la posibilidad de un ejercicio en beneficio de la humanidad. La iniciativa legislativa busca regresar al Código Civil, donde los “habitantes de la municipalidad” eran quienes podían ejercer estas acciones. Estimamos esta opción regresiva y vulneratoria de la Constitución puesto que implicaría una defensa limitada de los derechos que se buscan proteger.

Si se restringe el ejercicio de las acciones populares a “personas que pertenezcan a la colectividad” seguramente se quedarían sin defensa derechos como el del equilibrio ecológico, la protección de especies en vía de extinción, los derechos de los consumidores y muchos otros, cuya esencia es la de pertenecer a todos los habitantes del Planeta.

3. La consagración actual de la legitimación en la causa en cabeza de cualquier persona corresponde a una razón de orden teórico-práctico: los derechos colectivos son por definición derechos de solidaridad, por lo que lo correcto es dejar la legitimación en la causa de estas acciones en cabeza de cualquier persona.

La Constitución Colombiana establece en su artículo 95 como “**deberes de la persona y del ciudadano**”, obrar conforme al principio de solidaridad social, defender y difundir los derechos humanos, participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación del ambiente sano.

4. La restricción de la legitimación por activa en las acciones populares, por ser una restricción a una acción pública que permite materia-

lizar en cabeza de cualquier persona su ejercicio, contradice gran parte de los deseos del Constituyente de 1991 plasmados en el Preámbulo de la Constitución. La reforma propuesta es un desconocimiento del principio de solidaridad. Restringir la legitimación por activa de estas acciones es desconocer su carácter de acción pública.

Si alguna utilidad ha tenido la acción popular, ha sido precisamente para que se materialice el papel del Estado y en general de las entidades públicas como lo indica la Constitución en los artículos 1°, 2° y principalmente en el artículo 95, numerales 2, 4, 5, 7 y 8.

2. REFORMAS DIRIGIDAS A CONVERTIR LA ACCION POPULAR EN UN MECANISMO SUBSIDIARIO

El segundo de los argumentos que se presenta en el proyecto radicado en la Cámara busca convertir la acción popular en un mecanismo residual para la protección de los derechos colectivos, y para ello indica el autor que es necesario solicitar al demandante una actuación “previa y diligente” ante la autoridad; textualmente expone:

“Bajo esta consideración se sugiere, si bien no restringir el acceso ciudadano a esta acción pública, incorporar como requisito de procedibilidad de la misma, prueba siquiera sumaria que demuestra que ha habido una verdadera gestión del accionante orientada a que la Administración o el particular encargado de velar por los derechos colectivos cumpla con sus obligaciones (v. gr., acciones policivas para la recuperación de espacio público)”.

“Lo anterior pretende que el aparato judicial se active solamente cuando aparezca acreditado en principio que a pesar de la actuación iniciada no se logró el cumplimiento por la autoridad a quien se dirigió, es decir, que cuando se acuda a la jurisdicción sea porque se evidencie que no hay lugar a utilizar otro mecanismo para proteger el derecho. Por ello, igualmente sería pertinente excluir la acción, cuando exista otro medio de defensa judicial ordinario”.

Negrillas fuera de texto.

El proyecto establece una constitución en renuencia, similar a la que es requisito de procedibilidad en las acciones de cumplimiento. Este es un retroceso importante en materia de protección de los derechos colectivos, ya que quiere convertir la acción popular en un mecanismo residual de protección de los mismos, sin indicar cuáles son los “otros medios de defensa judicial ordinarios”.

La acción popular como mecanismo preventivo no puede sufrir las consecuencias de haber dejado en evidencia que la administración no es diligente en su labor. De igual forma dar al trámite de las acciones populares dilaciones avaladas en una residualidad del proceso o por simple “tramitología”, es poner cortapisa a la realización material de los derechos.

La reforma parece ser en ese sentido un aval para una mala administración y la omisión del cumplimiento de su papel respaldado en los mecanismos judiciales que no dan tutela a los derechos colectivos. Es un retroceso a la sola consagración de derechos a los ciudadanos sin que la misma implique realización material.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus Observaciones Generales 3 y 9 se ha pronunciado al respecto señalando que:

“La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los Tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad”.

Las inquietudes que plantea el Comité en el anterior aparte tiene que ver con dos aspectos relevantes para el examen del proyecto:

i) En la denominación y listado que trae la Ley 472 de los derechos colectivos, existen varios que han sido catalogados internacionalmente como derechos económicos, sociales y culturales (derecho al ambiente

sano, derecho a la salubridad pública, derecho al acceso a los servicios públicos eficientes y oportunos –educación, salud, vivienda, entre otros), los cuales tienen una especial protección internacional;

ii) El principio de no regresividad que establece el Protocolo de San Salvador, vigente en Colombia, implica que si los derechos económicos, sociales y culturales tienen ya mecanismos de protección eficaz (las acciones de tutela y las acciones populares) dichos mecanismos no se pueden debilitar o disminuir la protección del Estado, pues se estarían incumpliendo obligaciones internacionales suscritas por Colombia;

iii) La exigibilidad de los derechos ante los Tribunales es una garantía que debe conservarse en el Estado colombiano y cualquier intento de retroceso en la materia podría ser mirado internacionalmente como incumplimiento de las obligaciones del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Protocolo de San Salvador.

El Consejo de Estado, mediante sentencia del 5 de octubre de 2005, con ponencia del consejero Ramiro Saavedra Becerra, que sintetiza la evolución de la jurisprudencia de esa Corporación en la materia, reconoce el carácter principal y no subsidiario de las acciones populares en los siguientes términos:

La Carta Política de 1991 en su artículo 88, al constitucionalizar las acciones populares, institutos procesales inspirados en el derecho romano clásico y en el pragmatismo anglosajón, indicó de manera nítida su finalidad previendo que la ley regularía estos mecanismos de protección de los derechos “*para la protección de los derechos e intereses colectivos*”. Este proceso de constitucionalización, justamente obedeció, como señala la Corte Constitucional:

“...a la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socioeconómicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad más o menos extensa de individuos. Las personas ejercen entonces, verdaderos derechos de orden colectivo para la satisfacción de necesidades comunes, de manera que cuando quiera que tales prerrogativas sean desconocidas y se produzca un agravio o daño colectivo, se cuente con la protección que la Constitución le ha atribuido a las acciones populares, como derecho de defensa de la comunidad”.

Con esta perspectiva, el 5 de agosto de 1998 fue expedida la Ley 472 de 1998, “[p]or la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”, la cual dispone –con la misma claridad y precisión constitucionales– que estas acciones tienen por objeto la defensa de los derechos e intereses colectivos.

En efecto, el artículo 1° al señalar el objeto de la ley prescribe que “[e]stas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos”; a tiempo que el artículo 2° define las acciones populares como “los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos” y agrega que ellas se “ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”; en tanto que el artículo 9° reitera que las acciones populares “proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”; por fin, el artículo 34 al ocuparse de la sentencia prevé la posibilidad de condenar al pago de perjuicios “cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo” en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo.

Estas disposiciones conjuntamente tomadas permiten inferir sin mayor dificultad el carácter autónomo de estas acciones constitucionales. Carácter principal y no residual que tiene por propósito la plena garantía de los derechos objeto de su tutela. Se trata, pues, de la defensa especial de unos derechos o intereses cuya titularidad recae en toda la comunidad y, por lo mismo, su prosperidad no puede

desvirtuarse, por haberse interpuesto simultáneamente las acciones ordinarias pertinentes.

Así las cosas, la existencia de otros medios de defensa judicial (como son las acciones tradicionales objeto de la jurisdicción en lo contencioso administrativo) en modo alguno torna improcedente su interposición. En efecto, en los antecedentes históricos del artículo 88 Constitucional se puso de relieve que:

“Con la instauración a nivel constitucional de las acciones populares se habrá dado un paso fundamental en el desarrollo de un derecho solidario que responda a fenómenos nuevos de la sociedad, como es el daño ambiental, los perjuicios de los consumidores, los peligros a que se ven sometidas las comunidades en su integridad física y patrimonial, los daños que se le causan a las mismas por el ejercicio abusivo de la libertad económica, sin consideración a conductas leales y justas.

El texto recomendado reconoce la conveniencia de que la ley regule el ejercicio de las acciones populares, a la vez que les atribuye una autonomía que no excluye el recurso a acciones individuales de estirpe tradicional. Todo ello con el fin de legitimar a cualquier persona para actuar en defensa de la sociedad, protegiendo así tanto intereses que la doctrina engloba hoy bajo el significativo rótulo de ‘difusos’ como también los propios del actor” (se subraya).

Se trata entonces de un bien jurídico distinto al que se pretende proteger con las acciones ordinarias, o lo que es igual, con ellas se busca la defensa de una categoría diferente de derechos, que un importante sector de la doctrina denomina “intereses difusos colectivos” referidos –como sostiene Bujosa Vadell– “a bienes no susceptibles de apropiación exclusiva, son intereses de cada uno y a la vez de todos los miembros del grupo, en los que todos son titulares pero ninguno de ellos es propiamente el titular en sentido clásico...”.

Desde esta óptica, la doctrina nacional define la acción popular como “el derecho que le permite a cualquier ciudadano formular demandas que tengan por objeto la protección de los intereses de la comunidad (...) la acción popular siempre se encamina a la salvaguardia y protección de la comunidad” Se trata, pues, dentro del marco de las modernas tendencias del llamado “derecho solidario”, de:

“remedios procesales colectivos frente a agravios y perjuicios públicos. A través de ellas cualquier persona, perteneciente a un grupo de la comunidad, está legitimada procesalmente para defender al grupo afectado por unos hechos o conductas comunes, con lo cual simultáneamente protege su propio interés, y obtiene en ciertos casos el beneficio adicional de la recompensa otorgada en determinados eventos por la ley”.

Es innegable que le asiste razón a Nicotra cuando advierte que:

“La normatividad decimonónica del derecho del siglo XIX (sic) sólo reconocía categoría jurídica a los intereses legítimos y a los derechos subjetivos. Es decir, se exigía una relación directa entre la norma jurídica y el interés concreto, particular, individualizado que conformaba su contenido. Quedaban marginados todos los intereses colectivos, tildados de indefinición, ambigüedad o pluralidad dispersa en el sujeto.

Algunos autores (como Zanobini, Barbero) comienzan a hablar de derechos debilitados o intereses ocasionalmente protegidos, no tanto porque su fuerza sea jurídicamente menor, sino, porque la norma protege en forma directa el interés general, y sólo indirecta, consecutiva u ocasionalmente, los intereses individuales. Otros autores hablan de intereses simples o difusos.

Así Morillo, Hitters, Berizonce, Stiglitz, no aluden a difuso por oposición a preciso y concreto. En realidad, apuntan a una mayor amplitud conceptual. A una pluralidad de individuos que gozan de aptitud para activar el lenguaje judicial.

Creemos, personalmente, que correspondería hablar de una voluntad social activa que defiende sus intereses colectivos de pertenencia

difusa. Lo difuso, en el peor de los casos, no es la esencia y el contenido de estos derechos sino la determinación del grupo social de pertenencia y su legitimación, porque el interés es, siempre, concreto y real.

Estos derechos de pertenencia difusa son verdaderos derechos públicos subjetivos (Vásquez Rossi). Así como no hay derecho subjetivo individual sin acción correlativa, no tendría sentido predicar sobre derechos públicos sin acceso a la jurisdicción. Y cuando en una normativa (como la de la Ley 10000 en Argentina) son posibles la legitimación y la representación por cualquier ciudadano, la facultad es concreta y total”.

Entre nosotros, siguiendo las experiencias foráneas, no hay discusión en el sentido de que:

“La naturaleza de los derechos cuya protección se logra a través de las acciones cuya consagración se hizo en el artículo 88 constitucional es la de los de tercera generación, entendido por tal aquellos derechos relacionados con el mejoramiento y mantenimiento de la buena calidad de vida, aquellos derechos cuyo disfrute no corresponde a un titular determinado y concreto, sino que a todos corresponde, y por ende cualquiera puede solicitar su protección dado el interés que todos tienen en su conservación y mantenimiento, y cuya vulneración genera conflictos de carácter colectivo, dada la pluralidad de sujetos afectados con su alteración”.

De allí que no sorprenda que el Consejo de Estado haya sostenido recientemente, en consonancia con lo expuesto por la doctrina, que

“su titularidad radica en un colectivo debido a su carácter ‘supra-individual’, dando lugar a una legitimación colectiva que se otorga a un individuo como miembro de una colectividad afectada (artículo 12 Ley 472 de 1998).

(...)

De suerte que, a diferencia de lo que sucede con la acción de tutela (artículo 86 C.N.), la protección de los derechos colectivos por vía popular no es excepcional y por lo mismo se constituye en instrumento idóneo para la defensa de los mismos, en un plano distinto al individual, vale decir, desde su perspectiva abstracta y no concreta(...).

Y la acción popular no es subsidiaria sino principal debido a que la existencia de otros medios de defensa no la hace improcedente, pues es principal e independiente de otras acciones” (negritas originales).

En tales condiciones se tiene que la acción popular no resulta improcedente por la existencia de otros medios judiciales de defensa, por no tener –como sucede con la acción de tutela (artículo 86 inc. 3º) o la acción de cumplimiento (artículo 9º de la Ley 393 de 1997)- un carácter subsidiario; *a contrario sensu*, tiene un trámite preferencial frente a las acciones ordinarias (artículo 6º Ley 472 de 1998) y su titularidad o legitimación por activa la tiene toda persona (artículos 12 y 13 de la Ley 472 y artículo 1005 del C.C.) justamente por la índole de los derechos involucrados, como se vio anteriormente.

De allí que, de tiempo atrás el mismo Consejo de Estado tiene determinado que:

“El hecho de que la actividad de la administración también pueda ser objeto de enjuiciamiento a través de otras acciones, no implica que sólo pueda acudir al ejercicio de las mismas, pues estando de por medio un interés o derecho colectivo, también es viable el ejercicio de la acción popular; con el fin de conjurar en forma oportuna aquellos hechos u omisiones que podrían afectar a la comunidad, antes de que generen un daño, para extinguirlo si este se está produciendo, o bien para restituir las cosas a su estado anterior si ello todavía es posible. En este sentido se precisa que la acción popular es una acción principal y su procedencia no depende de la existencia o inexistencia de otras acciones.

A diferencia de la concepción tradicional de la protección judicial, basada en el derecho subjetivo, en la acción popular como quiera

que no resultan vulnerados derechos o intereses particulares, sino los denominados “difusos” o colectivos, el análisis se debe centrar en el estudio de la vulneración de los derechos reconocidos a la colectividad.

El ámbito dentro del cual se define la acción popular es el relativo a la amenaza o vulneración de derechos colectivos (...), de lo cual pueden desprenderse además, investigaciones de tipo penal, fiscal o disciplinario, que en nada afectan la iniciación, trámite y culminación de la acción popular” (subrayas fuera de texto original).

3. REFORMAS REFERIDAS A LA PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS Y CONTRATOS ESTATALES

3.1. Proyecto de ley 43 de 2005 Senado

Consagra al respecto la adición de un inciso al artículo noveno:

“No obstante, la acción popular será improcedente para discutir la legalidad de un contrato estatal o de un acto administrativo, salvo que el demandante acredite la existencia de un perjuicio irremediable”.

Negrillas fuera de texto.

La motivación de la reforma es la siguiente:

(...) *“En efecto, debido al carácter principal otorgado a la acción popular por el texto vigente de La ley 472 de 1998 y a su procedencia frente a ‘toda acción u omisión de las autoridades públicas...’, se han presentado infinidad de demandas para que a través del trámite de la misma se resuelvan pretensiones que deben discutirse a través de las acciones ordinarias de nulidad y restablecimiento del derecho y contractuales, con lo cual muchas veces se ha pretendido eludir las normas que sobre caducidad y legitimación en la causa se prevén en relación con estas últimas dos acciones”.*

3.2. Proyecto de ley número 052 de 2005 Cámara

Establece la improcedencia de juicio de legalidad del acto administrativo o del contrato estatal, el texto del proyecto es el siguiente:

“Si el juez no accede en la sentencia a la petición de declarar que un derecho o interés colectivo ha sido afectado o puesto en peligro, no podrá juzgar la ilegalidad de actos administrativos o contratos que tengan que ver con los fundamentos de hecho de la demanda o cuya nulidad se pida como pretensión subsidiaria”.

Motivación de la reforma:

“Razones de Seguridad Jurídica relacionadas con los derechos adquiridos, aconsejan disponer que si en el trámite de la acción popular no se probó el daño o amenaza al derecho o interés colectivo, el Juez no podrá en la sentencia decidir sobre la legalidad de actos administrativos o contratos relacionados con las pretensiones de la demanda, en estos eventos lo procedente es respetar la finalidad de otras acciones como la de nulidad simple o con restablecimiento del derecho”.

CONSIDERACIONES:

En la actualidad se discute si la acción popular es un mecanismo que permite valorar la legalidad de actos administrativos y contratos estatales. En la práctica judicial se tienen ya varios casos de acciones populares en las cuales se entra a considerar dicha legalidad con diversas consecuencias: inaplicación, suspensión de efectos del acto administrativo generador del daño o amenaza a los derechos colectivos o nulidad del mismo.

La motivación de este proyecto va encaminada a proteger el uso de las acciones ordinario-administrativas de nulidad y restablecimiento del derecho y de solución de controversias contractuales, porque según el autor la acción popular es un medio para pasar por alto las normas de caducidad y legitimación. Al respecto se debe indicar que la legitimación en la causa en las acciones ordinario-administrativas consagradas en los artículos 84 y ss. del C.C.A. no están calificadas objetivamente, sino por una percepción subjetiva del actor.

El tema de análisis tiene dos principales vertientes³, la que avala la procedencia del juicio de legalidad denominada “tesis judicial garantista” y su contraparte que la niega “tesis judicial restrictiva”.

En el sistema tradicional se demanda un acto administrativo para obtener el restablecimiento de un **derecho individual**, por la acción contencioso-administrativa respectiva, con la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998 se abre un nuevo mecanismo de protección de los derechos colectivos (no individuales) vulnerados cuando la causa generadora del daño colectivo sea un acto administrativo o un contrato estatal. Esta opción no existía antes de la Ley 472 de 1998 y es una novedad en el derecho colombiano. Si eliminamos la viabilidad de la acción popular frente a la principal forma de actuación de la administración (los actos administrativos), estaremos restringiendo la garantía de los derechos colectivos en Colombia e impidiendo que casos flagrantes de otorgamiento de licencias ambientales, permisos o autorizaciones administrativas que vulneran el interés público y derechos como el ambiente o la moralidad administrativa.

La acción popular es una acción que puede ser interpuesta por cualquier persona y en cualquier tiempo, ya que no tiene tiempo de caducidad, y la interposición de esta acción puede atacar directa o indirectamente los actos administrativos y los contratos estatales de los cuales se derive la amenaza o el daño a los derechos colectivos.

Se debe anotar al respecto que el texto original de la Ley 472 de 1998, consagraba para esta acción una caducidad de 5 años en la segunda parte del artículo 11, pero esta fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante fallo C-215 de 1999.

Al consagrar la propuesta de reforma al artículo 20 que:

“El juez rechazará de plano la demanda cuando la acción haya caducado de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la presente ley, o cuando la acción sea improcedente de conformidad con lo señalado en el artículo 9° de la misma”.

Se viola el segundo inciso del artículo 243 de la Constitución Nacional, ya que indirectamente está reproduciendo la parte del artículo once que fue declarada inexecutable.

Así mismo, se debe tener en cuenta que la prueba de un perjuicio irremediable cuando se trata de derechos colectivos afronta un problema que tiene origen en la amplitud del concepto de derecho colectivo, por ser un derecho que entraña un interés general y que en ocasiones su vulneración no es susceptible de ser fijada en cabeza de determinadas personas, por lo que en muchos casos la solicitud de prueba de un perjuicio irremediable es una **prueba imposible de obtener**, antes de la vulneración del derecho colectivo como ocurriría en el caso de acciones relativas a la protección del goce del espacio público, de derechos de consumidores y usuarios o la libre competencia económica.

De otra parte, la reforma propuesta por Ferro Solanilla es aceptable en la medida en que la misma no es más que la consagración de la jurisprudencia que hoy avala el análisis de legalidad de los actos y de los contratos administrativos, sólo en la medida en que haya vulneración a los derechos colectivos, por lo que la consagración de esta reforma es aceptable.

