



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - Nº 504

Bogotá, D. C., viernes 5 de octubre de 2007

EDICION DE 16 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

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 058 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los doscientos noventa y cinco años de fundación del municipio de "Venadillo" Tolima, se honra la memoria de su fundador Manuel Antonio Maldonado Martínez, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 19 de 2007

Doctor:

JAIME DARIO ESPELETA HERRERA

Secretario General

Comisión Cuarta Constitucional

Cámara de Representantes

Respetado doctor Espeleta:

Por medio de la presente, me permito radicar ponencia para primer debate, en disquete y dos copias, al Proyecto de ley número 058 de 2007 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los doscientos noventa y cinco años de fundación del municipio de "Venadillo" Tolima, se honra la memoria de su fundador Manuel Antonio Maldonado Martínez, y se dictan otras disposiciones*, presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante Guillermo Antonio Santos Marín y por el honorable Senador Mauricio Jaramillo Martínez.

Cordialmente,

Nora García Burgos,

honorable Representante a la Cámara por el departamento de Córdoba.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Dando cumplimiento a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, como ponente del Proyecto de ley número 058 de 2007 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los doscientos noventa y cinco años de fundación del municipio de "Venadillo" Tolima, se honra la memoria de su fundador Manuel Antonio Maldonado Martínez, y se dictan otras disposiciones*, me permito rendir ponencia favorable en primer debate, para que el proyecto en mención continúe su trámite en la Corporación.

Antecedentes

El Proyecto de ley número 058 de 2007 Cámara, fue presentado por el honorable Representante Guillermo Antonio Santos Marín y por el honorable Senador Mauricio Jaramillo Martínez, del departamento del Tolima, y radicado en la Secretaría General de la Cámara, el día 2 de agosto de 2007, el cual está publicado en la *Gaceta del Congreso* número ... de 2007. Así mismo, fue remitido a la Comisión Cuarta de la Cámara para lo de su competencia, el día 13 de agosto de 2007.

Los autores del proyecto buscan que la Nación participe en la conmemoración de los 295 años de haber sido fundado el municipio de Venadillo, en el departamento del Tolima, el cual ha tenido una gran importancia histórica, cultural, social, económica y política. Y para que el Gobierno Nacional incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, partidas presupuestales para el desarrollo de obras públicas y de interés social en dicho municipio. Por lo tanto, se hace una breve reseña histórica del municipio, se describe la ubicación geográfica, la estructura de su economía y se sustenta los fundamentos legales y constitucionales, con el fin de ser estudiados y someterlo a consideración de la Comisión Cuarta de la Cámara.

Breve reseña histórica

En el año de 1943, el Capitán Fernán Vanegas descubre estas tierras que comprendían lo que es hoy el municipio de Venadillo, por la existencia de una mina de oro en aluvión, colocándole el nombre "El pueblo de los nuevos Bohíos", al que posteriormente se denominó Venadillo, por un venado pequeño que se encontró en uno de estos ranchos.

El 26 de febrero de 1558, el Cabildo de Tocaima, adjudicó al español Hernando de Campo las tierras de Venadillo y de sus resguardos. En 1560 se afianzó el pueblo. Es sólo hasta el 27 de noviembre de 1596, que encontramos a don Juan García de Herrera como primer Alcalde ordinario; a don Martín Yáñez Tafur como encomendero del lugar y a Francisco de Prado, como Capellán de la orden de los predicadores (Dominico). En el año de 1627, el doctor Lesmes de Espinosa Sarabia, fija los límites del resguardo "Para que todos estén juntos y agregados y tengan doctrinas todo el año".

En 1698 se produce una desbandada de naturales del Resguardo, por las injusticias cometidas por el encomendero del lugar del doctor Francisco Tafur. Es él quien confirma que fue el oidor Lesmes de Espinosa Sarabia, quien erigió el pueblo de Venadillo en forma, con todas las observaciones que acostumbran en los demás pueblos.

Entre los años 1708 a 1710 llegaron unos colonos y personajes atraídos por las minas de oro. Entre ellos estaban don Manuel Antonio Maldona-

do Martínez, el doctor Juan de los Santos Torrijos, Victoriano Abellana, Juan A. Reyes, Manuel J. de Recaman, Juan Pablo Argüeyes, Ángela María Cifuentes, Plácido Orjuela y Anastasio Zúñiga quienes adelantan el traslado del pueblo más al occidente, a la orilla del río que llevará su nombre, por la escasez del precioso líquido en el territorio, otrora estuviere el asentamiento de los Nuevos Bohíos. Este nuevo caserío fue solemnemente bautizado el 11 de enero de 1713, oficiando la primera misa como acto conmemorativo, Fray Diego Maldonado.