Sin embargo la seguridad jurídica que él indica como limitante para que se dé un pronunciamiento frente a la legalidad de un acto administrativo en materia de la defensa de los derechos colectivos, sólo es válida en la medida que hablemos de actos administrativos de carácter particular, ya que para los actos de carácter general siempre estará abierta la interposición de la acción de simple nulidad en cualquier tiempo. Pero, se debe preferir la interposición de la acción popular por ser un mecanismo específicamente diseñado para tutelar derechos colectivos, en orden a la interpretación que indica que la ley especial prevalece sobre la ley general y la ley posterior prevalece sobre la ley anterior⁴.

En los eventos de vulneración a los derechos colectivos en los que haya un acto administrativo particular que los vulnere es procedente hacer un juicio de legalidad del acto, así haya operado el término de caducidad, en los términos en los que me referí actualmente, respeto del derecho al debido proceso y que la caducidad de la acción no sea aval para habilitar la vulneración de los derechos colectivos, como se indicó.

En este último evento se debe aclarar que no puede hablarse de derechos adquiridos con fuente en actos o contratos cuando hay circunstancias de ilegalidad sustanciales de por medio, como ilicitud de objeto, por lo que cerrar del todo la puerta a que el juez se pronuncie sobre la legalidad de estas actuaciones, es un aval estatal a que situaciones irregulares permanezcan vigentes aun cuando no se pruebe que vulneraron derechos colectivos o que la vigencia de los mismos actos-contratos son amenaza de perjuicio irremediable a los derechos colectivos.

Llama la atención que en la reforma propuesta se vea como un inconveniente el hecho de que el juez administrativo se pronuncie sobre la legalidad de un contrato estatal o un acto administrativo, cuando una de las razones que fundamentan la existencia de la jurisdicción administrativa es precisamente que la administración esté sometida al Derecho.

Sobre este tema de la revisión en acciones populares de la legalidad de los contratos y los actos administrativos, la jurisprudencia más reciente del Consejo de Estado señala lo siguiente:

No ha sido pacífico el desarrollo jurisprudencial y doctrinario en punto a determinar el alcance de las competencias del juez popular cuando se enfrenta a la definición de los alcances de sus atribuciones, en particular, si la defensa de los derechos o intereses colectivos le permite adoptar decisiones que involucren pronunciamiento de legalidad de actos o contratos de la Administración.

La interpretación de las distintas Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado sobre el alcance de las facultades del juez popular, en lo que hace a revisión de la legalidad de actos y contratos de la Administración, ha experimentado una evolución, no exenta de contradicciones, y sus diversos criterios pueden agruparse en dos grandes líneas jurisprudenciales. Hay que señalar que la falta de uniformidad de la jurisprudencia se debió —en parte— a que en un comienzo todas las secciones conocían de los más disímiles asuntos, circunstancia que vino a ser remediada con la expedición del Acuerdo 55 de 2003, por el cual se reformó el reglamento interno del Consejo de Estado, el cual atribuyó exclusivamente a la sección tercera el conocimiento de las acciones populares interpuestas en materia contractual, lo mismo que las atinentes a la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Una primera línea jurisprudencial, si bien parte del reconocimiento del carácter principal y no subsidiario de la acción popular, exceptúa de su conocimiento el control de la legalidad del contrato, por tratarse de un tópico propio de la acción contractual. En otras palabras, conforme a este criterio la acción popular no es de recibo para controvertir la legalidad del contrato estatal, como que al efecto la ley prevé otro medio de defensa judicial, esto es, la acción contractual prevista en el artículo 87 del C.C.A.; corresponde entonces al juez natural de conocimiento resolver el asunto.

Esta postura restrictiva es la asumida por un sector de la doctrina, encabezado por el tratadista Javier Tamayo:

“Puede suceder que el origen del alegado daño real o contingente a un interés o derecho colectivo se encuentre en la existencia misma de un contrato o de un acto administrativo, en cuyo caso, la única forma de lograr la supresión del daño permanente o potencial será destruyendo o aniquilando el acto o contrato.

En nuestro concepto, la acción popular no es procedente en semejantes circunstancias y solo acudiendo a las vías especiales

consagradas expresamente en la ley, será posible destruir el acto o contrato. Por lo menos, así se desprende del texto de la Ley 472. Ya anulado o desaparecido el acto o contrato, sería procedente la acción popular”.

En contraste, una segunda tendencia jurisprudencial ha entendido que es posible examinar la legalidad del contrato estatal en orden a determinar si amenaza algún derecho colectivo, de modo que la acción popular en estos eventos resulta procedente, justamente, por su carácter principal y no subsidiario.

Criterio respaldado por varios comentaristas, que sostienen que:

“(…)En el caso de los contratos, la acción popular es procedente, sólo para conjurar el daño contingente, siempre y cuando la medida preventiva no conlleve adoptar decisiones que sean del resorte del juez del contrato en ejercicio de la acción prevista en el artículo 87 del C.C.A., sino únicamente las que tengan relación directa con la amenaza del daño colectivo. A manera de ejemplo, es factible una acción popular para obligar a un contratista a restituir el tránsito de una carretera deteriorada por la ejecución de una obra cuando quiera que esta circunstancia origine una amenaza a un derecho colectivo. Al igual, creemos que el juez de la acción popular si observa vicios de ilegalidad en la celebración del contrato, deberá señalarle al demandante que existe el camino de las acciones contenciosas.

La posibilidad de suspensión de la ejecución de un acto administrativo o de un contrato mediante la herramienta de la acción popular, a nuestro juicio deviene porque el juez no está facultado para negar esta acción aduciendo que existe otro medio de defensa judicial, basta únicamente que advierta la violación del derecho colectivo para que proceda a decidir de fondo el asunto” (subrayas originales).

Desde una similar óptica se ha considerado que:

“[d]e conformidad con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución, la actividad contractual del Estado, en tanto modalidad de la función administrativa, debe guiarse por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad. Esto significa que a través de los contratos también pueden vulnerarse, entre otros, los derechos colectivos a la moralidad y el patrimonio públicos.

(…)

Cuando en la celebración de los contratos se desconocen los fines que deben inspirarla, entre ellos, el interés general, se incurre en desviación de poder; que es causal de nulidad absoluta de los contratos (ordinal 3 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993) y además, pueden verse comprometidos derechos de naturaleza colectiva como la moralidad y el patrimonio públicos, que son protegidos a través de la acción popular.

La Ley 472 de 1998 no señala expresamente que los contratos de la administración pública puedan ser objeto del examen de legalidad a través del ejercicio de la acción popular. Sin embargo, el contrato es un instrumento para la inversión de los dineros públicos y como esta acción busca la protección de derechos colectivos que pueden resultar afectados por las actuaciones de los servidores públicos, se impone concluir que por la vía de la acción popular puede ser posible revisar la legalidad de un contrato estatal cuando este pone en peligro o viola algún derecho colectivo”.

Nótese que la jurisprudencia ha adoptado soluciones disímiles, por no decir antinómicas, que

“van desde la negativa rotunda a cualquier control—incluido el de la validez— de los contratos estatales, hasta la plena aceptación del mismo, la admisión de la posibilidad de que el actor popular solicite la nulidad absoluta del contrato estatal o de que el juez la declare de oficio, la suspensión de procesos precontractuales para que se cumplan determinados requisitos que el juez entiende necesarios para la tutela adecuada de los derechos colectivos, la suspensión temporal de los efectos de un contrato mientras el juez de la acción

ordinaria contractual se pronuncia sobre su validez, la suspensión de obras que son fruto de un contrato por encontrarlas contrarias a dichos derechos, etc. En todo caso, existe una clara tendencia mayoritaria que admite la posibilidad de que la existencia o la ejecución de contratos estatales pudiera amenazar o vulnerar los derechos y los intereses colectivos, así como la procedencia, en estos casos, de la acción popular’ (subrayas de la Sala).

No obstante lo expuesto, debe advertirse que, tratándose de la procedencia de la acción popular para discutir la validez de los contratos estatales no existe en la actualidad divergencia de criterios, como quiera que desde que asumió su conocimiento exclusivo, la Sección Tercera ha guardado coherencia con el planteamiento expresado desde un comienzo. Con todo, a partir de la casuística, corresponderá al juez popular evaluar la existencia o no de violación del derecho colectivo invocado, al tiempo que habrá de determinar la medida procedente por adoptar, toda vez que la violación del mismo no está necesariamente determinada por la ilegalidad del contrato. Así, en aras de la clara definición de la línea jurisprudencial vigente, se reitera que cuando quiera que otros jueces hayan avocado el conocimiento del contencioso contractual, el juez popular puede tomar medidas diferentes como es, vgr., la suspensión de la ejecución del contrato, *“hasta tanto se defina la legalidad en este último proceso”.*

Ahora, por sabido se tiene que la actividad contractual es una modalidad de la función administrativa, pues como afirma Escola:

“El contrato administrativo no es sino una forma de la actividad administrativa, es decir, de aquella actividad estatal ‘que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos—que pueden ser reglamentarios, subjetivos o actos-condición- y operaciones materiales’ (Sayagués). *La actividad administrativa es, en esencia, una actividad teleológica, que está enderezada al logro de una finalidad, la cual es la satisfacción de las necesidades colectivas y la obtención de los fines propios del Estado”.*

Y así lo ha señalado la jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, de modo que de la función administrativa contractual se predicen los principios constitucionales de moralidad, eficacia y economía previstos en el artículo 209 Superior.

En consonancia con este mandato fundamental, el artículo 3° de la Ley 80 de 1993 establece que con la celebración de los contratos los funcionarios deben buscar el cumplimiento de los fines estatales, en tanto la actividad contractual es una *“forma de colaboración con las autoridades en el logro de los fines estatales”*, además de *“cumplir una función social, la cual implica obligaciones”*. Resulta claro que el desconocimiento de estos principios constitucionales y legales que deben orientar la contratación estatal, puede comprometer derechos e intereses de contenido colectivos.

Con toda razón Casagne estima que:

“El contrato administrativo, a diferencia de los contratos regidos por el derecho privado, la administración procura la satisfacción de un interés público relevante, de realización inmediata o directa, que se incorpora al fin u objeto del acuerdo, proyectándose en su régimen sustantivo...La finalidad pública y no la competencia jurisdiccional es lo que define y tipifica la institución del contrato administrativo con rasgos peculiares que lo distinguen tanto del contrato civil entre particulares como del regido parcialmente por el derecho civil...”:

Con esta perspectiva, el inciso segundo del artículo 40 de la Ley 472 prevé la responsabilidad solidaria entre el representante legal de la entidad contratante y el contratista por sobrecostos e irregularidades cometidas en la contratación, en los siguientes términos:

“cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y el

contratista, en forma solidaria con quienes concurran al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso”.

De la lectura de esta norma, se infiere que para el legislador era claro que es posible vulnerar los derechos colectivos al patrimonio público y a la moralidad administrativa con la celebración de contratos estatales en los dos eventos allí consignados (sobrecostos e irregularidades provenientes de la contratación). Corresponderá al juez, en cada caso en concreto, definir si se configura o no esa trasgresión.

Ahora bien, al conocer de una demanda de inconstitucionalidad contra el precepto transcrito la Corte señaló:

“No se trata, pues, de que a través de las acciones populares, se debatan y decidan controversias de tipo contractual, que tienen bien definidas las reglas que les corresponden y que son competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme al estatuto contractual de la administración y al código respectivo”. (subrayas no originales)

En oportunidad precedente, el Consejo de Estado había entendido que esta afirmación de la Corte Constitucional que *prima facie* parece excluir del conocimiento del juez popular toda controversia atinente al contrato estatal, en modo alguno resultaría vinculante, por tratarse de un típico *obiter dictum*, esto es, una aseveración carente de fuerza vinculante obligatoria –en los términos del artículo 48 LEAJ– por ser ajena a la *ratio decidendi* del fallo de constitucionalidad. Una segunda lectura del párrafo transcrito, independiente de su fuerza vinculante, permitió concluir que lo que en realidad la Corte Constitucional señaló fue que las acciones populares no tienen por vocación convertirse en sucedáneo de las acciones contenciosas al efecto previstas por el C.C.A., pero ello no excluye –como en efecto no lo hace la Corte, como tampoco lo hace la Ley 472– que un contrato estatal pueda eventualmente vulnerar o amenazar un derecho o interés colectivo y, por ende, tornar procedente su amparo en sede popular.

Retomando la idea expresada líneas arriba según la cual la contratación es expresión de la función administrativa, al tenor de lo dispuesto por el artículo 9º de la Ley 472, las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. Dispositivo legal reiterado por el artículo 15 eiusdem que atribuye a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competencia para conocer de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en *“actos, acciones, u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas”*.

En armonía con estos preceptos, el artículo 34 eiusdem prescribe que la sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o no hacer y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, cuando fuere físicamente posible.

Es importante advertir que cuando estas normas aluden a acciones de las autoridades públicas, resulta claro que este concepto genérico incluye, por supuesto, la celebración de contratos, por lo que no resulta difícil admitir el examen de validez del contrato en sede popular.

En definitiva, si se acude al contexto mismo de la Ley 472, como a sus antecedentes arriba reseñados, se ilustra el sentido indicado. Una lectura sistemática que establezca correspondencia y armonía entre cada uno de sus dispositivos (artículos 9º, 15, 34 y 40) permite concluir que los contratos estatales son susceptibles de evaluación por parte del juez popular cuando quiera que se amenace o vulnere un derecho colectivo, siendo del caso –incluso– examinar la validez del contrato, ordenar suspender sus efectos o declarar su nulidad, siempre y cuando se trate de nulidad absoluta, en tanto que esta hipótesis se acompasa mejor a las otras preceptivas que gobiernan la materia (Código Civil, Código de Comercio y Ley 80 de 1993), en tanto que solo esta puede ser declarada oficiosamente, a tiempo que –con su

ocurrencia– resulte más clara la eventual vulneración de un derecho o interés colectivo.

Con todo, no debe perderse de vista que cuando cursa proceso ante el juez natural del contrato, el juez popular, porque entiende que es suficiente garantía para el derecho colectivo, debe ser muy cuidadoso al adoptar las medidas del caso:

“Como quiera que el contrato materia de esta acción popular actualmente es objeto de una acción contractual ante el juez administrativo en razón de la demanda de nulidad absoluta que en reconvención formuló la administración, la cual deberá resolverse en los términos del artículo 44 y siguientes de la Ley 80 de 1993, se suspenderá su ejecución, hasta tanto se defina su legalidad en este último proceso”.

En todo caso, es preciso anotar que en estos casos no es dable hacer aseveraciones de carácter absoluto, sino que, a partir de la casuística, corresponderá al juez popular evaluar con suma atención la procedencia de la medida que al mismo tiempo permita la protección del derecho colectivo vulnerado, sin atentar contra la seguridad jurídica, pilar básico de todo Estado de Derecho.

Una vez establecida la procedencia de la acción popular para decidir asuntos en relación con los contratos estatales cuando con estos se vean afectados derechos o intereses colectivos y, las consecuencias jurídicas que su ejercicio puede acarrear, se debe precisar la legitimación para ejercitar una acción popular en este sentido y, entonces, con ella solicitar medidas en relación con un contrato estatal.

La improcedencia de la acción popular para anular contratos no solo tiene lugar en la hipótesis indicada en la sentencia, sino que la misma es extensiva a todos los supuestos de conocimiento del juez popular. Al efecto, resultan perfectamente extrapolables los razonamientos expuestos por la Sala en reciente providencias al estudiar la improcedencia para anular actos administrativos en sede popular. Allí se indicaron, entre otros, los siguientes argumentos:

i) El artículo 34 de la Ley 472 al definir el contenido de la sentencia popular señala inequívocamente una regla de competencia para el fallador que sólo puede revestir tres modalidades: una orden de hacer o no hacer, la condena al pago de perjuicios a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, cuando fuere posible;

ii) Los fines, móviles o motivos de la acción son impeditivos o preventivos y solo de forma excepcional (en el supuesto ya indicado del artículo 34) indemnizatorios, por manera que su telos no es el restablecimiento de derechos subjetivos;

iii) El hecho de que coincida en el juez popular su condición de juez administrativo, no conduce a afirmar que esta sola circunstancia permita comunicar al primero las competencias asignadas por ley al segundo;

iv) El principio de congruencia de los fallos está subordinado al móvil o motivo de la acción, que tratándose de la popular se encuentra claramente determinado por los artículos 2 y 34 de la Ley 472, los cuales a su vez definen las pretensiones que se pueden formular al proponer una acción popular;

v) El Juez popular sólo está facultado para impartir órdenes de hacer o no hacer y en modo alguno para anular contratos, por lo que en aplicación del principio de legalidad (preámbulo, artículos 3º, 6º, 121, 122, 123 y 230 Constitucionales), que está a la base de toda actuación de todo servidor público (incluido el juez por supuesto), el juez constitucional no puede autoasignarse competencias anulatorias no otorgadas por la ley, sin infringir el principio tantas veces reiterado en la Constitución.

vi) Ante la ausencia de definición legislativa de lo que se entiende por orden de hacer o no hacer, puede recurrirse al sentido natural y obvio de estas expresiones (artículo 28 del C.C.) que no es otro que el

fijado por la Real Academia de la Lengua Española, que sobre estos vocablos advierte que se trata de mandamientos o prescripciones y no de declaraciones con efectos generales como sería una anulación;

vii) Analizada la historia fidedigna del establecimiento de la Ley 472 (artículo 27 del C.C.) se llega también a la misma conclusión: el legislador no quiso entregarle competencias anulatorias al juez popular;

viii) La condición de juez constitucional asignada al juez popular no lo releva del cumplimiento estricto de las normas, pues el juez constitucional también está subordinado al derecho;

ix) La solución jurisprudencial adoptada es además más garantista, al permitir al afectado recurrir al juez natural a obtener el restablecimiento que no lograría en sede popular.

4. REFORMAS RELACIONADAS CON LA EXIGENCIA DE AGOTAMIENTO DE VIA GUBERNATIVA

4.1. Proyecto de Ley 43 de 2005 Senado

Este proyecto establece una reforma al artículo 10 acorde con la adición del inciso segundo del artículo 9, especialmente a la procedencia de la acción popular cuando se acredita la existencia de un perjuicio irremediable:

“En el evento señalado en el último inciso del artículo noveno de la presente ley, no será necesario agotar previamente la vía gubernativa”.

El texto de la norma vigente actualmente es el siguiente:

“Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular”.

Sobre esta propuesta, consideramos que se trata de una reforma regresiva que busca convertir a las acciones populares en mecanismos subsidiarios y no autónomos de protección de los derechos colectivos, y por ello hacemos remisión a lo planteado en precedencia respecto del carácter principal y no subsidiario de la acción popular.

5. REFORMAS EN RELACION CON LOS REQUISITOS DE LA DEMANDA

5.1. Proyecto de Ley 43 de 2005 Senado

Consagra una adición a los literales d), e), una reforma al inciso final del artículo 18 y una omisión al no pedir que se indiquen en la demanda los hechos fundamento de la acción, así:

“La demanda de acción popular deberá contener los siguientes requisitos”:

(...)

“d) La indicación de las personas natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible. Cuando el demandado sea una persona jurídica de naturaleza privada deberá adjuntarse el respectivo certificado de existencia y representación legal;

e) La indicación de las pruebas que pretenda hacer valer. El actor popular deberá allegar las pruebas que obren en su poder y las demás que pueda obtener en ejercicio del derecho de petición, sin perjuicio de lo consagrado en el artículo treinta de la presente ley”.

(...)

“Cuando en el curso del proceso el juez advierta que existen otros presuntos responsables de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos alegados, ordenará su citación para que comparezcan en calidad de litisconsortes necesarios de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil”.

Motivos que sustentan la reforma planteada:

“Se pretende modificar este artículo que regula los requisitos de la demanda de acción popular, toda vez que si bien es claro que al ser esta de origen constitucional no debe ser tan formalista como

las acciones ordinarias, sí se deben establecer con claridad unos requisitos mínimos de la petición para evitar que se presenten demandas carentes de todo sentido y sin ningún sustento probatorio, generando así un desgaste del aparato judicial que atenta contra el principio de economía.

Igualmente, se introduce la aplicación de la figura del litisconsorcio necesario al proceso de acción popular en el evento en el cual en el curso de proceso se encuentren otros presuntos responsables de la vulneración de derechos colectivos. Si bien en el texto original se prevé la posibilidad de citar a quienes se encuentren como presuntos responsables, no se establece bajo que calidad procesal comparecen”.

5.2. Proyecto de ley número 052 de 2005 Cámara

Este proyecto establece la adición de un párrafo al artículo 18 así:

“Párrafo. Dentro de las pruebas indicadas en el literal e) deberá acompañarse una siquiera sumaria del incumplimiento o de la renuencia de la autoridad demandada”.