Venadillo se convierte en parroquia de blancos, mediante Escritura de Congrua, el 25 de julio de 1777, siendo el otorgante y aceptador, don Ambrosio Vicente Villalobos, escribano de su Majestad; el doctor Basilio Camacho, Presbítero promotor fiscal eclesiástico del Arzobispo de Santa Fe de Bogotá. El solicitante Joseph Antonio Maldonado. Los testigos: Manuel de Carranza, Antonio María Lozano y Francisco Parra, vecinos de Venadillo.

En 1849 se adquieren los terrenos para el pueblo de Venadillo, en el sitio que hoy se erige: la cabecera municipal. En dicho año, un grupo de vecinos intercede ante el padre José Ignacio Osorio para que don Lucas Torrijos, propietario de la Hacienda Boluga, les venda a nombre de la cofradía de la parroquia del Distrito de Venadillo, un pedazo de tierra que él había adquirido por compra que él hiciera al señor Juez de Hacienda de la Provincia de Bogotá. Para tal fin los vecinos habían recolectado la suma de quinientos pesos (\$500). Ante esta solicitud se adquirió el terreno y la escritura fue firmada en Ambalema, Tolima, el 11 de enero de 1849, estaban presentes: el señor Felipe Encinales, Presidente de la Junta; el doctor José Ignacio Osorio, cura párroco, y el señor Canuto Cifuentes, mayordomo de fábrica de la Iglesia, y el Clavero, Francisco Ruiz, Juan Nepomuceno Vargas, Juez y Lucas Torrijos, Vendedor. Fueron los testigos: Francisco Ariza y Atenero Cardozo.

Venadillo fue creado municipio, mediante la Ley del 21 de febrero de 1863 y es inaugurado como tal, el 1° de enero del año siguiente, durante el Gobierno del General Tomás Cipriano de Mosquera, quien fue el que hizo la “conversión para Venadillo”.

Mediante Acuerdo número 039 de 2000, el Concejo Municipal de Venadillo, estableció oficialmente conmemorar el día 4 de diciembre la fecha de fundación del municipio y delegó a las instituciones educativas incluir en su cátedra la reseña histórica del municipio y realizar eventos culturales y deportivos en la fecha de su celebración.

Localización

Venadillo cuenta con una extensión total de 358 kilómetros; este municipio limita al norte con los municipios de Ambalema y Lérica, al Sur con los municipios de Alvarado, Piedras y Anzoátegui, al oriente con el municipio de Ambalema y con el departamento de Cundinamarca con el Río Grande de la Magdalena y al Occidente con el municipio de Santa Isabel.

Economía

Como actividad económica principal del municipio de Venadillo, Tolima, se encuentra lo relacionado a la generación de ingresos a partir de la producción y/o comercialización de productos agrícolas, especialmente con el cultivo del maíz, sorgo y algodón, bajo condiciones de economía campesina estructurando una dinámica para la cual el intercambio comercial entre el área rural y urbana se basa en la venta de productos agropecuarios, y el abastecimiento mínimo de insumos y productos de subsistencia.

Fundamentos legales y constitucionales

Nuestro sistema constitucional faculta al Congreso de la República para presentar proyectos de ley y/o actos legislativos, dichas disposiciones se encuentran reglamentadas de la siguiente manera:

a) **Aspectos constitucionales:** Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3, de la Carta Política se refieren a las competencias por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o actos legislativos, entre otros;

b) **Aspectos legales:** La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, donde se plantea que los Senadores

y Representantes a la Cámara pueden presentar proyectos de ley individualmente y a través de las bancadas.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, se llegó a la conclusión de que el Proyecto de ley número 058 de 2007 Cámara, se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley.

Proposición:

Por las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los honorables Representantes de la Comisión Cuarta, aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 058 de 2007 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los doscientos noventa y cinco años de fundación del municipio de “Venadillo” Tolima, se honra la memoria de su fundador Manuel Antonio Maldonado Martínez, y se dictan otras disposiciones.**

Nora García Burgos,

Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 058 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los doscientos noventa y cinco años de fundación del municipio de “Venadillo” Tolima, se honra la memoria de su fundador Manuel Antonio Maldonado Martínez, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los 295 años de fundación del municipio de Venadillo, los cuales se cumplirán el 11 de enero de 2008.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Venadillo en el departamento del Tolima:

Ampliación, canalización y construcción de muros de protección en el margen derecha, sobre la zona urbana, de la quebrada Galapo del municipio de Venadillo.

Construcción de la Biblioteca Pública.

Construcción en sitio público del municipio de Venadillo, de una Estatueta en Bronce del ilustre hombre, don Manuel Antonio Maldonado Martínez.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir del día de su promulgación.

Nora García Burgos,

Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 059 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de “Piedras” departamento del Tolima, se honra la memoria de su fundador Andrés López de Galarza y se dictan otras disposiciones.

Dando cumplimiento a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, como Ponente del Proyecto de ley número 059 de 2007 Cámara, **por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de “Piedras” departamento del Tolima, se honra la memoria de su fundador Andrés López de Galarza y se dictan otras disposiciones,** me permito rendir la respectiva ponencia para primer debate, con el fin de que el proyecto continúe su trámite en la Corporación.

Antecedentes

El Proyecto de ley número 059 de 2007 Cámara, fue presentado por el honorable Representante, Guillermo Antonio Santos Marín y el Senador Mauricio Jaramillo Martínez, radicado en la Secretaría General de la Cámara, el día 2 de agosto de 2007, remitido a la Comisión Cuarta de la Cámara, el día 13 de agosto de 2007.

El autor del proyecto busca que la Nación participe en la conmemoración de los 456 años de haber sido fundado el municipio de “Piedras”, en el departamento del Tolima, el cual ha tenido una gran importancia histórica, cultural, social, económica y turística de la región. Por lo tanto, se hace una breve reseña histórica del municipio, se describe la ubicación geográfica, y se sustentan los fundamentos legales y constitucionales.

Breve reseña histórica

Este municipio de mucha importancia para la región del Tolima, cuando la comunicación entre Bogotá y el Quindío se hacía por la vía Tocaima-Guataquí-Piedras, limita al Norte con Venadillo y Alvarado; al Sur, con Coello e Ibagué; al Oriente con Coello y el Río Magdalena de por medio con el departamento de Cundinamarca; y al Occidente, con Ibagué y Alvarado.

Se encuentra a una altura de 407 metros; con un clima de 28°C; dista de Ibagué a 35 kilómetros, y de Bogotá a 135 kilómetros. Su extensión superficial es de 334 kilómetros cuadrados.

El municipio de Piedras está dividido en 15 fracciones y una Inspección Departamental de Policía, en el caserío de Doima, que por cierto es muy poblado y de gran desarrollo, con una población actual de 7.000 habitantes.

La población está situada a la margen izquierda del río Opia, que la separa de la Serranía y no lejos del río Magdalena. Fue fundado el 20 de enero de 1552 por Don Andrés López de Galarza, en la ribera derecha del río Opia a 3 kilómetros de su asiento actual. Llevó primero el nombre de San Sebastián de Piedras y el de Pedregal, pero de tiempo atrás conserva simplemente el nombre de “Piedras”.

Como acontecimiento histórico, en la guerra de los mil días, fue incendiada y abandonada por muchos de sus habitantes. Se viene reponiendo paulatinamente, gracias a dos hechos: Al incremento de la Agricultura mecanizada y a algunas obras en pro del turismo. En los últimos seis años, el municipio de Piedras y su principal inspección (Doima), han tenido un extraordinario desarrollo económico y social.

En cuanto a sus festividades, se destaca la Fiesta Patronal de San Sebastián, la cual es muy concurrida por diferentes turistas de todo el país y se celebra en la semana que va hasta el 20 de enero de cada año.

Fundamentos legales y constitucionales

Para evaluar la viabilidad jurídica de este proyecto de ley, el mismo debe estar acorde con las normas superiores en la determinación del gasto público que hacen referencia a las disposiciones que nos competen a este respecto. Según lo consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991, en los artículos 150 numeral 9, 151, 154, 287, 288 y 355; Las Leyes 38/89, 179/94 y 225/95, compiladas por el Decreto 111 de 1996 que define el Estatuto Orgánico del Presupuesto y los pronunciamientos a este respecto de la Corte Constitucional.

Respecto de lo anterior es preciso 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, de las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos por la misma norma superior.

En ese orden de ideas, es necesario aclarar que para este tipo de proyectos de ley, el Congreso ha legislado muy a pesar de las objeciones que el gobierno ha hecho en su momento, de la cual la Corte Constitucional se ha pronunciado a este respecto mediante las Sentencias: C-490 de 1994,

C-343 de 1995, C-685 de 1996 y C-197 de 2001, C-1250 de 2001, C-1113 de 2004, C-500 de 2005 y C-729 de julio 12 de 2005 en donde se desarrollan entre otras disposiciones 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, en lo que tiene que ver con la Constitucionalidad y la competencia legislativa para declarar un gasto público.

Por consiguiente, en referencia a los temas de competencia legislativa, ordenación del gasto y los nuevos requisitos exigidos por la Ley 819 de 2003, artículo 7º: **“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza, o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”**.

Para el caso que nos compete, el Proyecto de ley número 059 de 2007 Cámara, tiene como referente el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2007, en el cual, el Capítulo IX Plan Financiero, establece que para el año 2008 se espera que el gasto en inversión ascienda a \$9.667 mm, equivalente al 2.5% del PIB; por lo tanto, la financiación de las obras contempladas en el proyecto de ley, tendrían su fuente en dicho rubro.