Motivos que se argumentan:

“Bajo esta consideración se sugiere, si bien no restringir el acceso ciudadano a esta acción pública, incorporar como requisito de procedibilidad de la misma, prueba siquiera sumaria que demuestra que ha habido una verdadera gestión del accionante orientada a que la Administración o el particular encargado de velar por los derechos colectivos cumpla con sus obligaciones (v. gr., acciones policivas para la recuperación de espacio público)”.

COMENTARIOS A LAS REFORMAS

Cambios en los requisitos de la demanda

Existen dos omisiones en este texto. El proyecto del senador Vargas Lleras, omite en primer lugar que el actor enuncie los hechos-omisiones que fundamentan la demanda; es un contrasentido esta omisión cuando el mismo dice que quiere dotar a las acciones populares de seriedad en cuanto a su interposición. De igual forma, omite los vocablos actuales de la Ley 472 de “demanda o petición”, para preferir el término procesal “demanda”; al respecto consideramos que por tratarse de una acción pública y por las especiales características y exigencias para el juez, la figura de petición de protección de derechos colectivos es igualmente válida y más acorde con el derecho constitucional.

Frente al requerimiento de pedir al actor el certificado de existencia y representación legal, debe decirse que la misma ya se encuentra actualmente suplida por las remisiones legislativas al C.P.C. y la adición al literal d) del artículo 18 nada pone de nuevo en el trámite de las acciones populares, distinto de ser reiterativo.

La obligación de sustento probatorio y uso previo del derecho de petición impide el ejercicio de acciones preventivas.

Respecto de la adición al literal e) debo manifestar que la misma puede tener dos lecturas, la primera de ellas es que el actor debe dar el sustento probatorio respectivo a la demanda lo cual es normal y apenas esperable si él desea la protección del derecho colectivo.

La segunda lectura implica un requisito de procedibilidad y establece un principio de prueba obtenida en ejercicio del derecho de petición, que puede incluso tener una interpretación más extrema en los despachos judiciales con miras a no admitir demandas de acción popular y tal es que se pida una tarifa legal en materia de pruebas. La adición de este requisito crea una nueva causal de inadmisión y/o rechazo de la demanda.

Esta disposición es, en resumen, un ataque directo a la naturaleza preventiva de las acciones populares.

La exigencia de un litisconsorcio necesario es la consagración de una causal de nulidad de las acciones populares

La inclusión del inciso final del artículo 18 que califica la comparecencia de los terceros presuntamente responsables como litis-

consortes necesarios, tiene dos consecuencias, la primera de ellas es la introducción de una figura que está concebida bajo la filosofía de reclamación subjetiva del C.P.C., que tiene una naturaleza diferente a las acciones populares por tutelar estos derechos colectivos y por ser una acción pública, en donde no es propio siquiera hablar de partes en el sentido procesal del término.

La segunda de las consecuencias es que establece, encubiertamente, una causal de nulidad del proceso de acción popular por no haberse conformando el litisconsorcio necesario; esta es una consecuencia que también escapa al ciudadano promedio, ya que la misma se deduce de una lectura sistemática del texto proyectado y del C.P.C.⁶ La Ley 472 de 1998 establece la forma en la que deben comparecer los terceros adicionales presuntamente responsables de la vulneración del derecho colectivo y la calidad es bajo los mismos términos del demandado sin que sea indispensable la conformación del litisconsorcio necesario.

Por su parte el proyecto de Ferro Solanilla, referido al tema que nos ocupa, establece un requisito de procedibilidad que tiene matices de la constitución en renuencia a la autoridad administrativa, trayendo la constitución en renuencia de la acción de cumplimiento a la acción popular. Es en ese mismo sentido como se indicó para el caso de las reformas planteadas por el Senador Vargas Lleras, la inclusión de un requisito de procedibilidad y una causal de inadmisión o rechazo de la demanda según se subsane o no dentro del término establecido.

Son reformas que buscan que la acción popular sea interpuesta casi por especialistas en derecho procesal en detrimento del ciudadano promedio.

6. REFORMAS RELATIVAS A LA ADMISION DE LA DEMANDA

En este apartado se aludirá a la propuesta de reforma del artículo 20, por parte del Senador Vargas Lleras.

Artículo 5°. El artículo 20 de la ley 472 de 1998, quedará así: (...).

“Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en el artículo 18 de la presente ley, precisando los defectos de que adolezca para que el actor los subsane en el término de tres días. Si la demanda no es subsanada en el término antes señalado el juez la rechazará.

El juez rechazará de plano la demanda cuando la acción haya caducado de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la presente ley, o cuando la acción sea improcedente de conformidad con lo señalado en el artículo 9° de la misma”.

En el punto anterior se explicaron las razones referentes al segundo inciso del artículo 20, relativo a la inadmisión de la demanda, quedando por reiterar que el término de caducidad de las acciones populares no está vigente actualmente ya que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-215 de 1999, por lo que la insistencia en consagrarlo nuevamente es una violación constitucional.

Se propone de igual forma una reforma completa al artículo 23 en este sentido:

“En la contestación de la demanda solo podrán proponerse excepciones de mérito.

Los hechos constitutivos de excepciones previas que sean aplicables al procedimiento regulado por la presente ley podrán alegarse como causales de revocatoria del auto admisorio de la demanda”.

Este es el texto actualmente vigente:

“En la contestación de la demanda solo podrán proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.

En consecuencia, las pruebas pertinentes se practicarán en el mismo plazo señalado para las pruebas solicitadas en la demanda y en la contestación de la misma”.

En este evento se pierde el carácter preventivo de la acción cuando los hechos que la fundamentan son nuevos y se predica la existencia de cosa juzgada, que para el proceso de acción popular tiene el carácter de cosa juzgada relativa.

Limitar el trámite de las acciones populares, en cuanto a su procedencia bajo el “argumento” de la cosa juzgada, es poner cortapisa a la realización material de los derechos, que es hoy más que nunca, papel del Estado cuando la fórmula que lo envuelve es la de Estado Social y Democrático de Derecho.

La reforma parece ser en ese sentido un aval para que la mala administración tenga además respaldo en mecanismos judiciales que no dan tutela a los derechos, en este caso los colectivos.

Se vulneraría el derecho de acceso a la justicia. La Corte Constitucional en la Sentencia C-037 de 1996, al analizar de forma previa la constitucionalidad de la ley estatutaria de la administración de justicia señaló al respecto:

“Como se expresó en el acápite anterior, el derecho de todas las personas de acceder a la administración de justicia se relaciona directamente con el deber estatal de comprometerse con los fines propios del Estado social de derecho y, en especial, con la prevalencia de la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo, el respeto a la dignidad humana y la protección a los asociados en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades (artículos 1° y 2° C.P)”.

“El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados. Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar al derecho a que hace alusión la norma que se revisa -que está contenido en los artículos 29 y 229 de la Carta Política- como uno de los derechos fundamentales, susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior”.

Todo lo anterior debe resaltarse aun más, cuando nos encontramos, como en este caso frente a una acción pública.

7. REFORMAS A LA AUDIENCIA ESPECIAL PARA PACTO DE CUMPLIMIENTO

7.1. Proyecto de ley 43 de 2005 Senado

Se establecen varias reformas, por lo que se transcribe de forma íntegra el artículo propuesto:

“El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado

comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.

La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.

Si el actor popular no concurre a la audiencia se le impondrá una multa de cinco a diez salarios mínimos mensuales, excepto en el evento consagrado en el inciso siguiente.

Si antes de la hora señalada para la audiencia, alguna de las partes presenta prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento.

En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos. El pacto de cumplimiento podrá ser total o parcial frente a las pretensiones aducidas en la demanda.

El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, estos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas.

La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:

- a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas;*
- b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento;*
- c) Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.*

En estos eventos el juez ordenará la práctica de pruebas, sin perjuicio de las acciones que procedieren contra los funcionarios públicos ausentes en el evento contemplado en el literal a).

La aprobación del pacto de cumplimiento se hará mediante sentencia que hará tránsito a cosa juzgada, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a consta de la parte vencida en juicio.

La sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento solo podrá ser apelada cuando se alegue la configuración de un vicio del consentimiento o en relación con el monto del incentivo fijado por el juez.

En el evento en que se celebre un pacto parcial el proceso continuará en relación con las pretensiones que no fueron objeto de acuerdo.

El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto”.

7.2. Proyecto de ley número 052 de 2005 Cámara

Este proyecto establece concretamente sanciones al accionante que no asiste a la audiencia especial de pacto de cumplimiento:

“A los particulares accionantes les será imponible multa de conformidad con lo previsto en el artículo 101 del C. P. C” (...).

“En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y, de ser posible, el restablecimiento de las cosas a su estado anterior”.

COMENTARIOS A LAS REFORMAS

La audiencia especial para pacto de cumplimiento tiene una naturaleza especial y no se trata de un simple arreglo directo

Preliminarmente se debe señalar que la audiencia especial de pacto de cumplimiento es de naturaleza distinta a una conciliación, por lo que el trato que se le dé a la primera no puede ser equivalente al que se le da a la segunda.

El fundamento de esta posición lo encontramos en la decisión de la Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999⁷, en la que la audiencia especial se considera un espacio para dar terminación anticipada al proceso. Los argumentos centrales que nos llevan a adherir a esta tesis son:

i) El papel activo y propositivo del juez en las audiencias especiales para pacto de cumplimiento;

ii) El papel del ministerio público que debe defender los derechos colectivos y puede oponerse al acuerdo cuando ellos se vulneren, aunque el actor esté de acuerdo con el pacto;

iii) El actor popular no tiene capacidad para disponer del derecho colectivo;

iv) El resultado de esta audiencia es un pacto que luego se vierte en la sentencia y que permite hacer una determinación clara de todas las obligaciones, tiempos y recursos necesarios para la protección del derecho colectivo;

v) El legislador en los debates de las acciones populares señaló esta diferencia e intencionalmente le colocó un nombre diferente a esta audiencia para señalar que los derechos objeto del debate son de interés público y no son disponibles por los actores populares en la audiencia;

vi) El debate en la audiencia no es si el derecho colectivo se vulneró o no, el debate es cómo se puede dar una adecuada protección al derecho o interés colectivo vulnerado o amenazado.

Si se establecen sanciones por inasistencia a la audiencia deben aplicar para actores populares y para demandados.

Uno de los grandes problemas a la hora de celebrar la audiencia y que en cierta medida tiene causa en el texto legal vigente, es que no se establece en cabeza del demandante y del demandado la obligatoria asistencia a la celebración de la misma. La consecuencia por la

inasistencia a la audiencia especial de pacto de cumplimiento es que la misma se considere fallida, por lo que el inconveniente de tipo práctico es que la oportunidad que brinda la audiencia para que el proceso termine de forma anticipada se pierde por la sola inasistencia de una de las partes. Lo anterior nos refleja el poder que tiene la inasistencia de una de ellas.

Ambos proyectos son coincidentes en establecer una sanción a los accionantes que no asistan a la audiencia especial de pacto de cumplimiento; el primero de ellos la establece para el actor popular independientemente de que sea o no funcionario público, mientras que el segundo hace la distinción de que la sanción es imponible al actor popular si el mismo es un particular.

Los fallos de acción popular que son examinados por el Consejo de Estado, evidencian que el actor deja de asistir a la audiencia especial de pacto de cumplimiento y al respecto hay que indicar las posibles causas: en los eventos en que se logra pacto de cumplimiento en esta audiencia, se deja de decretar el incentivo para el actor y es una estrategia para el curso del proceso.

Son varios los fallos del Consejo de Estado en los que se niega y se reitera la negativa al incentivo por haberse dado en el proceso Pacto de Cumplimiento, tesis que trae varias consecuencias de orden práctico, la primera de ellas es que al negarse en los Tribunales el incentivo y ser reforzada la improcedencia del mismo en segunda instancia, se está desestimulando la terminación anticipada del proceso de acción popular, por lo que parte de la referida congestión en los despachos judiciales tiene causa en las apelaciones por negativa del incentivo.⁸

Frente al segundo punto, la inasistencia como estrategia para el proceso, la misma debe ser revaluada, ya que si bien se acepta la inasistencia para el demandado en las conciliaciones como estrategia de defensa en el curso de otros procesos, en los que la reclamación de derecho es subjetiva, debe descartarse para la audiencia especial de pacto de cumplimiento ya que no es una conciliación.

El establecimiento de sanciones para el actor por inasistencia debe ir de la mano con la consagración de sanciones por la misma causa para los demandados, ya que se estaría ponderando la estrategia de defensa del mismo por encima de la protección de los derechos colectivos, que es algo que corresponde a una concepción de reclamación subjetiva del proceso, ajena a la acción popular.

Como la inasistencia tanto del demandante como del demandado implica declarar la audiencia fallida, se debería en ese mismo sentido establecer sanciones por omitir la formulación de un pacto de cumplimiento y en la misma audiencia el papel del juez debe ser activo.

Ahora bien, en caso de que las partes comparezcan a la audiencia, se presenta una debilidad con su metodología porque ha faltado en los magistrados y jueces mayor reflexión sobre pautas y esquemas prácticos de manejo de este espacio. En el manejo dado a la audiencia encontramos tres modelos:

i) El modelo *audiencia fallida rápida*, donde el juez simplemente entra a la sala y pregunta si existe “ánimo conciliatorio” y si alguien le contesta que no, simplemente sale y declara fallida la audiencia;

ii) El modelo *audiencia participativa con juez coordinador*, donde el juez o magistrado maneja la audiencia, escucha a todos los que asisten y les solicita llegar a un pacto pero no hace propuesta alguna al respecto;

iii) El modelo *audiencia participativa con juez de iniciativa*, en las cuales el juez o magistrado propicia desde el primer momento espacios de concertación para la protección de los derechos colectivos, presenta iniciativas e intenta lograr el pacto de cumplimiento con apoyo del Ministerio Público y de todas las partes⁹.

Los pactos parciales serían un avance en las acciones populares

Otro punto de reforma que consagra el proyecto del Senador Vargas es el establecimiento de pactos parciales frente a las pretensiones aducidas en la demanda, lo cual es un punto para rescatar entre las reformas que él propone. La posibilidad de pactar parcialmente es una vía para dar terminación anticipada al proceso otorgando al mismo tiempo protección al derecho colectivo.

Sin embargo esta reforma debe implicar, para tener más viabilidad, que la audiencia no se declare fallida en los eventos en los que “no comparecen la totalidad de los interesados”, lo que significa que se revisen las causales para declarar fallida la audiencia especial de pacto de cumplimiento.

No es muy claro en el ejercicio diario de las acciones populares a quién corresponde presentar proyecto de pacto en la audiencia. Es innegable que el liderazgo de este espacio procesal corresponde al juez o magistrado y la ley le asigna en primer lugar la responsabilidad de tener “**iniciativa**” para el pacto. El proyecto judicial que se debe llevar a la audiencia conviene construirlo a partir de la demanda, coadyuvancias, solicitudes de intervención en la audiencia y las contestaciones de la demanda; se considera apropiado complementar dicho proyecto con las intervenciones que cada una de las partes e instituciones realiza en la audiencia, examinar los puntos de acuerdo o los temas en que podría ser fácil acercar las diversas posiciones para la búsqueda de una solución concertada a la problemática de vulneración o amenaza del derecho colectivo.

Quienes asisten a la audiencia (actor, demandado, ministerio público, entidad encargada de la protección del derecho, coadyuvantes e intervinientes) deben llevar un proyecto de pacto, el cual se sugiere aportar por escrito con copias a todos los asistentes. Este ejercicio de plasmar las propuestas facilita la construcción de un pacto y muestra la voluntad de proteger realmente los derechos colectivos.

De acuerdo con lo anterior, se puede sugerir que las audiencias en el proceso de acción popular sean varias y no una sola, o que se regule la posibilidad, que ya se ha utilizado jurisprudencialmente, de suspender la audiencia y darle continuidad en otra o en otras sesiones.

La consagración de la continuación del proceso, frente a las pretensiones que no fueron objeto de pacto de cumplimiento es acertada, pero se debe tener el debido cuidado de indicar que al final del proceso solo debe haber una sentencia, en la que se acoge el pacto de cumplimiento y se condena de igual forma en los puntos que no fueron objeto del mismo.

No estamos de acuerdo con la eliminación en el texto del artículo 27, de la búsqueda del restablecimiento de las cosas al estado anterior de la vulneración al derecho colectivo. La omisión de esta referencia hace que la acción popular pierda el carácter reparador en los eventos de daño al medio ambiente, entre otros derechos, en lo que es más importante el restablecimiento de las cosas al momento previo a la vulneración que una suma de dinero que no reporta cesar el daño que se ha causado.

Una reforma que no tiene mayores relevancias sustanciales en el proyecto del Senador Vargas es cambiar las personas que deben costear la publicación de la sentencia, ya que en la actualidad está en cabeza de las partes involucradas en el proceso.

Finalmente consagra este proyecto un inciso en el que se establecen causales de apelación respecto de la sentencia que acoge el pacto de cumplimiento; al respecto dice que puede ser apelada cuando se alegue la configuración de un vicio de consentimiento o por descacuerdo en el monto establecido como incentivo. No se establece al respecto la posibilidad de apelar el fallo bajo parámetros de protección de los derechos colectivos, por parte del accionante, coadyuvantes o el ministerio público, que tenga relevancia en mejorar los términos de protección del derecho colectivo.

El otro proyecto consagra puntualmente sanciones para los “particulares accionantes”, las cuales serán determinables de acuerdo con el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil. Se reitera al respecto lo que había mencionado frente a la sola consagración de sanciones al actor dejando de lado al(los) demandado(s). Es un trato preferencial que se le da a esta parte procesal y que puede determinar todo el trámite del proceso, porque su inasistencia hace que se declare fallida la audiencia especial de pacto de cumplimiento.

De igual forma consagra una inversión en los términos del inciso cuarto de la Ley 472 de 1998, que por razón de la adición del inciso de sanciones que él propone, es el quinto inciso del artículo 27 de su proyecto. Es un cambio de orden en las palabras que no tiene mayores repercusiones prácticas.

8. REFORMAS EN MATERIA PROBATORIA

8.1. Proyecto de ley 43 de 2005 Senado

Busca reformar directamente el artículo 30 de la Ley 472 así:

“Artículo 30. CARGA DE LA PRUEBA. La carga de la prueba corresponderá al actor popular. No obstante, si por razones de orden económico o técnico debidamente acreditadas por el actor popular dicha carga no puede ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito”.

Este proyecto elimina la parte final del actual inciso primero y el inciso segundo que preceptúan:

“Artículo 30. CARGA DE LA PRUEBA. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos”.

Es claro que se busca limitar la ayuda que tiene el actor no versado en los temas probatorios y frente a la operancia en nuestro sistema de derecho del principio de necesidad de la prueba y de las graves consecuencias de consecuencias. Es una reforma que en los temas ambientales y de otros derechos colectivos puede implicar una menor protección y defensa de los mismos en el proceso.

Parece que el objeto de la omisión es eliminar de plano toda ayuda a los actores en las acciones populares, así ello implique dejar sin tutela a los sectores que más podrían beneficiarse de esta acción. De igual forma la eliminación de la cita al Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos es un medio que sirve al fin de no ser solidario con el actor en la búsqueda de la protección del derecho colectivo y que desdibuja la finalidad del mismo, de manera que la consagración que de él se hace en el artículo 39 será una cita suelta y el Fondo será una entidad que carecerá de un fin definido.

Como nota final varían los vocablos en los que se refiere al actor, de demandante pasa a nombrarlo actor popular, una reforma sin mayores consecuencias prácticas.

9. REFORMAS RELACIONADAS CON LOS RECURSOS Y A LA SENTENCIA

9.1. Proyecto de ley 43 de 2005 Senado

Reforma el artículo 37 en los siguientes términos:

“Artículo 37. RECURSO DE APELACION. El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia en la forma y oportunidad señaladas en el Código de Procedimiento Civil y deberá ser resuelto dentro de los veinte días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la secretaría del Tribunal competente. El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo”.

El segundo inciso del mismo artículo lo deja tal cual está consagrado en el texto vigente.

Se aclara que el fallo se concede en el efecto suspensivo, pero, es una adición para dejar en claro que el fallo no puede ser cumplido de forma preventiva.

10. REFORMAS EN MATERIA DE INCENTIVOS A LOS ACTORES POPULARES

10.1. Proyecto de ley 43 de 2005 Senado

Consagra la siguiente reforma:

“Artículo 39. INCENTIVOS. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales vigentes.

El incentivo a que hace referencia el inciso anterior también será procedente cuando el proceso termine mediante sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento. Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.

Artículo 11. Deróguese el artículo 40 de la Ley 472 de 1998”.