En ese sentido, el proyecto de ley en estudio hace referencia a la figura contemplada en la Ley 715 de 2001, artículo 102, en donde establece lo que se denomina como Cofinanciación, virtud de la cual los entes territoriales y la nación convergen a realizar aportes para la realización de una determinada obra o inversión. La Corte Constitucional al respecto ha dicho: “...desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C. P., art. 288), la Nación puede en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios...”

La Corte ha establecido en reiteradas sentencias, que es necesario anotar que la Constitución Nacional, no se descubre una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público, aclarando que **“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 se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto”**.

Atendiendo el orden anterior y luego de sopesar con sereno juicio otros pronunciamientos de la Corte Constitucional, se puede concluir: **en primer lugar, es legítima la facultad de configuración legislativa que tiene el Congreso en esta materia. En muchos fallos, no ha sido aceptado por la Corte Constitucional el argumento expuesto por el Gobierno Nacional en relación a la inconstitucionalidad de las apropiaciones presupuestales para realizar obras como las que propone el presente proyecto de ley.**

En relación a los anteriores argumentos la Corte ha manifestado:

“La Corte Constitucional ha señalado que el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En la Sentencia C-324 de 1997, la Corporación se pronunció sobre el tema en los siguientes términos:

“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial en el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, 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 esos gastos, 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 para la eventual

inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto', evento en el cual es perfectamente legítima". (S. C-196 de 2001).

"... las normas objetadas se limitan a 'autorizar' al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. Así, la reserva de la iniciativa para que el Ejecutivo establezca las rentas nacionales y fije los gastos de la administración continúa a salvo. El Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas, a idéntica conclusión se llegó en la Sentencia C-399 de 2003.

A este respecto vale la pena recalcar que este proyecto de ley no contiene una orden, sino una autorización respetuosa de la exclusividad y discrecionalidad que conserva el Gobierno Nacional para incluir dentro del presupuesto nacional los gastos que se decreten en la futura ley, el cual se hará teniendo en cuenta también la disponibilidad de recursos, el plan de inversiones de los respectivos planes de desarrollo y el plan financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2007 (Ley 819 de 2003).

Proposición

Por las consideraciones anteriormente expuestas, solicito respetuosamente a los miembros de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, acoger el Texto Original presentado y aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 059 de 2007 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de "Piedras" departamento del Tolima, se honra la memoria de su Fundador Andrés López de Galarza y se dictan otras disposiciones.*

Juan Gabriel Díaz Bernal,

Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 060 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cuarenta y dos años de fundación del municipio de Alvarado, departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de septiembre de 2007

Doctor

JAIME DARIO ESPELETA HERRERA

Secretario Comisión Cuarta

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Ponencia para primer debate - Proyecto de ley número 060 de 2007.

Respetado doctor:

En cumplimiento a la designación que me hiciese la Mesa Directiva de la Comisión mediante Oficio CCCP3.4-0772-07 y según lo establecido en el artículo 151 del Reglamento Interno, rindo informe de ponencia sobre el proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos.

I. Antecedentes

El municipio de Alvarado, se encuentra ubicado en el centro norte del departamento del Tolima, en la llanura del río de su mismo nombre, con una extensión territorial de 347 kilómetros y a 20 minutos de la ciudad de Ibagué. Fue fundado el 25 de julio de 1866 por la honorable asamblea legislativa del estado soberano del Tolima llamado en su primer momento como la "Aldea de Caldas".

Actualmente el municipio de Alvarado es llamado "la puerta del norte del Tolima" debido a que por su ubicación es paso obligado para viajar hacia el norte del departamento del Tolima. En su infraestructura Alva-

rado cuenta con hospital de primer nivel además de promotores de salud rural, Oficina de la Secretaría de Tránsito y Transporte del Tolima, oficina del Banco Agrario de Colombia, 2 colegios, 3 centros de posprimaria, escuelas rurales para cobertura en sus 32 veredas.

Cuenta con diversidad de climas y por esto su producción agrícola y ganadera es abundante y variada, donde se destacan los cultivos de café, arroz sorgo, frutales, especies vacunas, caballares y piscícolas, lo que estimula la creación de empresas y microempresas.

II. Objeto del proyecto

La iniciativa del honorable Representante Guillermo Antonio Santos Marín, frente al Proyecto de ley número 060 de 2007 es el de plantear la importancia de que la Nación se asocie a la celebración de los ciento cuarenta y dos años de la fundación del municipio de Alvarado, departamento del Tolima los cuales se cumplirán el 25 de julio de 2008 y que se dicten otras disposiciones como es la de autorizar al Gobierno Nacional para asignar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias, así como los créditos y traslados presupuestales, para la realización en coordinación con el departamento del Tolima y el municipio de Alvarado obras de interés social y cultural como lo son la construcción y dotación del coliseo de ferias y exposiciones del mismo municipio.