Especifica que el incentivo procede en los eventos en los que se celebra pacto de cumplimiento, que de prosperar la reforma sería consagrar la tesis mayoritaria del Consejo de Estado al respecto y en cierta medida le resta argumentos a los tribunales a la hora de negar el mismo. Es una buena forma de querer que el proceso de acción popular termine de forma anticipada, pero no es coherente con las reformas propuestas en materia de la audiencia especial de pacto de cumplimiento.

El decreto del incentivo es en salarios vigentes por lo que resta argumentos a una condena por referencias a salario vigente al tiempo de la interposición de la demanda u otras formas de negárselo o disminuirlo al actor.

Deroga de plano el incentivo en las acciones populares referidas a la moralidad administrativa, que es un punto que debe ser estudiado más a fondo por las repercusiones prácticas que puede implicar y por no haber una política legislativa coherente en protección de la moralidad administrativa y del patrimonio público.

Como se puede apreciar, se propone añadir una primera parte al inciso segundo del artículo 39. Esta reforma puede considerarse innecesaria, ya que la procedencia del incentivo en los eventos en los que el proceso de acción popular termina con Pacto de Cumplimiento es

un tema poco discutido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, al punto de ser mayoritaria la posición de la Corporación en reconocer el incentivo cuando se termina el proceso de esta forma. Sin embargo daría claridad sobre la procedencia del incentivo.

Al respecto ha dicho el Consejo de Estado:

En efecto, si los artículos 27 y 39 de la Ley 472 se interpretan en el sentido de que sólo se puede conceder el incentivo, en caso de producirse un pacto de cumplimiento, si las partes llegan a un acuerdo sobre su procedencia y su monto, ello supondría consecuencias no queridas por nuestro ordenamiento, a saber:

a) Se estaría dando al artículo 27 un alcance que cambia el sentido del artículo 39, cual es de premiar la diligencia del particular que asume los gastos y riesgos de un proceso, con el único fin de lograr la protección de los intereses colectivos.

Si se entendiera que ese incentivo sólo procede, en los eventos de los pactos de cumplimiento, cuando las partes lo acuerdan, se estaría introduciendo una condición de aplicación al artículo 39, pues sería tanto como decir que el actor no tiene derecho al incentivo por su diligencia, sino que sólo se hace acreedor del mismo cuando, fracasado el intento de acuerdo, logra un pronunciamiento favorable del juez;

b) Por otra parte, una interpretación tal del artículo 39, restaría eficacia al artículo 27.

En efecto, con el artículo 27, el legislador quiso lo siguiente:

– Dar oportunidad a las partes para resolver el problema de manera que, por medio de una fórmula capaz de garantizar los derechos colectivos, se termine el proceso anticipadamente con beneficio para las partes y para la comunidad.

– Crear un mecanismo alternativo para solucionar los conflictos, que, además de las ventajas mencionadas, evite el desgaste judicial y constituya una vía para alcanzar los fines que persigue el principio de la economía procesal.

Así que, si al artículo 39 se le diera la lectura que aquí se cuestiona, se desestimularía a los actores en el proceso de negociación de fórmulas dentro de las audiencias de pacto de cumplimiento. En otras palabras, la ausencia del incentivo en los eventos de los pactos de cumplimiento, desmotivaría al actor en la búsqueda de acuerdos viables, hasta el punto de que tales acuerdos nunca tendrían lugar por falta de voluntad en el demandante, pues la imposibilidad de obtener el incentivo, haría que el actor prefiriera la terminación normal del proceso.

Tal circunstancia prolongaría innecesariamente el proceso con la consiguiente demora en la consecución de garantías para el derecho involucrado.

Por todo lo expuesto, la Sala considera que, el hecho de que el proceso haya terminado en virtud de un pacto de cumplimiento no hace improcedente el incentivo en favor del actor”.

Por lo anterior, se considera que la reforma propuesta es innecesaria o por lo menos sería la consagración legal de una realidad jurisprudencial. Sin embargo, si lo que el proyecto desea es aliviar con la congestión judicial, la adición del inciso que establece la procedencia del incentivo aun cuando el proceso termine con pacto de cumplimiento, haría que los procesos en los que se logra pactar se terminen decretando en la sentencia el incentivo respectivo para el actor, lo que le ahorraría al Consejo de Estado conocer de apelaciones por este sólo motivo.

10.2. Proyecto de ley número 052 de 2005 Cámara

Se adiciona el siguiente párrafo al final del artículo 39:

“Párrafo. Los incentivos consagrados en este y el siguiente artículo no se reconocerán si el accionante se valió de información institucional, como estudios de carácter técnico o científico, o de un hecho notorio, de los cuales los titulares de la acción tienen conocimiento”.

Reforma el primer inciso del artículo 40:

“Artículo 40. Incentivo económico en acciones populares sobre moral administrativa. En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir hasta el diez por ciento (10%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular, según tasación que hará el juez teniendo en cuenta el esfuerzo, la dedicación, los conocimientos y la competencia desplegados en el proceso”.

Como se puede observar, el párrafo del artículo 39 busca restringir la procedencia del incentivo en los eventos de uso de información obtenida de entidades estatales. El artículo 40 disminuye el monto de condena del incentivo en los casos de moralidad administrativa, añadiendo criterios para su tasación.

La defensa de los derechos colectivos no es en todos los casos obtenible por el sólo hecho de interponer la demanda y esta implica para el actor costos, los cuales, en el caso de tener un fallo a favor, no se verán recompensados de prosperar la reforma planteada. Se debe indicar además que el desempeño de una actividad altruista merece un estímulo, más cuando es claro que vivimos en una sociedad capitalista en la que difícilmente una persona va a defender derechos ajenos en detrimento de los propios.

Los rangos legales y criterios establecidos por la jurisprudencia para fijar el incentivo¹⁰ dan el suficiente estímulo para la defensa de los derechos colectivos, el establecimiento de rangos menores conlleva no estimular la protección de los mismos y no reconocer siquiera en lo más mínimo la labor altruista del actor.

Frente al otro aspecto, negar el incentivo en los casos en los que el actor ha usado como sustento de su acción documentación obtenida de la Administración, que proviene en gran parte del ejercicio del derecho de petición, equivale a negar la procedencia del incentivo en la mayoría de los casos, por no decir la totalidad.

La reforma propuesta al artículo 40, de reducción del incentivo en las acciones populares interpuestas en defensa de la moralidad administrativa, lleva a indicar en primera medida que la norma vigente otorga de plano un quince (15) por ciento del valor que recupera la entidad pública en razón a la acción popular interpuesta y que se propone que la condena del incentivo pueda llegar *hasta el diez (10) por ciento*.

Una lectura de la modificación planteada es, si se quiere, reconocer que la acción popular como mecanismo de protección del patrimonio público es superflua, cuando hay otros mecanismos como los procesos de responsabilidad fiscal, o que no se prefiere la pérdida de dineros públicos a la condena de las entidades públicas por incentivos en acciones populares por moralidad administrativa.

Lo correcto sería mantener los términos actuales del artículo 40 o mejorarlos, para que de esa forma la gestión de los dineros públicos sea más transparente y con una vigilancia ciudadana más constante. En conclusión, la reforma planteada propende a un desmejoramiento de la protección de la moralidad administrativa y del patrimonio público.

La interpretación conjunta de la reforma que se propone a estos dos artículos da una lectura fatal, esto es, que el actor al usar en una acción popular por moralidad administrativa documentación obtenida por parte de la entidad estatal no tiene derecho al incentivo, por lo que la gran conclusión a la que se debe llegar es que la consagración actual de las acciones populares como mecanismo eficaz de protección de derechos colectivos, pasará a ser una herramienta olvidada ya que el actor no va a recibir ninguna contribución por afrontar los costos de un proceso y los medios probatorios que se requieren para interponer este tipo de acciones ya que la mayoría de ellos son conceptos técnicos poco asequibles.

De otro lado, conlleva consecuencias más graves como poner cortapisas al derecho de petición, preferir la omisión y el letargo administrativo y justificarlo cuando hay hechos que demandan su actuar

para lograr la protección, preferir la corrupción en la contratación administrativa y otras tantas consecuencias que se evidenciarán al considerar cada uno de los derechos enunciados en el artículo cuarto de la Ley 472.

Si se hace la reforma planteada, se restringe la procedencia del incentivo en su totalidad, ya que información institucional es un género muy amplio que incluye actos administrativos enunciativos. Las consecuencias prácticas de esta reforma serían desastrosas.

CONSIDERACIONES FINALES

Muchas de las propuestas indicadas en los apartes anteriores, serían un retroceso en materia de protección de los Derechos Humanos y abiertamente contrarias a la Constitución y a las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

Igualmente, la mayoría de las reformas propuestas tienen un carácter regresivo en la garantía de los derechos humanos y el papel del Congreso debería centrarse más bien en el desarrollo y avance de los derechos y sus mecanismos de protección.

En lo que se refiere a los puntos de mayor controversia en el ordenamiento vigente, como lo son el análisis de legalidad de los actos administrativos y los contratos estatales, la vía jurisprudencial es la más adecuada para perfilar y definir soluciones a los problemas prácticos del ejercicio de las acciones populares que han cumplido con su objetivo constitucional dentro del Estado Social de Derecho, han promovido el valor de la solidaridad y han devuelto a los ciudadanos la fe en una justicia que no simplemente resuelva litigios particulares sino que aborde grandes problemáticas de interés público.

Proposición

Con base en las consideraciones anteriores, solicitamos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **archivar** los Proyectos de ley acumulados 43 de 2005 Senado y 52 de 2005 Cámara.

De los honorables Representantes,

Carlos Germán Navas Talero, Coordinador de Ponentes; *Jesús Ignacio García Valencia*, Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 074 DE 2005 CAMARA
por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar ubicados en jurisdicción del municipio de Tumaco, departamento de Nariño y se ordena el traslado a zona continental de los asentamientos humanos existentes en las Islas de Tumaco, El Morro y La Viciosa.

Bogotá, D. C., 9 de noviembre de 2005

Doctor

LUIS GUILLERMO JIMENEZ TAMAYO

Presidente Comisión Cuarta Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de esta importante tarea legislativa, y estando en el término legal de la prórroga concedida, de manera comedida nos permitimos rendir el presente informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 074 de 2005 Cámara, *por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar ubicados en jurisdicción del municipio de Tumaco, departamento de Nariño y se ordena el traslado a zona continental de los asentamientos humanos existentes en las Islas de Tumaco, El Morro y La Viciosa.*

Autoría y antecedentes del proyecto de ley

El texto del Proyecto de ley número 074 de 2.005 Cámara tiene como autor al honorable Representante Gustavo Petro Urrego, quien recogió y complementó la iniciativa legal presentada en una anterior legislatura por parte de los honorables Senadores Germán Vargas Lleras y Luis Eladio Pérez.

El proyecto inicial había sido objetado por el Presidente de la República, doctor Andrés Pastrana, el 30 de julio de 2001, fundando su decisión en el hecho de que su discusión no le correspondía a la Comisión Tercera por donde había comenzado. Sin embargo, y aunque en aquella oportunidad no se acogieron las aclaraciones presentadas, hoy el doctor Gustavo Petro somete a consideración del congreso colombiano, un nuevo proyecto debidamente estructurado, que esencialmente busca involucrar de manera integral y coordinada la responsabilidad de las entidades del estado, en la solución y prevención de las eventuales consecuencias que generaría la ocurrencia de un nuevo tsunami en la isla de Tumaco.

Breve referencia al contenido del proyecto

El proyecto de ley objeto de la presente ponencia consta de trece (13) artículos, cuyo contenido resumimos brevemente de la siguiente manera:

- El artículo 1° ordena la desafectación al espacio público de los inmuebles ubicados en zonas de bajamar en el área continental del municipio de Tumaco.
- El artículo 2° prevé que las áreas desafectadas puedan ser susceptibles de propiedad privada.
- El artículo 3° se refiere a la reubicación de particulares, mediante la reserva y expedición de títulos de propiedad sobre lotes de terreno en las áreas desafectadas.
- El artículo 4° tiene relación con la incorporación de los inmuebles desafectados al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio.
- El artículo 5° determina que en el territorio de las islas de Tumaco, El Morro y La Viciosa, el Gobierno Nacional no concederá nuevas concesiones para usos urbanos de tipo residencial, comercial, industrial o institucional, salvo los casos excepcionales previstos en el inciso 3° del artículo 8° del proyecto, tales como los de turismo ecológico con instalaciones livianas.
- Dentro del artículo 6° se contempla la construcción de viviendas de interés social.
- En virtud del artículo 7° el Gobierno Nacional, previo concepto del Comité Nacional del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, deberá declarar la zona costera del departamento de Nariño, como zona de alto riesgo por amenazas de orden natural.
- El artículo 8° compromete al Gobierno Nacional a adelantar un plan especial de reubicación de la población actualmente asentada en las islas objeto del proyecto de ley.
- El artículo 9° autoriza y exhorta al Gobierno Nacional para abrir un rubro en el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriación, con el fin de garantizar la adecuada atención de la emergencia y reubicación de la población sometida al alto riesgo del tsunami.
- El artículo 10 se refiere a la atención de aspectos complementarios de la presente ley.
- En el artículo 11 se determina que los terrenos entregados en concesión por la DIMAR al Inurbe, serán desafectados como bienes de uso público y asumidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para el desarrollo del proyecto de reubicación.
- El artículo 12 establece las condiciones en las que se efectuará la transmisión del derecho de dominio o propiedad.
- Por último, el artículo 13 hace alusión a la vigencia de la ley.

Razones que justifican la aprobación del proyecto

Además de las juiciosas consideraciones y argumentos desarrollados por el autor del proyecto en su exposición de motivos, en nuestra condición de ponentes estimamos pertinente agregar que Colombia es, en los últimos treinta años, uno de los países más vulnerables a desastres naturales en América. De acuerdo con un informe presentado por la Dirección Nacional de Planeación, se afirma que en Colombia

ocurren 597 desastres naturales al año, superando a países como el Perú con 585, México con 241 y Argentina con 213.

Ahora bien, si al anterior panorama de preocupación, le añadimos la circunstancia de que la población de Tumaco ha sido afectada por cinco terremotos (1567, 1778, 1855, 1868 y 1928) y dos tsunamis (1906 y 1979), debemos necesariamente concluir que existe la inminente e imperiosa necesidad de adoptar de manera urgente, las medidas previstas en el presente proyecto de ley con el fin de minimizar los riesgos y fortalecer las alarmas tempranas, llamando la atención del Gobierno Nacional y de la sociedad en general para tomar conciencia de esta inminente amenaza natural.

La referencia más reciente y dramática fue precisamente el tsunami del 12 de septiembre de 1979, tras un sismo de 7.9 en la escala de Richter, evento en el cual se registraron 452 muertos, 1.011 heridos y 3.081 viviendas destruidas. A este antecedente, hoy debemos sumarle el hecho del desbordado crecimiento de la población en los últimos 25 años, lo cual ha llenado la isla en forma desordenada acabando con la playa. Las construcciones palafíticas que bordean la isla son las más vulnerables, puesto que se encuentran levantadas a casi 500 metros de la línea costera. Se calcula que en estas construcciones palafíticas, en condiciones irregulares y sin servicios públicos, viven cerca de 30.000 personas, cifra que ante un eventual tsunami ocasionaría una tragedia muy superior a la ocurrida en Armero, departamento del Tolima, en 1985.

De igual manera, y como otra razón para considerar favorablemente la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, está la recomendación suscrita por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Colombiana del Océano, quien mediante el oficio número 122 del 2 de abril de 2003, en el sentido de volver a tramitar esta iniciativa legislativa, por estimarla de vital importancia para salvaguardar la vida de los habitantes de Tumaco y las islas circunvecinas, facilitándoles su reubicación en áreas seguras.

Consideraciones de orden constitucional y legal

En atención a que el presente proyecto de ley requiere del aval del Gobierno Nacional, por comprometer la enajenación de bienes de la Nación en beneficio del otorgamiento de títulos de propiedad a las familias reubicadas, según lo advierte el autor de conformidad con lo previsto en el artículo 145 de la Constitución Política, en nuestra condición de ponentes de esta importante y urgente iniciativa legal, solicitamos el decidido concurso y acompañamiento del Gobierno.

Por la anterior circunstancia, de manera respetuosa, nos apartamos de los comentarios suscritos por la señora Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en relación con el Proyecto de ley número 074 de 2005 Cámara, y expresados en el oficio número 1000-2-95145 del 14 de octubre del año en curso, puesto que al contrario de lo allí sugerido, estimamos necesario y de especial atención, continuar y darle el curso legal al citado proyecto por cuanto la gravedad de la amenaza ante un eventual tsunami, obligan al Congreso de la República, con la coadyuvancia del Gobierno Nacional, a la adopción de todas las medidas orientadas a conjurar y prevenir una nueva tragedia con catastróficas consecuencias.

Proposición final

Con fundamento en las consideraciones hasta aquí expuestas, de manera respetuosa nos permitimos solicitar a los señores miembros de la Comisión Cuarta Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 074 de 2005 Cámara, *por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar ubicados en jurisdicción del municipio de Tumaco, departamento de Nariño y se ordena el traslado a zona continental de los asentamientos humanos existentes en las Islas de Tumaco, El Morro y La Viciosa, y para cuyo efecto presentamos esta Ponencia Favorable.*

Cordialmente,

Wellington Ortiz Palacio, Jorge Ubéimar Delgado Blandón,
Representantes Ponentes

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 116 DE 2005
CAMARA, 229 DE 2005 SENADO**

*por medio de la cual se modifica y adiciona el artículo 131
de la Ley 769 de 2002.*

Honorables Congresistas:

Conforme al encargo conferido por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta en oportunidad, me permito presentar ponencia negativa al proyecto de ley que modifica y adiciona el artículo 131 de la Ley 769 de 2002 de la siguiente manera así:

1. EL PROBLEMA DE LA ACCIDENTALIDAD EN COLOMBIA

Nuestro país es amplio conocedor de experiencias en las cuales se cree equivocadamente que el incremento de las sanciones apareja un desestímulo o la eliminación de una conducta socialmente reprochable y/o antijurídica. Un ejemplo palpable de lo anterior lo constituye la Ley 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito Terrestre. Porque a pesar que dicho Código representó un aumento considerable de las sanciones por incumplimiento de las normas de tránsito, los accidentes han aumentado pasando de 189.933 en el año 2002 a 209.904 accidentes en el año 2003. Y la causa de mayor accidentalidad en Colombia es precisamente el incumplimiento de las normas de tránsito como se demostrará más adelante.

Año	Población	Vehículos	Conductores	*Accidentes	Muertos	Heridos
1.991	35.464.912	1.612.259	2.006.602	111.462	4.119	18.182
1.992	36.443.852	1.685.699	2.224.390	130.304	4.620	21.280
1.993	37.422.791	1.867.333	2.422.822	149.940	5.628	33.083
1.994	38.145.051	2.043.684	2.585.803	164.202	6.989	45.940
1.995	38.881.250	2.206.319	2.688.919	179.820	7.874	52.547
1.996	39.631.658	2.331.238	2.772.410	187.966	7.445	50.360
1.997	40.396.549	2.479.504	2.908.660	195.442	7.607	49.312
1.998	41.176.202	2.603.345	3.106.250	206.283	7.595	52.965
1.999	41.970.903	2.662.818	3.489.063	220.225	7.026	52.346
2.000	42.780.941	2.723.178	3.830.694	231.974	6.551	51.458
2.001	43.070.704	2.788.309	4.057.764	239.838	6.346	47.148
2.002	43.834.115	3.081.423	4.188.318	189.933	6.063	42.837
2.003	44.531.433	3.540.045	5.971.976	209.904	5.632	36.743

*** Datos proyectados**

Fuente:

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; lo relacionado con víctimas.

INTRA: Accidentes hasta 1992.

DANE: Población.

Ministerio de Transporte: Parque Automotor y número de conductores.

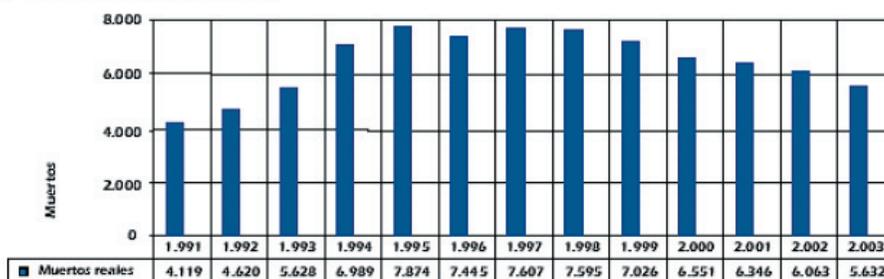
Nota:

*Los datos de accidentalidad de 1993 a 2001, corresponden a una proyección basada en una serie histórica llevada por el INTRA hasta 1992.

*El total de accidentes de tránsito para el año 2003, fue calculado multiplicando el número de accidentes reportado por los organismos de tránsito igual a 130.628, los cuales corresponden a ciudades que agrupan el 62.2% del parque automotor, por la relación entre el total nacional del parque automotor (3.540.045 vehículos) y el registrado en dichos organismos (2.203.046 vehículos).

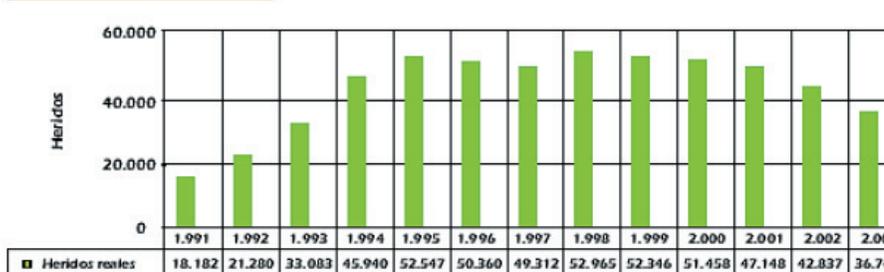
Sin embargo, debemos reconocer que sí hay una reducción, aunque sutil, de las tasas de mortalidad y de heridos por accidentes de tránsito así:

Evolución de los muertos



Fuente: Fondo de Prevención Vial.

Evolución de los heridos



Fuente: Fondo de Prevención Vial.

Como se podrá observar, la accidentalidad vial es claramente un problema nacional de **salud pública** de primer orden, que debe ser priorizado y gestionado por las diferentes entidades públicas responsables de ello, buscando reducir los riesgos de la movilidad de los ciudadanos mediante labores de prevención. Es mucho más lógico, productivo y socialmente rentable, invertir en la prevención de accidentes que en la atención de los mismos.

Para prevenir los accidentes viales, es necesario invertir en mejores vías, en mejores vehículos, e indudablemente en una mejor cultura de prevención en la ciudadanía, buscando mejorar la capacitación e información de los conductores y de la ciudadanía en general sobre los riesgos que implica la movilidad en nuestro medio. Pero no basta con tener ciudadanos mejor preparados y mejor informados, ni con tener las vías y los vehículos en mejor estado, si no se dispone de un control efectivo al cumplimiento de las normas de tránsito. **La mayor drasticidad de la Ley en este caso, no va a contribuir en reducir los índices de accidentalidad vial en Colombia.**

La situación sin embargo, es preocupante si comparamos la situación de nuestro país con la de países con parques automotores 13 veces mayores al nuestro. Por ejemplo, Brasil a pesar que tiene un parque automotor de 34.284.967 de vehículos; registra una tasa de accidentalidad vial de 251.876 para el año 2002, cifra que casi se equipara a la de nuestro país para el año 2003 (**Ver Cuadro**).

Accidentalidad en Latinoamérica año 2002

País	Población	Parque automotor (1)*	Accidentes	Muertos	Heridos	Muertes por 100 mil hab	Heridos por 100 mil hab	Muertes por 100ml vehículos	Heridos por 100 ml vehículos
Brasil	174.632.932	34.284.967	251.876	10.877	318.313	10,8	182,3	55,1	928,4
Bolivia	8.274.325	449.199	16.468	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Chile	15.050.341	2.200.000	98.433	4.654	44.122	30,9	293,2	211,5	2005,5
Perú	126.950.836	b)1.209.000	c)174.000	e)1.285,6	e)132.000	10,6	118,7	nd	nd
Uruguay	b)3.163.763	b)1.175.916	16.846	379	2.086	12,0	65,9	32,2	177,4
Paraguay	5.206.101	c)352.594	nd	700	nd	0,6	nd	nd	nd
Venezuela	25.089.550	nd	86.636	2.321	23.415	9,3	93,3	nd	nd
Ecuador	12.156.608	b)663.233	11.008	979	5.192	8,1	42,7	147,6	782,8
México	103.039.964	b)17.784.446	nd	b)17.900	nd	nd	nd	nd	nd
Argentina	b)36.260.130	b)6.669.656	nd	3.178	53.527	8,8	147,6	nd	nd
Colombia	43.834.115	3.081.423	189.933	6.063	42.837	13,8	97,7	194,8	1390,2
Panamá	2.839.177	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Honduras	b)6.340.009	nd	a)1.6037	a)1543	a)1457	8,6	23,0	nd	nd
Cuba	11.254.227	nd	a)10.643	a)1.024	a)8440	9,1	75,0	nd	nd

Fuente: Fondo de Prevención Vial

El problema de la accidentalidad vial en Colombia se debe a la falta de una mejor cultura de prevención en la ciudadanía, a la falta de control al cumplimiento de las normas de tránsito y a la falta de articulación entre las distintas entidades competentes que se encargan que la Ley sea cumplida en los propósitos o fines para los cuales fue elaborada.

2. LAS CAUSAS DE LA ACCIDENTALIDAD EN COLOMBIA DESVIRTUAN EL PROPOSITO DEL PROYECTO DE LEY.

El Fondo de Prevención Vial en su informe del año 2003 en relación con las causas probables de los accidentes de tránsito establece que la embriaguez y la droga representan el 1,2 % de las causas de accidentalidad en Colombia.

Causa	Total nacional - 2003 %
Sin establecer	34,0
Impericia en el manejo	12,8
No mantener distancia de seguridad	11,8
Otra	8,7
Distraerse	8,3
Desobedecer señales	4,2
No respetar prelación	3,5
Exceso de velocidad	2,3
Reverso imprudente	2,1
Girar bruscamente	2,1
Adelantar cerrando	1,6
Frenar bruscamente	1,6
Embriaguez o droga	1,2
Transitar por fuera del carril	1,2
Cruzar sin observar	0,9
Arrancar sin precaución	0,9
Transitar distante de la acera u orilla de la calzada	0,8
Cambio de carril sin indicación	0,7
Embriaguez aparente	0,7
Transitar en contravía	0,6

Fuente: Fondo de Prevención Vial

Pero adicionalmente la Secretaría de Tránsito y Transporte en su página Web: www.transitobogota.gov.co en relación con las principales causas de accidentalidad en la ciudad dice por ejemplo que: “Las principales causas de accidentalidad son:

1. Peatones: Cruzar sin observar, transitar entre los vehículos y salir por delante de un vehículo.

2. Conductores y Motociclistas: Impericia en el manejo, distracción, exceso de velocidad, mantener la distancia y desobedecer las señales de tránsito.

3. Ciclistas: transitar distante de la orilla, entre los buses y en contravía, transportar otra persona o cosas...”

Quiere decir lo anterior, que existen otras causas de accidentalidad vial en Colombia que merecen una mayor atención. Mientras que la impericia en el manejo y el no mantener la distancia de seguridad registran entre ambas el 24.6% de las causas, el fin o propósito del Proyecto de Ley representa el 1.2%. ¿Conviene que el Congreso reflexione sobre la necesidad de elaborar una Ley que incremente la pena solamente para quienes conducen en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias alucinógenas? ¿No convendría una campaña de prevención en la que las distintas entidades competentes articulen sus esfuerzos en combatir dicho fenómeno? O mejor ¿Que los colombianos adelantemos una campaña nacional en la que todos nos concienticemos acerca de los efectos de conducir en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias alucinógenas?

Ahora, conforme el mismo informe del Fondo de Prevención Vial, en relación con las causas probables de los accidentes de tránsito en carretera ella establece que la embriaguez representa el 3,04% de las causas de accidentalidad en carretera en Colombia, inferior si la comparamos con la impericia en el manejo, el no mantener la distancia de seguridad y el exceso de velocidad, que sumadas todas representan el 36,3% de los casos de accidentalidad en carretera.

Causas	Cantidad	Porcentaje
No determinada	920	13,11
Impericia en el manejo	856	12,20
No mantener distancia de seguridad	691	9,85
Exceso de velocidad	771	10,99
Imprudencia conductor	492	7,01
Distraerse	430	6,13
Adelantar invadiendo vía	259	3,69
Imprudencia peatón	237	3,38

Causas	Cantidad	Porcentaje
Imprudencia peatón	237	3,38
Animales en la vía	234	3,34
Superficie húmeda	232	3,31
Falta precaución por niebla, lluvia, humo	227	3,24
Embriaguez	213	3,04
Transitar en contravía	213	3,04
No respetar prelación	206	2,94
Fallas mecánicas	194	2,77
Fallas en los frenos	192	2,74
Girar bruscamente	181	2,58
Fallas en las llantas	176	2,51
Adelantar en curva	148	2,11
Sueño por cansancio	143	2,04
Total	7015	100

Fuente: Organismos de tránsito, SIAT, Fondo de Prevención Vial.

La prevención estimamos debe ser el primer paso antes que pensar en la necesidad de una Ley que incremente las penas para los que conduzcan en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias alucinógenas. Con la prevención atacamos el foco del problema, mientras que con la elaboración de otra ley corremos el riesgo de quedarnos solo en manifestaciones programáticas o manifestación de buenos deseos. La campaña de prevención además, debe propender en articular todas las entidades competentes para erradicar definitivamente dicho tipo de infracción.

Corolario de lo anterior, reiteramos la necesidad de una mejor cultura de prevención en la ciudadanía más que la necesidad de modificar la Ley 769 de 2002.

3. CAMPAÑAS DE PREVENCIÓN DESARROLLADAS POR EL FONDO DE PREVENCIÓN VIAL

El Fondo de Prevención vial ha desarrollado, de manera permanente, campañas para prevenir los accidentes ocasionados por el consumo de alcohol en varias fases así: “Hasta el momento la campaña nacional para la prevención de los accidentes ocasionados por el consumo de alcohol se ha desarrollado en cuatro fases; una inicial en 1996 con características dramáticas o de choque para comenzar a sensibilizar a la población, una fase propositiva en 1997, una combinación de estos dos tipos de mensajes entre octubre de 1998 y diciembre de 1999 y una cuarta donde se introdujeron los mensajes realizados con humor para llegarle a los conductores entre abril de 2000 y el mismo mes de 2002. En el año 2001 se recurrió a un mensaje de felicitación a los colombianos para agradecerles su contribución en la disminución en las muertes en accidentes de tránsito, que tocó entre otros el tema de la conducción en estado de embriaguez...” para desarrollar el anterior programa se desarrollaron dos frentes:

1. De comunicación así: “La intención de esta etapa de la campaña es motivar a los conductores que se van de fiesta para que tomen una decisión antes de salir, respecto a la incompatibilidad de conducir y consumir o haber consumido alcohol. Para lograr lo anterior utilizamos la siguiente reflexión: “Usted sabe, en una noche de rumba puede pasar de todo, menos conducir con tragos”, presentada después de las escenas donde un conductor se arregla para ir de rumba y mientras tanto se imagina lo que puede suceder durante la misma (con quiénes se va encontrar, cuánto va a bailar, cuántos motivos para brindar, a qué hora va a regresar) y a continuación hacemos la siguiente invitación: “Haga el ejercicio antes de arrancar tome la decisión”, para lo cual presenta un listado de opciones: me voy en taxi, me voy con alguien que no tome, llevo el carro y no tomo, entrego la llaves. Adicionalmente se utilizaron medios alternos no masivos pero de gran impacto para la publicación de avisos alusivos a la campaña, en paraderos, buses de Transmilenio, estaciones de servicio, terminales de transporte y aeropuertos y metro de Medellín”..., y

2. De intervención con el propósito de: *“Para complementar toda la labor de comunicación por medios masivos y alternos, se planeó y llevó a cabo la intervención de bares y discotecas en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla e Ibagué, por medio de brigadas encargadas de visitar estos establecimientos y promover entre los asistentes la designación del conductor elegido. Estas brigadas iban debidamente uniformadas con camisetas y cachuchas con los símbolos de la campaña”*. Los resultados de los anteriores programas de prevención han sido muy satisfactorios y aún permanecen en la memoria de muchos colombianos.

El año 2004 fue seleccionado por la Organización Mundial de la Salud como el año internacional de la seguridad vial en el mundo, y lo lanzó bajo el lema **“La seguridad vial no es accidental”**. Este lema refleja una realidad muy clara, y es que los accidentes de tránsito no son fortuitos, sino por el contrario, son previsibles, y como tales se pueden prevenir.

Sin embargo, a pesar de la evolución en los índices de la accidentalidad vial arriba relacionados, el país continúa perdiendo más de tres billones doscientos ochenta mil millones de pesos cada año por este concepto. Los hospitales del país están saturados de víctimas de los accidentes de tránsito, sin poder dar abasto en su atención y requiriendo cada vez más una mayor capacidad hospitalaria para su atención, a unos costos muy altos para el país.

4. DEBATE DEL PROYECTO EN EL SENADO.

Durante el trámite del Proyecto de Ley en el Senado, en la Ponencia para Segundo Debate, el Senador Edgar Artunduaga Sánchez dijo lo siguiente:

“Como Ponente del Proyecto no estoy de acuerdo con que se fortalezcan las sanciones y se endurezca la multa para la conducta descrita en el proyecto, aunque mantengo dudas en cuanto a que simples sanciones de tipo policivo o de carácter administrativo, cambie de la noche a la mañana una conducta social que ha estado tan arraigada en la idiosincrasia de los colombianos.

Motiva mi apoyo a la iniciativa la circunstancia de que en un alto porcentaje, el alcohol esté asociado a las cifras de lesiones y muertes en accidentes de tránsito.

En sólo el año 2003, se registraron en el país más de cinco mil accidentes de tránsito todos ellos con plena comprobación de que los conductores de los vehículos habían consumido alcohol o se hallaban bajo el influjo de sustancias sicotrópicas. De este total, 1.405 accidentes ocurrieron en la capital del país; 458 en Medellín, 357 en Cali; 250 en Barranquilla y 172 en Bucaramanga...”

Lo manifestado por el Senador Artunduaga, resalta las mismas dudas que planteamos en esta ponencia. La imposición de medidas más fuertes a quienes conduzcan en estado de alicoramiento y/o bajo el influjo de sustancia alucinógena no implica que se cambie de la noche a la mañana una conducta tan arraigada en la idiosincrasia de los colombianos. Adicionalmente, las cifras obtenidas del Fondo de Prevención Vial indican claramente que la embriaguez y la droga representan solamente el 1,2% de las causas de accidentalidad en Colombia, mientras que la impericia en el manejo y el no mantener la distancia de seguridad sobrepasan con creces dicho índice, registrando entre ambas el 24.6% de las causas.

De otra parte, el senador Ricardo Español Suárez, autor del Proyecto manifiesta en la Exposición de Motivos que: *“a través de este proyecto, pretendo que mediante una sanción más retributiva a la conducta irresponsable el infractor logre minimizar y con ello educar a los actuales y futuros conductores”*. Lo que refuerza nuestra idea de una mejor cultura de prevención en la ciudadanía antes que la modificación de la Norma.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones me permito solicitar a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Repre-

sentantes **Archivar**, el Proyecto de ley número 116 de 2005 Cámara, 229 de 2005 Senado, *por medio de la cual se modifica y adiciona el artículo 131 de la Ley 769 de 2002.*

María Teresa Uribe Bent,

Representante a la Cámara por el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 160 DE 2005 CAMARA

por la cual se crean los comités pro celebración del bicentenario del grito de independencia de la República de Colombia, se autorizan obras de infraestructura y se dictan otras disposiciones.

Doctor

LUIS GUILLERMO JIMENEZ TAMAYO

Presidente

COMISION CUARTA CONSTITUCIONAL

HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

E. S. D.

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable para primer debate al Proyecto de ley 160 de 2005 Cámara, *por el cual se crean los comités pro celebración del bicentenario del grito de independencia de la república de Colombia, se autorizan obras de infraestructura y se dictan otras disposiciones,* de autoría del honorable Representante *Luis Antonio Cuéllar.*

Propósito del proyecto

En el 2010 los colombianos conmemoraremos un hito de nuestra historia: Cumplir los 200 años del Grito de Independencia. Este hecho heroico, protagonizado por el pueblo de Santafé, abrió las compuertas para acceder a la independencia definitiva. Esta es una fecha histórica y simbólicamente muy importante que invita a la ciudadanía a celebrar con orgullo y sentido de patria por ser este un evento definitivo de la historia de nuestro país Colombia.

El proyecto de ley propone objetivos de alto valor patriótico, con fundamento en el sentido de pertenencia que debe proyectarse desde las altas esferas del Gobierno hasta los niños y jóvenes que estudian en centros docentes y colegios, como para la población universitaria; lo que se busca es que con el debido tiempo de antelación, las autoridades nacionales, departamentales y municipales, dispongan en los presupuestos facultados por la ley, las partidas en los presupuestos, haciendo uso de estas facultades de las partidas que desde el año 2006 en adelante y hasta el 2010, se requieran para cada vigencia, a fin de acometer el enlucimiento y reparaciones de los edificios públicos, cada ente en sus respectivos presupuestos.

De igual forma el proyecto tiene como objetivo específico motivar a las universidades, colegios de enseñanza media y centros educativos de enseñanza primaria, en la preparación de los eventos culturales y deportivos para la conmemoración del bicentenario del Grito de Independencia de Colombia, como obras de teatro alusivas a los gritos de independencia de las ciudades como Bogotá, Cali y Cartagena; o la publicación de trabajos literarios, obras de teatros, escenografías, coreografías, composiciones musicales o eventos deportivos que contagien esta conmemoración patriótica.

Se trata, pues, que el 20 de julio de 2010 todo el país se convoque a la gran celebración, en todos los departamentos, municipios, ciudades, corregimientos y veredas, donde haya una escuela pública o privada, el grito de independencia de 1810 se conmemore con hondo sentido de patriotismo y profunda emoción por Colombia.

Por las consideraciones anteriores el proyecto de ley no sufre ninguna modificación, por lo tanto se propone:

Proposición

Por lo anterior, solicitamos a los miembros de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley 160 de 2005 Cámara, *por la cual se crean los comités pro celebración del bicentenario del grito de independencia de la República de Colombia, se autorizan obras de infraestructura y se dictan otras disposiciones.*

De los honorable Representantes:

Wellington Alfonso Ortiz Palacio, Luis Eduardo Vargas Moreno, Hermisul Sinisterra Santana, Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 052 DE 2004 CAMARA

por la cual se incorpora la población de San Sebastián de Buenavista, en el departamento del Magdalena, al patrimonio histórico de la República de Colombia y la Nación se asocia al 260 aniversario de su fundación.

I. GENERALIDADES

Al tenor de las voces del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 reglamentaria del procedimiento legislativo, me permito presentar ante el seno de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, en sesión, el informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley, originario de la Cámara de Representantes radicado con el número 052 de 2004, y titulado con el epígrafe que a continuación se describe:

Por la cual se incorpora la población de San Sebastián de Buenavista, en el departamento del Magdalena, al patrimonio histórico de la República de Colombia y la Nación se asocia al 260 aniversario de su fundación.

El autor en la exposición de motivos solicita la aprobación de la iniciativa con el ánimo de crear una situación especial y un trato preferencial a una región azotada por el abandono en las esferas gubernamentales en todos los tiempos. Tesis que esta ponencia comparte en su forma y contenido y así lo hace saber al seno de la Comisión proponiendo su aprobación.

i) Por cuanto a los criterios allí sustentados convencen a esta ponencia sobre los alcances de una política integradora de Estado en materia de patrimonio cultural, educación y folklore;

ii) Porque presenta una argumentación sólida que obliga al legislador a revisar la forma y contenido de la legislación colombiana en materia de conservación de las costumbres y la idiosincrasia de un pueblo;

iii) Porque los razonamientos expuestos satisfacen a esta célula legislativa tanto en el contenido del articulado como en la argumentación de la exposición de motivos.

Por otra parte el proyecto de ley presentado a la consideración del Congreso de Colombia, recoge uno de esos aspectos singulares de las regiones periféricas colombianas, cual es, el cumplimiento de un aniversario más de la fundación de una población, que a través del tiempo, se ha encontrado en una situación de rezago a las más elementales exigencias de vida social de los tiempos modernos, con una equilibrada redistribución de los ingresos corrientes de la Nación y especialmente en las áreas de mayor exigencia como en el caso del municipio de San Sebastián, se logran rescatar para la tranquilidad, la paz y el desarrollo, zonas consideradas de baja productividad y de pobreza absoluta.