III. Fundamento legal y constitucional

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso de la República) establece en su artículo 140: "Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara.
2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho.
3. La Corte Constitucional.
4. El Consejo Superior de la Judicatura.
5. La Corte Suprema de Justicia.
6. El Consejo de Estado.
7. El Consejo Nacional Electoral.
8. El Procurador General de la Nación.
9. El Contralor General de la República.
10. El Fiscal General de la Nación.
11. El Defensor del Pueblo.

Así mismo el ordenamiento jurídico nacional determina que a través de iniciativas legislativas puede darse la creación de gastos de carácter público, teniendo en cuenta que dicha actividad solamente se limita a la inclusión futura del gasto dentro del presupuesto nacional, pero nunca constituye una obligación imperativa por parte del Congreso hacia el Ejecutivo.

Además, nuestra Constitución Nacional otorga al Congreso de la República la facultad para presentar, interpretar, reformar y derogar las leyes, es decir que concierne a este la posibilidad de sugerir la direccionalidad de la economía a través de la facultad conferida por la Carta Magna.

En este sentido, cabe anotar que el municipio de Alvarado, departamento del Tolima puede recurrir también a la figura de la cofinanciación para la construcción de las obras de infraestructura solicitadas en esta iniciativa, figura estipulada dentro de la Ley número 715 de 2001 artículo 102.

Proposición:

Por las anteriores consideraciones, ante ustedes honorables Miembros de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes propongo dar primer debate, al Proyecto de ley número 060 de 2007, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cuarenta y dos*

años de fundación del municipio de Alvarado, departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

Rubén Darío Salazar Orozco,

Representante a la Cámara por Bogotá,

Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 071 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se declara el Programa de Ciclovía y Recreovía de Bogotá como patrimonio cultural vivo de la Nación y se dictan otras disposiciones.

En cumplimiento a la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional de la Cámara de Representantes, me permito rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 071 de 2007 Cámara**, por la cual se declara el Programa de Ciclovías y Recreovías de Bogotá, como patrimonio cultural vivo de la Nación y se dictan otras disposiciones, con las siguientes consideraciones:

Objetivo del proyecto

El proyecto de ley, pretende elevar a la categoría de patrimonio cultural vivo de la Nación, el Programa de Ciclovía y Recreovía de Bogotá, y de esta manera asegurar su permanencia en el tiempo, como muestra de las manifestaciones vivas de la ciudad Capital, y asegurar a través de la inclusión en el presupuesto nacional, ley de apropiaciones y plan nacional de desarrollo, su financiación, sostenimiento, difusión e implementación tanto de infraestructura como del programa mismo.

Marco constitucional y legal

Las disposiciones constitucionales y legales relativas al patrimonio Cultural de la Nación, están contenidas en los artículos 63, 70 y 72 Superior y desarrollados con la Ley General de Cultura (397 de 1997). La protección al patrimonio cultural vivo de la Nación, o de interés cultural, también ha sido objeto de pronunciamientos jurisprudenciales a través de sentencias de constitucionalidad de la honorable Corte Constitucional. (**Sentencias C-668 de 2005 y C-742 de 2006**).

“La Corte considera que la limitación al deber de protección del patrimonio cultural de la Nación, contenida en la expresión demandada, resulta constitucionalmente válida por los siguientes cuatro motivos: En primer lugar, se expresó que el concepto de patrimonio cultural de la Nación que desarrolla el primer inciso del artículo 4º de la Ley 397 de 1997, es amplio y subjetivo, de ahí que resulta razonable que se limite la aplicación de esa ley para el otorgamiento de estímulos y la imposición de restricciones para protegerlos. La protección al patrimonio cultural de la Nación implica, la restricción de derechos, tales como las libertades económicas y de disposición de los bienes objeto de propiedad privada. El artículo 72 de la Constitución distingue tres conceptos que fueron desarrollados por la Ley 393 de 1997, a saber: i) Patrimonio cultural de la Nación; ii) Patrimonio arqueológico; iii) Bienes culturales que conforman la identidad nacional, dentro de los cuales se encuentran los museos (artículo 49 de esa normativa), el cine (artículo 40) y las manifestaciones culturales del pueblo (artículo 1º). Como se observa, estas dos últimas nociones involucran bienes de propiedad de la Nación y, por lo tanto, son inalienables, inembargables e imprescriptibles. El Constituyente autorizó al legislador para establecer diferentes reglas de protección y garantía para cada uno de los conceptos objeto de regulación superior. Por lo tanto, corresponde a los municipios, distritos, departamentos, preservar y defender el patrimonio cultural de su localidad, de ahí que, en principio, corresponde a dicha entidad territorial utilizar sus recursos económicos, humanos y logísticos para la protección de los bienes que integran su patrimonio cultural. Por esa razón, resulta razonable que la ley faculte al Ministerio de la Cultura a priorizar el gasto público nacional. (Sentencia C- 742 de 2006, M. P. Dr.: Marco Gerardo Monroy Cabra).

Marco conceptual y desarrollo del tema

El patrimonio vivo cultural de la Nación, son las representaciones palpables, demostrables que se traducen en las manifestaciones de las comunidades que integran la Nación colombiana, en cuanto a costumbres, tradiciones, festividades, danzas, deportes, y que se llevan a cabo por estos con cierta regularidad, generándose un sentido de pertenencia de las mismas, por la habitualidad en realizarlas o celebrarlas. El patrimonio cultural vivo, además de nacional, es regional, departamental o municipal.

El patrimonio cultural vivo se mantiene y se multiplica en la medida que se proteja y difunda su práctica. En el caso de Bogotá, D. C., y demás ciudades del país que ya la han implementado, la actividad lúdica, deportiva y de esparcimiento dominical y festivo (tales son la ciclovía y recreovía), se han incorporado en el “modus vivendi”, del habitante capitalino y regional (distrital y municipal), haciéndose parte de su programa de vida, mejorando los niveles de tensión que se maneja por el diario vivir.

Se intenta garantizar con este proyecto de ley, la protección en cuanto a la permanencia en el tiempo, de actividades que si bien ya son parte de la cultura colombiana (**ciclovía-recreovía**), merecen, además, la categoría de patrimonio cultural vivo de la Nación, y de esta manera, asignárseles partidas presupuestales nacionales, como consecuencia de dicha categorización.

El propósito que anima la iniciativa, –declarar el Programa de Ciclovía y Recreovía de Bogotá, como patrimonio cultural vivo de la Nación, integrándolo a los bienes culturales, materiales, e inmateriales, que ya son parte de este amplio grupo del patrimonio cultural, para de esta manera, fomentarlo, promoverlo, difundirlo, financiarlo, protegerlo– resulta ajustado a la Constitución, además de conveniente, en la medida que protege este programa que ya hace parte del modo de vida de los colombianos, garantizando su mejoramiento y su permanencia en el tiempo.

Análisis del contenido en particular

Artículo 1º. A partir de la vigencia de la presente ley, declárese como patrimonio cultural vivo de la Nación, el Programa de “Ciclovías y Recreovías de Bogotá”.

Se procede a cambiar en este artículo, la expresión: **“Ciclovías y Recreovías de Bogotá”**, porque el Programa de Ciclovías y Recreovías, ya es patrimonio cultural de varias ciudades del país, y en consecuencia, la protección por la declaratoria de patrimonio cultural, debe ser para todos los Programas de “Ciclovía y Recreovía” a nivel nacional.

Artículo 2º. La Nación a través del Ministerio de Cultura, Coldeportes y la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, contribuirá al fomento, promoción, conservación, divulgación, desarrollo y financiación de los valores y tradiciones culturales de los bogotanos en sus diversas manifestaciones.

Se prosigue a modificar en este artículo, la frase **“La Nación a través del Ministerio de Cultura, Coldeportes”**... en virtud de lo preceptuado en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, y ratificado por concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que afirmó: **“cada municipio, directa o indirectamente, con recursos propios o del SGP u otros recursos, debe promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal, tales como: Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio; Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos. (Ley 715 de 2001, artículo 76).**

En consecuencia, se propondrá que sean las respectivas entidades territoriales quienes en principio asuman el costo fiscal con sus propios recursos, sin perjuicio de los convenios de cofinanciación que puedan celebrar con la Nación.

Artículo 3º. El Programa de Ciclovías y Recreovías, se desarrollará los días domingos y festivos, en horarios que cada autoridad regional designe.

Se transforma en este artículo la oración: **“autoridad regional designe”**. Se cambia, porque territorialmente el concepto de región, es dife-

rente al de municipio o distrito, por esto y como cada municipio o distrito, la implementará es necesario introducir estas palabras: **autoridades municipales y distritales**.

Además, se propondrá que sean las autoridades locales respectivas, quienes determinen los días y horarios en los que se llevará a cabo el programa. Por ejemplo en Bogotá algunas veces suelen programarse ciclovías nocturnas en días especiales. Por ello, no debe restringir la ley la libre escogencia que puedan hacer las autoridades locales.

Artículo 4°. A partir de la sanción de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, y 341 de la Constitución Política, autorizase al Gobierno Nacional, para efectuar las asignaciones presupuestales en la cuantía necesaria, para ser incorporadas en las leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y Plan Nacional de Desarrollo, a fin de mantener la calidad, cobertura y funcionamiento de las ciclovías y recreovías.

Se añade una modificación a este artículo en las expresiones **“autorízase al Gobierno Nacional”**..., para establecer la misma autoridad a los gobiernos distritales y municipales. Es necesaria, por los fundamentos jurídicos del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, lo asevera así: **“cada municipio, directa o indirectamente, con recursos propios o del SGP u otros recursos, debe promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal, tales como: Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio; construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.**

Además, se eliminan las referencias a las normas constitucionales allí previstas, debido a que algunas de ellas no son relacionadas con la materia que se pretende autorizar.