II. DE LOS OBJETIVOS Y PROPOSITOS DEL PROYECTO

El proyecto de ley de la referencia, cuya observancia normativa origina los criterios políticos, las reflexiones jurídicas y las conveniencias sociales consignadas en la presente ponencia, constituye una de esas iniciativas de vital importancia para el desarrollo de una gran área de la región Caribe cuyo epicentro es el municipio de San Sebastián de Buenavista.

Dentro del su marco histórico, la población asumió comportamientos culturales, folclóricos que denotaron su idiosincrasia hasta convertir

a San Sebastián de Buenavista en una población de leyendas. Igualmente es de reconocimiento total, el espíritu folclórico que invade la conciencia de los residentes en esta población. No existe divorcio entre el trabajo y la alegría, entre la fuente de riqueza y la producción de valores autóctonos.

Es por lo que a través de esta iniciativa, se ha querido retribuir el esfuerzo de la comunidad por construir las bases de un desarrollo que corresponda a las necesidades de los tiempos modernos sin la pérdida de su identidad que le ha correspondido.

III. DE LAS NECESARIAS CONSIDERACIONES

a) Políticas

La política, entendida como la actividad humana encaminada a regular las relaciones de la sociedad desde el poder público, es una categoría gnoseológica que refleja la problemática de existencia en relación con el manejo del Estado. Y eso es así, por la función ordenadora de la convivencia civilizada de la comunidad.

Si de algo se caracteriza la política, es por la estrecha relación con el cuerpo deliberante de la Nación, que obedece su existencia y fundamento, al conglomerado general, por el carácter electivo de su origen. Además es así, por ser el Congreso de la República el único ámbito en donde las diferentes posiciones ideológicas y criterios políticos pueden confrontarse civilizada, pero cabal y frontalmente en razón de los intereses regionales y de los derechos sociales que se defienden dentro del nuevo concepto de vida digna, lograda cuando los bienes y servicios alcanzan la mayor cantidad de ciudadanos.

En tal sentido el Congresista está atado a la realidad social, ligado al momento histórico que vive su propia comunidad, para reflejar acertadamente las contradicciones y luego traducirlas en valores normativos de convivencia social que son la base de la estabilidad institucional.

No pueden el Congreso ni los congresistas permanecer alejados a los debates que se suscitan a la interioridad de la sociedad. Debates que fundamentan la propia existencia de los fenómenos sociales, folclóricos y culturales para responder políticamente conforme lo establece el artículo 133 de la Constitución Política.

La responsabilidad política, de todo Congresista supone también, presentar proyectos de iniciativa que garanticen la presencia de las comunidades marginadas en los procesos de desarrollo articulado de la Nación y con ello evitar se establezcan islotes conceptuales inconexos entre sí que son los principios primigenios de una desarticulación cultural que atenta contra la unidad orgánica de la Nación;

b) Jurídicas

Me permito transcribir la sentencia de la Corte Constitucional, radicada como la S-490 con ponencia del honorable Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, en la que esa Corporación se pronuncia sobre unas objeciones que por razones de inconstitucionalidad, basada en la ausencia de iniciativa del gasto público del Congreso de la República, hizo el Gobierno al Proyecto de ley número 48 de 1993 Cámara, 154 de 1993 Senado.

En ese momento la Corte Constitucional dijo:

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

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9 11, 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150, así como aquellos 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.

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

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

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

Podría sostenerse que la función del Congreso de “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto, a la cual se remite el citado literal, cuya función se contrae a estimar para que el respectivo período, fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicará, todo, lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.

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

“El siguiente aparte del informe de ponencia presentado a la Asamblea Nacional Constituyente, ilustra la intención inequívoca que animó a este cuerpo de reivindicar para el Congreso la iniciativa legislativa en materia de gasto público...”.

“Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gasto, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto...”;

c) Económicas

En una sociedad como la nuestra, cuya base económica refleja el desarrollo desarticulado de sus regiones por la falta de una planeación en el proceso de producción, distribución y consumo de sus productos, los centros de poder ganan mayor concentración política y manejo de la voluntad popular, al paso que las zonas o regiones periféricas, quedan divorciadas, y cada día más alejadas, de las posibilidades de un desarrollo integral que acerque más a la periferia económica al centro del poder.

Y eso es así, porque las pocas posibilidades de un intercambio de productos e intercambios culturales con el resto del país, la utilización de anquilosados procedimientos en la producción, mercadeo y consumo para satisfacer las necesidades primarias, han formado una concepción de mitificación de la pobreza que es necesario derribar, para no convertir a este gran polo de desarrollo en prisionero del atraso social, atesorado por la inseguridad, la indolencia, y la insensibilidad total, hasta el extremo de aceptar pasivamente el contexto general del desequilibrio social, como el principal soporte de nuestra existencia y marco de nuestras necesidades.

La economía colombiana está obligada a integrar y fortalecer el mercado interno. Para ello, es un imperativo que sus zonas abandonadas asuman el papel protagónico correspondiente en la realización de las tareas asignadas así como en la solución de sus propias contradicciones para asegurar la identidad cultural de sus gentes.

En este evento, llamamos la atención del Congreso de la República, para que sin vacilaciones apruebe en segundo debate el presente proyecto en la búsqueda de encontrar el sendero del progreso para la comunidad de San Sebastián de Buenavista, y que el mismo se constituya en la primera contribución.

IV. CONCLUSIONES

Con fundamento en las anteriores reflexiones expuestas en la presente ponencia, me permito presentar ante el seno de la Plenaria de la Cámara de Representantes, la siguiente,

Proposición

Dese segundo debate al Proyecto de ley número 052 de 2004 Cámara, por la cual se incorpora la población de San Sebastián de Buenavista, en el departamento del Magdalena, al patrimonio histórico de la República de Colombia y la Nación se asocia al 260 aniversario de su fundación.

Cordialmente,

Alfonso Antonio Campo Escobar,

Representante a la Cámara, Ponente.

**TEXTO APROBADO EN COMISION PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 052 DE 2004 CAMARA
por la cual se incorpora la población de San Sebastián de Buenavista, en el departamento del Magdalena, al patrimonio histórico de la República de Colombia y la Nación se asocia al 260 aniversario de su fundación.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El sitio de fundación de la población de San Sebastián de Buenavista, llamada antiguamente San Sebastián de Menchiquejo, por Don Fernando de Mier y Gurra el día 20 de enero de 1748, formará parte del patrimonio histórico y cultural de la Nación y los inmuebles, archivos, lugares y demás bienes muebles, inmuebles y creaciones inmateriales que fueron registrados, construidos, fabricados y creados en él, estarán sometidos a las regulaciones de manejo y beneficios de las leyes, decretos y reglamentaciones que se establecen para los bienes que forman parte del patrimonio histórico y cultural de la Nación.

El concepto de bienes de que trata este artículo incluye las creaciones literarias, plásticas, musicales, técnicas de agricultura, navegación y trabajo, cultura astronómica y deportiva propia y, en general, todas las formas de expresión y sentimientos que ameriten considerarse como parte del patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 2°. Los contenidos curriculares y los planes de desarrollo institucional de las entidades educativas existentes en la jurisdicción del municipio de San Sebastián de Buenavista, públicas y privadas deberán incluir la formación de los educandos en los valores cívicos constitutivos de la tradición histórica y cultural del mismo.

Los estudiantes de las instituciones educativas del municipio de San Sebastián de Buenavista podrán cumplir sus obligaciones en materia de servicio militar en programas de extensión de la alfabetización, la educación básica, y la capacitación, para el cumplimiento de los deberes y el ejercicio de los derechos cívicos y patrióticos.

Con fundamento en programas coordinados con la ampliación y prestación de los servicios educativos, con el municipio de San Sebastián de Buenavista podrá aplicar recursos provenientes de la participación de propósito general y de otras regalías y participaciones de la Nación para la ejecución de programas de ampliación de cobertura de agua potable y saneamiento básico, construcción en infraestructuras de servicios públicos, dotación educativa y de salud, infraestructura

de seguridad y programas de capacitación para el empleo mediante el procedimiento de brigadas cívico-sociales, cívico-comunitarias, cívico-militares y de atención social y formas flexibles de vinculación laboral, especialmente en los sectores juveniles y en condiciones de vulnerabilidad.

Parágrafo 1°. Cuando se desarrollen programas y acciones de los que trata este artículo, la Nación concurrirá a su ejecución con apoyo técnico, financiero, y de bienes en proporción no inferior a los aportes del municipio, el departamento y la comunidad del sector.

Parágrafo 2°. La construcción y dotación de agua potable y alcantarillado para los asentamientos humanos del municipio de San Sebastián de Buenavista y del hospital de la cabecera municipal, será considerado programas de interés nacional para la rehabilitación del Valle del Magdalena, para cuya ejecución se incluirán los recursos correspondientes en los presupuestos de las entidades competentes.

Artículo 3°. La República de Colombia se asocia al 260 Aniversario de la fundación de San Sebastián de Buenavista, departamento del Magdalena, los cuales se conmemoran el día 20 de enero de 2008. Para tales efectos, el Gobierno Nacional adoptará, de manera coordinada y concurrente con el departamento y el municipio, un plan quinquenal para el cumplimiento de lo establecido en esta ley, evaluando anualmente el cumplimiento de la misma, adoptando y proponiendo si fueren de su competencia, las medidas, acciones, programas y proyectos necesarios para su cumplimiento.

Parágrafo 1°. A partir de la sanción de esta ley, de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional queda autorizado para realizar las apropiaciones presupuestales que se requieran para dar cumplimiento a la presente ley, y para incorporar en las leyes de presupuesto, apropiaciones y Plan de Desarrollo, las partidas necesarias para financiar la concurrencia de la Nación a la ejecución de los siguientes proyectos de infraestructura, saneamiento básico, generación de empleo y transportes, así:

- a) Construcción y dotación del hospital de San Sebastián de Buenavista, primer nivel;
- b) Construcción de los sistemas de acueducto y alcantarillado del municipio de San Sebastián;
- c) Construcción y dotación del Centro de Formación Microempresarial y Escuela de Aprendizaje y Patriotismo del municipio de San Sebastián;
- d) Construcción de Puerto para embarcaciones fluviales y pesca artesanal de San Sebastián de Buenavista;
- e) Desarrollo de proyectos de implantación, explotación, comercialización de productos agrícolas y pecuarios, artesanales, semiindustriales e industriales de San Sebastián de Buenavista;
- f) Construcción de canchas deportivas de fútbol, de básquetbol y gimnasios.

El Gobierno Nacional, según sus prioridades y disponibilidad de recursos, queda autorizado para incorporar a la Ley Anual del Presupuesto General de la Nación, en las vigencias fiscales que así considere, aquellas apropiaciones destinadas a dar cumplimiento a la presente ley, de conformidad con los requisitos establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en las demás disposiciones que regulen la materia.

Parágrafo 2°. Las administraciones departamentales del Magdalena y municipal de San Sebastián de Buenavista gestionarán, coparticiparán y cofinanciarán los programas que trata esta ley, mediante contrapartidas y apropiaciones provenientes de sus respectivos presupuestos y en la consecución y aplicación de otras fuentes y otros mecanismos financieros para el desarrollo de los programas, proyectos y actividades de que trata la presente ley.

Artículo 4°. El Concejo Municipal de San Sebastián de Buenavista, mediante acuerdo expedido a iniciativa del Alcalde, previo concepto de las entidades encargadas de regular la navegación por el río Magdalena, podrá determinar el sitio para el funcionamiento de un

puerto y astillero para la navegación y transporte de pasajeros, carga, alimentos y bienes de la producción primaria, en embarcaciones de bajo calado y sobre la superficie.

Artículo 5°. Las iniciativas, programas, normas y regulaciones necesarias para dar cumplimiento a la presente ley deberán estar en proceso de ejecución e implementación para el día 20 de enero de 2008, con ocasión del 260 Aniversario de la fundación de San Sebastián de Buenavista.

Artículo 6°. Esta ley rige a partir de la fecha de publicación y derogación, modifica o ajusta la aplicación de otras que regulan la materia de la misma.

Bogotá, D. C., 20 de abril de 2005.

Autorizamos el presente *texto de primer debate* del Proyecto de ley número 052 de 2004 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta.

El Presidente Comisión Cuarta,

William Ortega Rojas.

El Secretario Comisión Cuarta,

Alfredo Rocha Rojas.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 253 DE 2004 CAMARA**
por la cual la Nación colombiana se asocia al vigésimo aniversario de la trágica desaparición del municipio de Armero, Tolima, y se dictan otras disposiciones.

Doctor

LUIS GUILLERMO JIMENEZ TAMAYO

Presidente Comisión Cuarta Constitucional Permanente.

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley 253 de 2004 Cámara.

En consideración al honroso cargo que hiciera la presidencia de la Comisión Primera, nombrándonos ponentes del Proyecto de ley 253 de 2004 Cámara, *por la cual la Nación colombiana se asocia al vigésimo aniversario de la trágica desaparición del municipio de Armero, Tolima, y se dictan otras disposiciones*, presentamos ponencia favorable para segundo debate en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

El proyecto de ley de la referencia de iniciativa del honorable Representante Guillermo Antonio Santos Marín y del honorable Senador Mauricio Jaramillo Martínez, es un reconocimiento al municipio de Armero que el 13 de noviembre de 1985, a las 11:30 de la noche, y por la avalancha del río Lagunilla, provocada por la erupción del volcán del Nevado del Ruiz, borró del mapa de Colombia a tan próspero y bello municipio del departamento del Tolima.

Fue la hora cero del más grande golpe de la naturaleza contra la geografía y la población colombiana. De un tajo, perecieron 26.000 personas, otras 20.611 perdieron su hogar y muchos de los damnificados quedaron heridos, mutilados y afectados psicológicamente, mientras que las pérdidas económicas fueron incalculables.

Hoy, 19 años después, consideramos justo que el Gobierno Nacional y el Congreso, además de conmemorar esta trágica fecha, pueden realizar todas las diligencias tendientes a la reubicación de quienes todo lo perdieron y que deambulan por todo el territorio bajo la mirada atónita del Estado, pero sin solución. Es así como se pretende rendirle homenaje a tan frágil y golpeado municipio, y a sus pobladores, que se materializa con la vinculación de la Nación y del Congreso de la República, mediante la autorización del segundo al primero de la inclusión en el Presupuesto General de la Nación de las apropiaciones Presupuestales necesarias para la ejecución de obras que repercutirán en el desarrollo social de sus pobladores.

II. VIABILIDAD JURIDICA

El proyecto de ley guarda respeto con las normas superiores como son las consagradas en la Constitución Política de Colombia de 1991 y las compiladas por el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, como sustento de la afirmación anterior se puede consultar entre otras, las siguientes sentencias de la honorable Corte Constitucional: C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-685 de 1996 y C-197 de 2001, que desarrollan el principio de anualidad, el principio de legalidad del gasto público y la forma como el Gobierno puede hacer las inclusiones necesarias en el Presupuesto General de la Nación.

Respecto de lo anterior preciso es recordar que en el Congreso, por mandato del pueblo, reside la Cláusula General de Competencia en virtud de la cual, el principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de libertad, con apego al artículo 154 de la Constitución Política, en donde se consagra que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos por la misma norma superior.

Asimismo, en atención a las materias consideradas de iniciativa exclusiva del Gobierno, cabe precisar con palabras de la misma Corte Constitucional, que:

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas 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.

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

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de estas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, sólo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Tampoco, en concepto de esta Corte, sin que se hubiere incorporado la partida necesaria en la Ley de Presupuesto, se podría pretender, en desarrollo del artículo 87 de la C.P., exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso que comporte gasto público.

Las anotadas excepciones se refieren a las siguientes materias: Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (C.P., artículo 150-3); estructura de la administración nacional (C.P., artículo 150-7); autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (C.P., artículo 150-9); presupuesto general de la Nación (C.P., artículo 150-11); Banco de la República y su Junta Directiva (C.P., artículo 150-22); normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (C.P., artículo 150-19, literales a), b) y e); participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (C.P., artículo 154); aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (C.P., artículo 154); exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (C.P., artículo 154).

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

Podría sostenerse que la función del Congreso de “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” (C.P., artículo 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto –a la cual se remite el citado literal–, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.

Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que sólo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento.

La interpretación que el Gobierno hace del artículo 150-11, de otra parte, conduciría a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes que imponen tributos, pues, “establecer las rentas”, no se limitaría a estimar los ingresos sino que abarcaría el acto de su creación, del mismo modo que “fijar los gastos” contendría también la acción de crear o decretar los gastos. Si se tiene presente que la Constitución separa cronológica y jurídicamente estos dos momentos –creación y estimación de la renta; creación y autorización del gasto–, se concluye que la tesis planteada carece de sustento.

Desde otro ángulo, no resulta convincente la posición del Gobierno. Si el artículo 150-11 de la C.P. incluyese tanto la ley general de presupuesto como la generalidad de las leyes sobre gasto público, no se entiende por qué el artículo 154 de la C.P. no se limitó a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes derivadas de esa función constitucional y, en cambio, adicionalmente impuso la reserva para asuntos específicos que claramente involucraban gasto público, como por ejemplo la autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales del Estado.

Con el objeto de ampliar el alcance del artículo 150-11 de la C.P., el Gobierno señala que las leyes que desarrollan este precepto son las mismas a que alude el artículo 189-20 de la C.P., que confía al Presidente la administración de las rentas y caudales públicos y su inversión de acuerdo con las “leyes”. Es evidente que la norma citada se vincula al momento de ejecución del presupuesto y que en este sentido la expresión “leyes” denota la sujeción al principio de legalidad que, a este respecto comprende tanto la ley ordenadora del gasto, como la presupuestal y la orgánica. De la necesaria observancia del principio de legalidad en la fase de ejecución del presupuesto no se deduce que el Congreso carezca, salvo las excepciones que expresamente señala la Constitución, de iniciativa propia para proponer y aprobar leyes que impliquen gasto público.

III. IMPORTANCIA Y CONSIDERACIONES FINALES

Es de tener en cuenta que, la propuesta que ahora nos ocupa es además de un reconocimiento y homenaje, y la vinculación de la Nación y del Congreso de la República, a través de apropiaciones presupuestales necesarias para la reconstrucción y mejoramiento de las condiciones de desarrollo actuales de la población sobreviviente de los pobladores del municipio de Armero-Guayabal en el departamento del Tolima, en donde lejos de implicar un aumento en la carga del Estado, cumple con sus fines, como es la satisfacción de las necesidades de un pueblo que necesita del Gobierno y del Congreso, inversión que redundará en calidad de vida de sus habitantes y de las futuras generaciones, toda vez que, busca la ejecución de obras de infraestructura e interés social con el objetivo de reconstruir el municipio de Armero, recupe-

rar el patrimonio histórico y consolidar el capital cultural, artístico e intelectual que alguna vez allí se forjó.

Este documento presenta la conciliación de las diferentes propuestas elaboradas tanto por el municipio (Armero-Guayabal) como las sugerencias y recomendaciones de distintas organizaciones no gubernamentales que velan por los mismos intereses de la colectividad.

El municipio ha desarrollado los objetivos específicos de las actividades que deben ser ejecutado en dos fases, establecidas en función de la urgencia y disponibilidad de tiempo para su ejecución.

Fase 1: Actividades para desarrollar la conmemoración Armero 20 años.

Fase 2: Actividades y metas que deben ejecutarse en los siguientes cuatro años.

ACTIVIDADES

1. Definición de los límites de la antigua Armero y aspectos legales para la recuperación de los espacios invadidos, retiro del ganado, cercas y corrales. (Fase 1).

2. Establecer el paquete de servicios de turismo sostenible, ecoturismo y cultura. (Fase 1)

- Desarrollo del modelo empresarial y del Plan de Negocios del Parque de la Vida.

- Apoyo a la creación y consolidación de empresas. (Fase 1).

- Desarrollo de las rutas y servicios turísticos y ecoturísticos (Fases 1 y 2).

- Asesoría de certificación de turismo sostenible (Fases 1 y 2).

3. Participación Comunitaria.

- Talleres de sensibilización y compromiso comunitario (Fase 1).

- Recuperación de la Memoria Colectiva de Armero (Fase 1).

- Concertación del Proyecto con los municipios del norte del Tolima (Fases 1 y 2).

- Participación y veeduría comunitaria del Proyecto. (Fases 1 y 2).

4. Educación, Ciencia y Tecnología.

- Capacitación de empresarios y comunidades en ecoturismo (Fases 1 y 2).

- Investigación histórica y cultural de Armero (Fase 1).

- Capacitación de bachilleres como guías turísticos Sena (Generación de empleo y oportunidades económicas para acceder a la educación superior) (Fases 1 y 2).

- Estudio sobre aspectos vulcanológicos y geológicos de la avalancha de Armero (Fase 1).

- Estudio sobre tecnologías más limpias en la región. (Fases 1 y 2).

5. Diseño Paisajístico del Parque.

- Desarrollo del Concepto del Parque Anteproyecto Paisajístico (Fase 1).

- Esquemas básicos del Parque (Fases 1 y 2).

- Diseño paisajístico, linderos, senderos, escenarios ecoturísticos, sitios de interés público (Maqueta y componentes) (Fases 1 y 2).

- Cerramiento natural antigua Armero (Fase 2).

- Puesta en funcionamiento del Museo Histórico y Cultural de Armero (Fase 1).

- Recuperación de monumentos, iglesias, sitios de interés histórico (Fases 1 y 2).

- Jardines, vías y senderos y conservación de especies existentes (Fase 1).

- Centro de visitantes (Información, documentación, muestras artesanales y almacén, cocina, restaurante y baños) (Fases 1 y 2).

- Monumento a Omaira Sánchez (Fases 1 y 2).

- Cementerio de Armero (Fases 1 y 2).

- Aguas medicinales El Tívoli (Fases 1 y 2).

- Serpentario de Armero (Fases 1 y 2).

6. Gestión Ambiental y Prevención de Desastres

- Evaluación y recomendaciones del sistema de alerta vulcanológico y riesgo de avalanchas. (Fases 1 y 2).

- Reforestación de bosque (vivero) (Fases 1 y 2).

- Protección de especies en vía de extinción. (Fase 2).

7. Servicios.

- Red hidráulica suministro puntos de agua (Fase 1).

- Red para suministro electrificación centro de visitantes (Fase 1).

- Baterías sanitarias (Fase 1).

8. Promoción.

- Promoción del Proyecto entre inversionistas (Fases 1 y 2).

- Campañas publicitarias (Fases 1 y 2).

- Lanzamiento de la publicación (Cartilla) sobre la cultura de la prevención de desastres (Experiencia Armero 20 años) (Fase 1).

- Propuesta de fiducia para el manejo de fondos del Parque.

9. Creación de zona económica especial que garantice algunas exenciones de impuestos, estimule la inversión con políticas de fomento para la creación de empresas, como fuente de generación de empleo y desarrollo económico y social.

10. Estimular el crecimiento económico y social del sector agropecuario a través de la financiación de minidistritos de riego para concentraciones de minifundio.

11. Gestión financiera.

- Gestión de recursos con inversionistas privados. (Fases 1 y 2).

- Canalización de fondos para la incubación de empresas. (Fases 1 y 2).

12. Relaciones internacionales.

- Convenios de Cooperación con países y organismos internacionales (Unesco, Rainforest Alliance y otros). (Fases 1 y 2).

También se acompaña a este Proyecto de ley, el Plan plurianual de inversiones, según los Programas y subprogramas de donde derivan los Proyectos. Esta información incluye el costo total y su ejecución por vigencias anuales hasta el año 2008.

IV. Proposición

Honorables Representantes, fundamentados en lo expuesto anteriormente, emitimos ponencia favorable para segundo debate al Proyecto de ley número 253 de 2004 Cámara, *por la cual la Nación colombiana se asocia al vigésimo aniversario de la trágica desaparición del municipio de Armero, Tolima, y se dictan otras disposiciones*, junto con el pliego de modificaciones.

De los honorables Representantes,

Ubéimar Delgado Blandón, honorable Representante a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca; *Omar Flórez Vélez*, honorable Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 253 DE 2004 CAMARA por la cual la Nación colombiana se asocia al vigésimo aniversario de la trágica desaparición del municipio de Armero, Tolima, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 4º. Modificado, quedará así:

Artículo 4º. Para que esta conmemoración no pase desapercibida, se autoriza al Gobierno Nacional, a partir de la sanción de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política, para asignar, en las adiciones presupuestales de la vigencia de 2005 y dentro del presupuesto de las vigencias 2006 y siguientes, las sumas necesarias para ejecutar las obras de infraestructura e interés social con miras a la reconstrucción del municipio de Armero, así como para la recuperación de su patrimonio histórico y consolidación del capital cultural, artístico e intelectual que allí se forjó, teniendo en cuenta el siguiente Plan Plurianual de Inversiones:

PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES					
PROGRAMAS	VIGENCIA				
SUBPROGRAMAS					
PROYECTOS	COSTO	2005	2006	2007	2008
PROGRAMA: CULTURA DE LA ATENCION	TOTAL \$/MIL				
PREVENCIÓN DE DESASTRES					
Proyecto 1. Material didáctico Plan educativo de Emergencia	8.000	3.000	2.000	2.000	1.000
Proyecto 2. Formación a nivel regional Plan de Emergencia	4.000	2.000	2.000		
Proyecto 3. Incorporación Proceso Appel	4.000	2.000	2.000		
SUBSECTOR					
PARTICIPACION COMUNITARIA					
PROGRAMA. Fortalecimiento Juntas de Acción Comunal	4.000	1.000	3.000		
PROGRAMA. Creación y Fortalecimiento de fuentes de veeduría ciudadana	5.000	2.500	2.500		
SECTOR SOCIAL					
SUBSECTOR EDUCACION					
PROGRAMA. Reorganización y mejoramiento del sector educativo, ampliación de cobertura					
Proyecto 1. Ampliación, remodelación y mantenimiento de establecimientos educativos	1.000.000	300.000	400.000	300.000	
Proyecto 2. Mantenimiento de establecimientos educativos	200.000	50.000	150.000		
Proyecto 3. Dotación, mantenimiento y Provisión de materiales educativos	200.000	100.000	50.000	50.000	
Proyecto 4. Construcción y establecimiento de colegio de Bachillerato Industrial	1.000.000	50.000	600.000	350.000	
Proyecto 5. Construcción y mantenimiento de Colegio para niños especiales	500.000	50.000	350.000	400.000	
SUBSECTOR					
SALUD					
PROGRAMA. Mantenimiento infraestructura Hospitalaria					
Proyecto 1. Remodelación y mantenimiento de infraestructura hospitalaria y puestos de salud	60.000	20.000	20.000	10.000	10.000
Proyecto 2. Construcción infraestructura hospitalaria y puestos de salud	200.000	40.000	40.000	80.000	40.000
Proyecto 3. Dotación a hospitales y puestos de salud	100.000	30.000	30.000	30.000	10.000
SUBSECTOR SERVICIOS PUBLICOS					
PROGRAMA. Construcción y mantenimiento infraestructura de Acueductos y Alcantarillados					
Proyecto 1. Construcción y mantenimiento Acueductos Urbanos	300.000	100.000	100.000	100.000	
Proyecto 2. Ampliación, remodelación y mantenimiento de Acueductos rurales nucleados	200.000	50.000	100.000	50.000	
Proyecto 3. Ampliación, remodelación y mantenimiento de Alcantarillados	100.000	10.000	60.000	30.000	
Proyecto 4. Planta de tratamientos agua potable de acueductos veredales	30.000	5.000	15.000	10.000	
PROGRAMA. Tratamiento integral de residuos sólidos urbanos					
Proyecto 1. Tratamiento integral de residuos sólidos a nivel regional	9.000	1.000	3.000	3.000	2.000
Proyecto 2. Cofinanciación proyectos del sector. Estudios de preinversión	40.500	11.500	11.500	10.000	7.000
Proyecto 3. Construcción, ampliación y mant. Planta de tratamiento y redes	9.000	4.000	4.000	1.000	
Proyecto 4. Disposición final de excretas	13.000	5.000	8.000		
Proyecto 5. Adquisición de Equipos e Insumos para la prestación de servicios	2.500	500	1.500	500	
Proyecto 6. Pago personal técnico y operativo para prestación del servicio.	16.000	3.000	8.000	5.000	
SUBSECTOR RECREACIÓN Y DEPORTE					
PROY 1. Capacitación personal en educación física y recreación y deportes	30.000	10.000	10.000	10.000	
PROY 2. Construcción y mejoramiento de instalaciones deportivas	100.000	10.000	30.000	30.000	30.000
SUBSECTOR CULTURA					
PROGRAMA. Promoción a actividades autóctonas artísticas y culturales					
PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES					
PROGRAMAS	VIGENCIA				
SUBPROGRAMAS					
PROYECTOS	COSTO	2005	2006	2007	2008
	TOTAL \$/MIL				
Proyecto 1. Apoyo financiero a las Comunidades de la región de influencia de Armero a través de la promoción del folklore para rescate de las tradiciones	30.000	5.000	10.000	10.000	5.000
Proyecto 2. Construcción y mantenimiento casa de la cultura bibliotecas y museos municipales	100.000	10.000	30.000	30.000	30.000
SUBSECTOR VIVIENDA					
PROGRAMA. Mejoramiento de Vivienda Rural y Urbano					
Proyecto 1. Subsidio construcción de vivienda de interés social	200.000	20.000	60.000	60.000	60.000
Proyecto 2. Subsidio para mejoramiento vivienda de interés social	50.000	10.000	20.000	20.000	
Proyecto 3. Subsidio a la población pobre que garantice el acceso a los servicios públicos de su vivienda	15.000	5.000	5.000	5.000	
SECTOR AGRARIO					
PROGRAMA. Empresas asociativas de trabajos rurales					
SUBPROGRAMA. Fondo de reactivación agropecuaria					
Proyecto 1. Fondo de reactivación Agropecuaria para Armero Guayabal y sus corregimientos	165.000	15.000	50.000	50.000	50.000
Proyecto 2. Sostenimiento de Agricultura por contrato (Asistencia técnica agropecuaria)	30.000	5.000	10.000	10.000	5.000

PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES					
PROGRAMAS	VIGENCIA				
SUBPROGRAMAS					
PROYECTOS	COSTO	2005	2006	2007	2008
	TOTAL \$/MIL				
Proyecto 3. Estudio de factibilidad y diseño Distrito de riego río Sabandija	50.000		25.000	25.000	
SUBPROGRAMA. Cooperativismo agrícola y empresas asociativas					
Proyecto 1. Creación y operación de cooperativas de					
producción agrícola y empresas comercializadoras (Centros de acopio)	50.000	5.000	20.000	20.000	5.000
Proyecto 2. Creación de empresas asociativas de trabajo en el sector campesino	15.000	3.000	4.000	4.000	4.000
SECTOR ECONOMICO					
SUBSECTOR INDUSTRIA					
PROGRAMA. Trabajo asociativo					
SUBPROGRAMA. Creación de Cooperativas y Comercializadora fortalecimiento de las existentes					
Proyecto 1. Creación empresas asociativas de las mujeres cabezas de familia	10.000	2.000	4.000	4.000	
Proyecto 2. Economía campesina proyecto de Agroindustria y trabajo asociativo	10.000	2.000	4.000	4.000	
Proyecto 3. Construcción de Centro artesanal para impartir educación y servir de punto de exposición para artesanías en guadua totumo y estropajo	500.000	50.000	300.000	150.000	
Proyecto 4. Construcción de infraestructura bodegas talleres, para instrucción y establecimiento de pequeña y mediana empresa	1.000.000	50.000	650.000	300.000	
SUBSECTOR AGROPECUARIO					
PROGRAMA. Agricultura orgánica, alternativa					
SUBPROGRAMA. Desarrollo de tecnología agrícola y su transferencia					
Proyecto 1. Implementación tecnológica orgánica.	5.000	1.000	3.000	1.000	
Proyecto 2. Producción de plaguicidas y abonos orgánicos	20.000	2.000	9.000	9.000	
SUBSECTOR TURISMO					
PROGRAMA. Promoción y desarrollo del turismo municipio					
SUBPROGRAMA. Desarrollo institucional					
PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES					
PROGRAMAS	VIGENCIA				
SUBPROGRAMAS					
PROYECTOS	COSTO	2005	2006	2007	2008
	TOTAL \$/MIL				
Proyecto 1. Fortalecimiento de la promotora de Desarrollo y Turismo	20.000	2.000	9.000	9.000	
Proyecto 2. Plan de desarrollo turístico de Armero Guayabal	30.000	2.000	15.000	13.000	
Proyecto 3. Recuperación de los sitios turísticos de los ríos de Armero Guayabal y Malecones y barcasas turísticas sobre el río Magdalena	30.000	3.000	9.000	9.000	9.000
Proyecto 4. Armero parque de la vida	10.000.000	1.000.000	5.000.000	3.000.000	1.000.000
Proyecto 5. Hotel turístico Armero Guayabal	1.000.000	100.000	450.000	450.000	
SECTOR INFRAESTRUCTURA					
SUBSECTOR. Vías y transportes					
PROGRAMA. Construcción, ampliación y mantenimiento de vías urbanas y rurales					
Proyecto 1. Mantenimiento de vías interveredales, carretables y caminos de Armero Guayabal	155.000	5.000	50.000	50.000	50.000
Proyecto 2. Ampliación y mejoramiento vía Armero Guayabal Méndez Cambio	200.000	10.000	100.000	45.000	45.000
Proyecto 3. Implementación infraestructura vial urbana Municipio de Armero Guayabal	400.000		200.000	100.000	100.000
SUBSECTOR. Equipamiento urbano					
PROGRAMA. Mejoramiento del equipamiento urbano y Servicios					
SUBPROGRAMA. Optimización fábrica de alimentos					
Proyecto 1. Mantenimiento rutinario de la fábrica de alimentos	30.000	5.000	10.000	10.000	5.000
Proyecto 2. Implementación del proceso de manejo de cármicos y dotación	35.000	5.000	10.000	10.000	10.000
SUBSECTOR ENERGIA					
PROGRAMA. Electrificación urbano y rural					
Proyecto 1. Electrificación rural a las veredas del Municipio	60.000	10.000	25.000	25.000	
Proyecto 2. Terminación eléctrica alta, media y baja tensión casco urbano	60.000	10.000	25.000	25.000	
SUBSECTOR. DESARROLLO E IMPULSO A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA					
PROGRAMA. Creación de pequeñas y medianas empresas					
SUBPROGRAMA. Capacitación para la creación de pequeñas y medianas empresas					
Proyecto 1. Construcción de centro de capacitación para establecimiento del Sena entidad encargada de capacitar	500.000	50.000	250.000	200.000	
Proyecto 2. Capacitación a grupos juveniles para la creación de pequeñas empresas. Difusión y aplicación de la ley MIPYME.	20.000	2.000	9.000	9.000	
Proyecto 3. Constitución de Microempresas con profesionales del Municipio para implementar valor agregado a productos de reciclaje, pulpa de frutas, agregados pétreos, etc.	50.000	10.000	20.000	20.000	
SECTOR DESARROLLO SOSTENIBLE					
SUBSECTOR. MEDIO AMBIENTE					
PROGRAMA. Reforestación a cuencas hidrográficas productoras, para acueductos veredales y zonas de protección					
Proyecto 1. Adquisición de la zona de protección	100.000	10.000	30.000	30.000	
Proyecto 2. Reforestación y protección de cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos veredales y de zonas urbanas	100.000	10.000	30.000	30.000	
PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES					

PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES					
PROGRAMAS	VIGENCIA				
SUBPROGRAMAS					
PROYECTOS	COSTO	2005	2006	2007	2008
	TOTAL \$/MIL				
SUBSECTOR. ATENCION Y PREVENCION DE DESASTRES					
PROGRAMA. Desarrollo Comité Local de Emergencia					
Proyecto 1. Desarrollo plan local de emergencia y fortalecimiento cuerpos de socorro	10.000	1.000	3.000	3.000	3.000
TOTAL PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES	19.185.000	2.286.515	9.457.518	6.217.521	1.487.024

Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 4°.

Parágrafo. Facúltese al Gobierno Nacional para crear líneas de crédito subsidiados e incentivos tributarios para la reactivación económica, social y cultural de Armero, complementando la infraestructura física de la región norte tolimense, mediante la implementación de un verdadero Plan de Desarrollo estructural y contribuyendo a crear empresas, fábricas, industrias y centros de acopio, con el objeto de fomentar la agroindustria, el turismo y la educación.

De los honorables Representantes,

Ubéimar Delgado Blandón, honorable Representante a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca; *Omar Flórez Vélez*, honorable Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 253 DE 2004 CAMARA
por la cual la Nación colombiana se asocia al vigésimo aniversario de la trágica desaparición del municipio de Armero, Tolima, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación y el Congreso de Colombia se vinculan a la conmemoración de los 20 años de la trágica desaparición del municipio de Armero, en el departamento del Tolima, que se cumplen el 13 de noviembre de 2005.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para reubicar la cabecera del municipio de Armero, Tolima, en una nueva localidad que llevará el mismo nombre y que se levantará en un lugar contiguo a la extinta ciudad desaparecida, para lo cual el Gobierno Nacional, en coordinación con la Gobernación del Tolima y demás organismos competentes, queda facultado para iniciar los estudios de suelo y demás procedimientos necesarios con miras a garantizar la seguridad frente a fenómenos naturales.

Artículo 3°. Autorízase mediante esta ley al Ministerio de Comunicaciones para que, a través del Fondo de Comunicaciones y con cargo a este, la Administración Postal Nacional, Adpostal, efectúe la emisión de una estampilla para el servicio de correo, conmemorativa al Vigésimo Aniversario de la trágica desaparición del municipio de Armero, cuyo producido se invertirá en obras de connotación cultural.

Artículo 4°. Para que esta conmemoración no pase desapercibida, se autoriza al Gobierno Nacional, a partir de la sanción de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política, para asignar, en las adiciones presupuestales de la vigencia de 2005 y dentro del presupuesto de las vigencias 2006 y siguientes, las sumas necesarias para ejecutar las obras de infraestructura e interés social con miras a la reubicación del municipio de Armero, así como para la recuperación de su patrimonio histórico y consolidación del capital cultural, artístico e intelectual que allí se forjó.

Artículo 5°. En el sector de la antigua ciudad se construirá un Parque Cementerio, que se denominará "Armero Parque de la Vida".

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Bogotá, D. C., a 16 de junio de 2005.

Autorizamos el presente texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 253 de 2004 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta.

El Presidente Comisión Cuarta,

William Ortega Rojas.

El Secretario Comisión Cuarta,

Alfredo Rocha Rojas.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 41 DE 2004 SENADO, 283 DE 2005 CAMARA.

por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 9 de noviembre de 2005

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 41 de 2004 Senado y 283 de 2005 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994*, y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su publicación en la *Gaceta del Congreso*

El Secretario General,

Adán Enrique Ramírez Dart.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 41 DE 2004 SENADO, 283 DE 2005 CAMARA.

por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994.

Bogotá, D. C., 5 de octubre de 2005

Doctor

CESAR NEGRET MOSQUERA

Presidente Comisión Tercera Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate Proyecto de ley número 41 de 2004 Senado, 283 de 2005 Cámara.

Señor Presidente:

De acuerdo con el encargo conferido por la mesa directiva de la Comisión, procedemos a presentar el informe de ponencia para segundo debate correspondiente al Proyecto de ley número 283 de 2005 Cámara, 41 de 2004 Senado, *por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994.*

Trámite del proyecto

El mencionado proyecto de ley hizo su tránsito en la Comisión Sexta y en la plenaria del Senado de la República, y en dicha Corporación, las ponencias para primero y segundo debates estuvieron a cargo del Senador Samuel Moreno Rojas.

En su trámite en la Cámara de Representantes, el proyecto contó con ponencia favorable elaborada por los parlamentarios María Teresa Uribe Bent y Alexander López Maya, y la Comisión Sexta decidió archivarlo en primer debate.

El Representante Germán Navas Talero, coautor del proyecto, apeló ante la Plenaria esta decisión, y la misma, previo informe de la comisión designada para el efecto, concedió la apelación y la Presidencia de la Corporación dispuso su remisión a la Comisión Tercera para surtir el primer debate.

En esta Comisión recibió ponencia favorable con el mismo texto proveniente del Senado y el mismo fue aprobado en forma unánime por la célula congressional en sesión del 4 de octubre de 2005.

Contenido del proyecto

La iniciativa pretende que dentro de la enseñanza obligatoria sobre la Constitución Política de Colombia y la instrucción cívica, se impartan

nociones básicas sobre jurisdicción de paz, mecanismos alternativos de solución de conflictos, derecho de familia, derecho laboral y contratos más usuales, de manera que la instrucción sobre las lecciones básicas de derecho constitucional y cívica, sean complementadas con fundamentos jurídicos de aquellas áreas de permanente incidencia en la cotidianidad de los actuales y de los futuros ciudadanos.

Para los ponentes es claro que el conocimiento de los principios y valores del sistema constitucional colombiano es insuficiente para que las personas legas en derecho no solamente puedan hacer valer sus derechos, sino prevenir las situaciones de conflicto en que puedan verse involucradas.