Conclusión

En mérito de lo expuesto en las anteriores consideraciones, me permito solicitar a la honorable Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, darle primer debate al Proyecto de ley número 071 de 2007, con el pliego de modificaciones anexo.

Atentamente,

Gloria Stella Díaz Ortiz,

Representante a la Cámara por Bogotá.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 071 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se declaran los Programas de Ciclovías y Recreovías como patrimonio cultural vivo de la nación y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, declárese como patrimonio cultural vivo de la Nación, **los Programas de Ciclovías y Recreovías que se desarrollan en los distritos y municipios del país.**

Artículo 2°. **Sin perjuicio de los convenios de cooperación o cofinanciación que celebren con la Nación, los respectivos distritos y municipios, a través de sus entidades competentes en la materia, serán los encargados de fomentar, promover, proteger, conservar, divulgar, desarrollar, y financiar los Programas de Ciclovías y Recreovías.**

Artículo 3°. Los Programas de Ciclovías y Recreovías se desarrollarán **en los días y horarios que las autoridades distritales o municipales competentes lo determinen.**

Artículo 4°. A partir de la sanción de la presente ley autorizase **a los Gobiernos distritales, municipales y nacional para efectuar las asignaciones presupuestales en la cuantía necesaria, para ser incorporadas en los respectivos presupuestos, a fin de mantener la calidad, cobertura y funcionamiento de los Programas de Ciclovías y Recreovías.**

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

Gloria Stella Díaz Ortiz,

Representante a la Cámara por Bogotá.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 088 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de El Dovio, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer cincuentenario de su fundación.

Bogotá, D. C., 2 de octubre de 2007

Doctor

MANUEL ANTONIO CAREBILLA

Presidente

Comisión Cuarta

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

En consideración al honroso cargo como ponente al **Proyecto de ley número 088 de 2007 Senado, por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de El Dovio, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer cincuentenario de su fundación**, presenté ponencia favorable para primer debate en los siguientes términos:

I. Antecedentes

El proyecto de ley que ahora nos ocupa, de iniciativa del honorable Senador Ubéimar Delgado Blandón, fue radicado por competencia en la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes.

Este proyecto que aspira a convertirse en Ley de la República, no es más que un sentido homenaje a un municipio pujante del Norte del Valle del Cauca, que se encuentra conmemorando el primer cincuentenario de su fundación y para lo cual se pide la vinculación del Gobierno Nacional y del Congreso de la República.

No sería el presente una verdadera exaltación al municipio de El Dovio, sino se reconocen sus aspectos característicos y, para ello, haremos una exposición de las generalidades y de los hechos históricos que antecedieron a la fundación.

El territorio que ahora ocupa el municipio de El Dovio, tuvo como primeros pobladores del entonces caserío a comienzos del año de 1930, colonizadores del viejo Caldas, Tolima, Risaralda y unos paisas, pero no era raro encontrar caucanos, cundinamarqueses y hasta Boyacenses; pero la más grande migración tuvo ocasión en los años de 1940 y 1950. Cuentan que era impresionante ver corotes de familias en mulas y caballos, los cuales eran de alquiler, cargados de colchones, esteras de iraca y de guasca de plátano, ollas de barro y aluminio, colchas de retazos y demás enseres. Entre estas caravanas iban llegando sus primeros sastres, tenderos, tala-barteros, ebanistas, sacamuelas, mediquillos, yerbateros, políticos conservadores y liberales, alfabetizadores y los famosos guaqueros en busca de tesoros indígenas.

Por Ordenanza número 14 del 19 de diciembre de 1956, se erigió a municipio el Corregimiento de El Dovio, cuyo territorio se segrega del municipio de Roldanillo y se le da el nombre de **“Rojas Pinilla”**, en reconocimiento y admiración política al ex Presidente de la República Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, y por Ordenanza número 01 de 1958 se le restituye su antiguo nombre de El Dovio.

La producción agrícola en esos años era de unas 200.000 arrobas de Tabaco, 500.000 arrobas anuales de frijol y unas 100.000 arrobas anuales de arracacha, yuca, plátano, entre otras, las cuales suplían las necesidades de su población y el restante era transportado a otros centros de consumo como Roldanillo y La Unión.

II. Obras necesarias

Con la finalidad de realizar un sentido homenaje al municipio vallecaucano de El Dovio, el proyecto de ley incluye en su artículo 2°, un listado de obras de infraestructura que requiere la municipalidad con el correspondiente valor de los presupuestos, entre los que se encuentra la Terminación del Cuartel de Bomberos, Terminación del Cuartel Defensa Civil, Adquisición de vehículo para la estación de Policía, Pavimentación vías urbanas, Adecuación Palacio Municipal, Mejoramiento de Vivienda Rural, Dotación Hospital Santa Lucía, obras que demandan una inversión de mil doscientos cincuenta millones pesos (\$1.250.000.000).