Por ello, como quiera que el enunciado actual del literal a) del artículo 14 de la Ley 115 de 1994 no contempla en forma expresa su complementación mediante el estudio de nociones jurídicas básicas como las propuestas, se hace indispensable su incorporación, sin que ello signifique una mayor carga para los estudiantes, puesto que, como bien lo señala el articulado, dicha instrucción debe impartirse dentro de la capacitación a que se refiere ese literal, por lo cual si bien, como es apenas lógico, se adicionan estos nuevos contenidos, ello no significa que haya una carga extra para los destinatarios de la norma.

No obstante, aún si se considerara que ello significa una carga adicional para los estudiantes, no debe olvidarse que la misma se inscribe claramente en el marco normativo establecido en el artículo 95 de la Constitución Política como herramienta para el cumplimiento de los deberes y las obligaciones de la persona y del ciudadano, que están primero y antes que muchos de los conocimientos vacíos de aplicación que hoy se imparten en las aulas.

Consideraciones de los ponentes

La vigencia del Estado de Derecho comienza por el conocimiento y la aplicación que de los derechos y obligaciones en sus relaciones interpersonales de carácter laboral, civil o familiar hagan los ciudadanos. En su desconocimiento, se encuentra el origen de muchos de los conflictos de la violencia social que no está asociada a la delincuencia organizada.

La anterior consideración implica que para lograr ese propósito los contenidos de enseñanza obligatoria abarquen como desarrollo y complementación de la comprensión y práctica de la Constitución y la instrucción cívica, el conocimiento de nociones básicas del ordenamiento jurídico nacional que regulan los derechos fundamentales implicados en las relaciones familiares, laborales y sociales y en los métodos de solución alternativa de las controversias suscitadas en ellas.

De acuerdo con lo manifestado, la modificación propuesta al literal a) del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, ni es innecesaria, ni puede ser vista en los términos de “mayor carga” para los estudiantes, pues su contenido facilitará crear una conciencia colectiva sobre la ordenación institucional de los derechos y deberes involucrados en la existencia cotidiana de la gente, cuyo incumplimiento acarrea consecuencias adversas, exigibles por el afectado, ya sea a través de los jueces o, como se pretende incentivar con la iniciativa en comento, mediante los mecanismos complementarios del aparato judicial.

Posición del Gobierno Nacional

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar señala en relación con el proyecto de ley lo siguiente (oficio 047037 del 4 de octubre de 2005):

“La iniciativa plantea esencialmente adicionar el literal a) del artículo 14 de la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, buscando con ello el legislador con gran acierto, consideramos nosotros la fácil comprensión de los niños, niñas y jóvenes en el ejercicio de la ciudadanía de las nociones básicas de habitual aplicación, entre otras, de aquellas relacionadas con el Derecho de Familia, Infancia y Adolescencia, incentivando el carácter pedagógico de las normas desde uno de los espacios de socialización primario más importantes de la vida social: La Escuela.

Por lo tanto, conocer, comprender, interiorizar y aplicar adecuadamente las nociones normativas básicas no solo para su exigibilidad sino para la debida, eficaz y oportuna protección integral de los Derechos Fundamentales, especialmente de la Familia y de la Infancia y de los deberes que correlativamente corresponden a estos, así como de las responsabilidades que la Constitución asigna a la Sociedad y al Estado.

Si bien puede estimarse, en lo que corresponde a la educación preescolar; acorde con los lineamientos pedagógicos para este nivel ya están contemplados algunos aspectos de la propuesta, no deja de ser importante el enunciado expreso para complementar el estudio de nociones básicas del ordenamiento jurídico nacional regulatorio de los Derechos Fundamentales”.

Como se advierte, el Gobierno Nacional también es partidario de la iniciativa, de origen parlamentario, por lo cual existe acuerdo entre el ejecutivo y el legislativo para darle curso a la misma en el debate restante y que se convierta en ley de la República.

Proposición

Con base en lo anterior proponemos a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 283 de 2005 Senado 41 de 2004 Senado, por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994, cuyo texto se reproduce a continuación:

PROYECTO DE LEY NUMERO 41 DE 2004 SENADO,
283 DE 2005 CAMARA

por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 14 de la Ley 115 de 1994 quedará así:

Artículo 14. *Enseñanza obligatoria.* En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:

a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política.

Dentro de la capacitación a que se refiere este literal, deberán impartirse nociones básicas sobre jurisdicción de paz, mecanismos alternativos de solución de conflictos, derecho de familia, derecho laboral y contratos más usuales;

b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión o desarrollo;

c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;

d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general la formación en los valores humanos, y

e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.

Parágrafo 1°. El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los literales a) y b), no exige asignatura específica. Esta información debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios.

Parágrafo 2°. Los programas a que hace referencia el literal b) del presente artículo serán presentados por los establecimientos estatales a las secretarías de educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces para su financiación con cargo a la participación de los ingresos corrientes de la Nación destinados por la ley para tales áreas de inversión social.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorable Representantes,
César Negret Mosquera, Muriel de Jesús Benito-Revollo Balseiro, Juan Martín Hoyos Villegas, Adriana Gutiérrez Jaramillo, Fernando Tamayo Tamayo, Ponentes.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Asuntos Económicos

Bogotá, D. C., 9 de octubre de 2005

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, “Reglamento del Congreso”, autorizamos el presente informe.

El Presidente,

César Negret Mosquera.

El Secretario,

Adán Enrique Ramírez Duarte.

* * *

PONENCIA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 327 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 73 años de la victoria de Colombia en la Guerra con el Perú desplegada en el corregimiento de Tarapacá en el departamento del Amazonas.

Doctor

LUIS GUILLERMO JIMENEZ TAMAYO

Presidente Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado Presidente:

Ante honrosa designación emanada de dicha comisión, tenemos el gusto de presentar ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 327 de 2005 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 73 años de la victoria de Colombia en la Guerra con el Perú desplegada en el corregimiento de Tarapacá en el departamento del Amazonas, presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante a la Cámara por el departamento del Amazonas Octavio Benjumea Acosta.

1. Ubicación

El corregimiento departamental de Tarapacá, se encuentra ubicado a orilla derecha del río Putumayo, a pocos kilómetros de la entrada del mismo al país hermano de Brasil, justo en la mitad de la línea imaginaria Apaporis-Tabatinga, la cuál demarca nuestra frontera con el país en mención.

Con 14.000 kilómetros cuadrados y límites establecidos mediante Acuerdo 006 del 23 de agosto de 1998, por el entonces Concejo Comisarial del Amazonas, encuentra precisamente en su ubicación una de sus mayores potencialidades como localidad estratégicamente situada en un corredor fluvial importante para el departamento del Amazonas, y en un valuarte de soberanía para nuestra Nación.

2. Marco histórico

Icono de lucha en la defensa de nuestro territorio y soberanía; es precisamente su antecedente histórico en el último conflicto internacional Colombiano donde encuentra mayor sustento el presente proyecto de ley conmemorativo de los 73 años de acaecida la batalla en su espacio territorial; confrontación fundamental para la recuperación definitiva de esa gran porción de nuestra Amazonía, en ese entonces en manos de pobladores Peruanos con apoyo de un sector militar del mismo país.

Mentada batalla fue de un impacto substancial en las tropas Peruanas y fue el paso definitivo para el reconocimiento mediante tratado de nuestra soberanía en el Amazonas Colombiano, es el autor quien en su exposición de motivos ilustra nuestra ponencia: “*Las bombas lanzadas por los aviones colombianos desmoralizaron a las fuerzas peruanas*

que huyeron hacia la selva por falta de baterías antiaéreas. Un solo piloto colombiano, Gómez Niño, y varios pilotos alemanes, desde aviones Junkers, y protegidos por naves Curtiss, volaron en círculos concéntricos alrededor del morro de Tarapacá, causando pánico entre los soldados y caucheros que constituían la guarnición peruana”¹ ...anuda su recapitulación histórica de los hechos en los siguientes términos: “*El 15 de febrero de 1933, después del bombardeo aéreo, las tropas expedicionarias del General Vásquez Cobo a bordo de las cañoneras Barranquilla, Córdoba, Pichincha y nave hospital Neiva, desembarcan y ocupan a Tarapacá, logrando la victoria colombiana ante la invasión peruana. La guerra colombo-peruana terminó con la firma del Protocolo de Río de Janeiro de 1934, donde se ratifica el tratado Lozano-Salomón”².*

Es también antecedente histórico digno de nombrar, el hecho sin precedentes de solidaridad por parte de la población colombiana en el conflicto, que sin ningún tipo de recato y apego a lo material, entregó a la Nación sus alhajas, argollas y demás objetos de valor sentimental para defender en ese entonces su causa: “la soberanía y dignidad de nuestro país”.

3. Generalidades

Después de los municipios de Leticia y Puerto Nariño, y al lado del corregimiento de La Pedrera, son acreedores al rótulo de asentamientos poblacionales más importantes del Departamento, en el área económica, política y de presencia fronteriza.

Dentro de sus límites como división política del departamento, al igual que la gran mayoría de los restantes coexisten Resguardos Indígenas, Parques Nacionales, Reserva Forestal y el mismo casco urbano como una pequeña sustracción a la reserva. Su componente poblacional es en su gran mayoría indígena y su economía de mera extracción se basa en la pesca y la actividad maderera, siendo los cultivos de productos propios de la región un renglón de autoabastecimiento y mercadeado dentro de la economía local.

Su riqueza aurífera –abundante en el departamento– aparece en el horizonte nacional como un lunar a la presencia estatal en defensa de sus recursos, es sabido en el ámbito departamental y Nacional que la extracción de oro en los lechos y orilla de sus ríos ha corrido por cuenta de los llamados “garimpeiros” del Brasil con sus potentes dragas, prueba el hecho de que hace poco organismos del Estado decomisaron en la jurisdicción del corregimiento que nos ocupa varias de ellas en plena explotación de preciado metal, reacción tardía que no aminoró en nada el impacto ambiental causado. Para ilustrar la gravedad de sus nefastas secuelas es significativo saber que la actividad desarrollada por los brasileros en nuestro territorio es prohibida por el suyo.

4. Los corregimientos departamentales

Figura atípica dentro del ordenamiento territorial colombiano, acéfala en brindar a sus habitantes mínimos derechos del que gozan la mayoría de nuestros conciudadanos.

Es así, que los habitantes arropados por la figura de corregimiento departamental, no eligen de manera directa y por voto popular a quienes regentan su destino y proyectan su desarrollo, aún más ni siquiera poseen la figura de personero o quien defienda sus intereses ante cualquier instancia gubernamental; el puesto de todero lo ejerce un delegado del Gobernador –elegido por él– en calidad de administrativo, quien hace de primera autoridad civil y administrativa, inspector de policía, tesorero recaudador y en el exceso de oficios varios.

Tampoco perciben de manera directa los recursos asignados por la Nación dentro del Sistema General de Participación; si bien la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001 incluyó en su artículo 98 a los habitantes de esta figura territorial como partícipes en los cálculos para la distribución de los recursos del sistema, estos son girados al departamento para la prestación de los servicios; y aquí encontramos a la Gobernación del Amazonas prestando a kilómetros de distancia

¹ Exposición de Motivos Proyecto de ley 327 de 2005 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 130 de 2005. Pág. 35.

² *Ibíd.*

y desde el escritorio el servicio de salud, educación y propósitos generales, sin el conocimiento mínimo, el diagnóstico y el sentir diario de los habitantes. Situación contradictoria en un país que pregona desde el inicio de su constitución una Nación “*descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana...*”³.

Por ello la aprobación de este proyecto, primero es el pago a un saldo histórico de la Nación para con aquellos que han hecho soberanía con su devenir diario y hacen presencia en los rincones más apartados del país; y segundo es extender la mano y hacer presencia en aquellos sectores rurales que de verdad necesitan de un Estado fuerte, alentador y preocupado por el sentir y las carencias de sus conciudadanos.

5. Consideraciones de la ponencia

El proyecto de ley se estructura en tres (3) artículos, a los cuales la ponencia considera que no se deben modificar:

Artículo 1°. **Queda igual.** “La Nación se asocia a la celebración de los 73 años de la victoria de Colombia en la guerra con el Perú desplegada en el corregimiento de Tarapacá en el departamento del Amazonas.

Artículo 2°. **Queda igual.** Se autoriza al Gobierno Nacional incorporar dentro del presupuesto general de la Nación las apropiaciones necesarias para el diseño y realización de las siguientes obras de interés social:

- a) Construcción de una sede para la ubicación del restaurante escolar con capacidad para 300 niños;
- b) Pavimentación de 4.000 metros de vías peatonales;
- c) Construcción de centro educativo;
- d) Construcción de parques infantiles;
- e) Construcción de muelle fluvial.

Artículo 3°. **Queda igual.** Esta ley rige a partir de la fecha de promulgación.

6. Marco constitucional y jurisprudencia

1. Mediante Sentencia número C-486 de 2002 la Corte Constitucional reitera su posición conforme en la cual el Congreso de la República puede aprobar leyes que comporten gasto público, correspondiendo al Gobierno decidir su inclusión de las erogaciones en el respectivo proyecto de presupuesto. Conforme a este aspecto, la constitucionalidad de este tipo de leyes se determina el análisis si la norma consagra una “orden” o una “autorización de la partida en el presupuesto de gastos”.

2. En esta Sentencia la misma Corte Constitucional establece las siguientes consideraciones:

- La Corte Constitucional ha analizado en desarrollo de su función de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política (artículo 241-8) diferentes proyectos de ley en los que el legislativo ha decretado un gasto público, estableciendo varios criterios para el ejercicio del control de constitucionalidad sobre esa materia, que se reiterarán en esta sentencia.

- Es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyectos inherentes al Estado, atribución que solo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción.

- En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (artículo 154 ídem). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con facultades para presentarlas. Potestad que “no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en ley previa, solo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo

presupuesto, según el inciso 2 del artículo 345 de la Carta. 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”.

- Por lo anterior, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente –en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta– para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”, caso en el cual es perfectamente legítima.

- Según la jurisprudencia, la Corte advierte que el verbo rector de este tipo de proyecto de ley no ordena la ejecución de una serie de obras públicas sino que establece una autorización para efectuar una apropiación. Si tal es el sentido de la norma, es claro que el artículo es constitucional, pues el Congreso en manera alguna no está invadiendo la competencia del Gobierno.

- Nótese que el proyecto objetado, no contiene una orden al Gobierno Nacional, sino que se limita a autorizar que incluya el gasto en el proyecto de presupuesto. En efecto, la expresión “autorizase”, no impone un mandato al Gobierno, simplemente se busca habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para incluir el respectivo gasto en el proyecto de la ley de presupuesto.

- En el presente fallo, la Corte reiteró su posición conforme a la cual el Congreso de la República puede aprobar leyes que comporten gasto público, correspondiendo al Gobierno decidir la inclusión de las erogaciones, en el respectivo proyecto de presupuesto. Conforme a esta tesis, la constitucionalidad de la ley se determina analizando si la norma consagra una orden o una simple autorización de la partida en el presupuesto de gastos.

Según los Conceptos de la Procuraduría General de la Nación frente a este tipo de proyectos de ley, en materia de gasto público, la Constitución de 1991, establece como regla general para el Congreso, la de la libre iniciativa legislativa. Por esta razón, las leyes que crean gasto público son simplemente títulos jurídicos que servirán de base para que en un momento ulterior el Gobierno, si lo juzga conveniente, incorpore en el Presupuesto General de la Nación los rubros necesarios para satisfacer las obligaciones decretadas previamente por el Congreso. En este sentido, las leyes que autorizan gasto público no tienen *per se* la aptitud jurídica para modificar directamente la ley de apropiaciones o el Plan Nacional de Desarrollo, ni pueden ordenarle perentoriamente al Gobierno que realice los traslados presupuestales pertinentes con arreglo a los cuales se pretende obtener los recursos para sufragar los costos que su aplicación demanda. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Presupuesto General de la Nación, así lo señala el artículo 346 de la Carta.

También mediante Sentencia C-197/01 Sobre el principio de legalidad del gasto, la jurisprudencia constitucional ha tenido la oportunidad de sentar los siguientes conceptos: “El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario

3 Artículo 1° Constitución Política de Colombia.

de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (C.P., artículo 1º). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no solo deben ser previamente decretadas por la ley (C.P., artículo 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (C.P., artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas”.

A juicio del Congreso, la intención del legislador en el proyecto de ley en estudio, consistió en lograr que en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de que trata el artículo 288 de la Constitución, la Nación pudiera brindar apoyo económico adicional a un ente territorial. El fundamento para ello, a juicio del legislativo, radica en el interés social que reviste la inversión propuesta y en la facultad constitucional del Congreso de la República para tramitar y aprobar proyectos de ley que generen gasto público, facultad que, en su sentir, fue plenamente ratificada por esta Corporación.

Al analizar el texto final de este proyecto de ley y comparado con algunas leyes ya sancionadas sobre la misma materia: Leyes 803 de 2003, 817 de 2003, 832 de 2003, 835 de 2003, 739/02, 751/02, 774/02, 783/02 y 792/02, se observa que guardan la misma estructura legislativa en su contenido. En consecuencia no se entiende por qué algunos proyectos sí son sancionados y por qué otros son objetados. Es decir, no existe una coherencia de criterio por parte del ejecutivo en establecer los puntos de vista para sancionar u objetar este tipo de leyes de Honores.

7. Proposición

Por las anteriores consideraciones solicitamos a plenaria de la honorable Cámara de Representantes dar segundo Debate al **Proyecto de ley número 327 de 2005 Cámara**, por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los 73 años de la victoria de Colombia en la Guerra con el Perú desplegada en el corregimiento de Tarapacá en el Departamento del Amazonas.

Cordialmente,

Erminsul Sinisterra S., Representante a la Cámara por el departamento del Amazonas; *Buenaventura León*, Representante a la Cámara por el departamento de Cundinamarca.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 237 DE 2005 CAMARA

por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los 73 años de la victoria de Colombia en la Guerra con el Perú desplegada en el corregimiento de Tarapacá en el departamento del Amazonas.

El Congreso de la Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se asocia a la celebración de los 73 años de la victoria de Colombia en la guerra con el Perú desplegada en el corregimiento de Tarapacá en el departamento del Amazonas.

Artículo 2º. Se autoriza al Gobierno Nacional incorporar dentro del presupuesto general de la Nación las apropiaciones necesarias para el diseño y realización de las siguientes obras de interés social:

- a) Construcción de una sede para la ubicación del restaurante escolar con capacidad para 300 niños;
- b) Pavimentación de 4.000 metros de vías peatonales;
- c) Construcción de centro educativo;

- d) Construcción de parques infantiles;
- e) Construcción de muelle fluvial.

Artículo 3º. Esta ley rige a partir de la fecha de promulgación. Bogotá, D. C., 16 de junio de 2005.

Autorizamos el presente texto aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta, del proyecto de ley número 327 de 2005 Cámara.

El Presidente Comisión Cuarta,

William Ortega Rojas.

El Secretario Comisión Cuarta,

Alfredo Rocha Rojas.

CONTENIDO

Gaceta número 823-Viernes 18 de noviembre de 2005

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 52 de 2005 Cámara, 43 de 2005 Senado acumulados	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 074 de 2005 Cámara, por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar ubicados en jurisdicción del municipio de Tumaco, departamento de Nariño y se ordena el traslado a zona continental de los asentamientos humanos existentes en las Islas de Tumaco, El Morro y La Viciosa.	13
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 116 de 2005 Cámara, 229 de 2005 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona el artículo 131 de la Ley 769 de 2002.	15
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 160 de 2005 Cámara, por la cual se crean los comités pro celebración del bicentenario del grito de independencia de la República de Colombia, se autorizan obras de infraestructura y se dictan otras disposiciones.	17
Ponencia para segundo debate y Texto aprobado al Proyecto de ley número 052 de 2004 Cámara, por la cual se incorpora la población de San Sebastián de Buenavista, en el departamento del Magdalena, al patrimonio histórico de la República de Colombia y la Nación se asocia al 260 aniversario de su fundación.	18
Informe de Ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones y Texto aprobado al Proyecto de ley número 253 de 2004 Cámara, por la cual la Nación colombiana se asocia al vigésimo aniversario de la trágica desaparición del municipio de Armero, Tolima, y se dictan otras disposiciones.	20
Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 41 de 2004 Senado, 283 de 2005 Cámara, por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 115 de 1994.	24
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 327 de 2005 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 73 años de la victoria de Colombia en la Guerra con el Perú desplegada en el corregimiento de Tarapacá en el departamento del Amazonas.	26