III. Aspectos jurídicos

Este proyecto de ley por el cual se rinde homenaje al municipio de El Dovio, respeta los lineamientos de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente los artículos Constitucionales y el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, respeto que radica en el apego al principio de legalidad del gasto público, principio ampliamente examinado por la Corte Constitucional y que ha sido resumido de la siguiente manera “*corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión del principio democrático*”¹.

Dicho principio actúa en dos momentos diferenciados, el primero de ellos por el cual las erogaciones deben ser previamente decretadas por la ley (C. P. art. 346) y el segundo de ellos, en donde deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (C. P. art. 345) para poder ser efectivamente realizadas

En virtud de lo anterior y una vez el presente proyecto se convierta ley de la República, si el Gobierno Nacional así lo considera, en otra ley anual de presupuesto puede incorporar los gastos autorizados por el Congreso con motivo del primer cincuentenario de fundación del municipio de El Dovio, por medio de apropiaciones presupuestales, convirtiéndose lo establecido en este proyecto de ley, en un título jurídico, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para su posterior inclusión del gasto correspondiente, pero en sí mismo, no constituye una orden para llevar a cabo esta inclusión, posición reiterada por la Corte Constitucional².

Como es puesto de manifiesto en la exposición de motivos por parte del autor de la iniciativa, 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 es preciso 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.

Así mismo, 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. art. 150-3); estructura de la administración nacional (C. P. art. 150-7); autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (C. P. art. 150-9); Presupuesto General de la Nación (C. P. art. 150-11); Banco de la República y su Junta Directiva (C. P. art. 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. art. 150-19, literales a), b) y e); participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (C. P. art. 154); aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (C. P. art. 154); exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (C. P. art. 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. art. 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 periodo 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, más 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

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-685 de 1996, Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero.

² Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2001, Magistrado Ponente: Doctor Rodrigo Escobar Gil.

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 Presupuestos 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.

Analizada la viabilidad constitucional, procedemos a realizar algunas acotaciones en relación con la supremacía de la Ley 715 de 2001, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, artículos constitucionales que fueron modificados a su turno por el Acto Legislativo 01 de 2001. La citada ley establece los recursos que la Nación ha de transferir a las entidades territoriales para la financiación de los servicios allí señalados, como salud, educación y otros sectores. La mención de la norma obedece a que el proyecto del cual estamos rindiendo informe debe no solamente guardar los lineamientos constitucionales, sino además los fijados por la Ley 715 de 2001, dada su naturaleza orgánica y su función de parámetro, dentro del denominado: “bloqueo de constitucionalidad”.

En principio podría pensarse que cualquier iniciativa en similar sentido al de la Ley 715 de 2001 es contraria a dicha ley orgánica, por señalarse en ella la forma en que la Nación realiza las transferencias y, que una autorización para el ejecutivo implica una doble asignación presupuestal en procura del mismo fin, lo cual no es posible dado la participación subsidiaria y complementaria de la Nación, pero es precisamente en estos argumentos en donde tiene mayor eficacia una iniciativa en la forma que ha sido planteada, por cuanto no se puede perder de vista que la ley que profiere el Congreso de la República, en uso de la cláusula general de competencia, es una **autorización** al ejecutivo para que encause los recursos que transfiere la Nación a los entes territoriales y, para el caso que nos ocupa, al municipio de El Dovio en el Norte del Valle, además, quien mejor que los que conocen esas tierras para señalarle al Gobierno, cuáles son las necesidades de una población, que además de sufrir las inclemencias de la naturaleza, ha tenido que afrontar los gérmenes de nuestra sociedad, como la presencia de grupos al margen de la ley, comercio de drogas y principalmente el desempleo.

Igualmente se hace necesario precisar con claridad meridiana, que la relación de obras a que hace referencia el proyecto de ley, lejos de ser taxativa es un listado abierto, que propende por la satisfacción de algunas de las necesidades de la población, de conformidad con el listado proporcionado por el banco de proyectos del municipio, el cual ha sido acompañado por el costo fiscal que implica la realización de cada una de dichas inversiones, con el fin de focalizar los recursos públicos en algunas de las necesidades puntuales de sus habitantes.

Analizada en el punto anterior la viabilidad jurídica del proyecto de ley *sub examine*, nos resta destacar que entre la gran variedad de leyes

que puede expedir el Congreso de la República, la propuesta que ahora nos ocupa es además de un reconocimiento, una iniciativa que mejorará la calidad de vida y el mejor estar de los pobladores del municipio de El Dovio en el departamento del Valle del Cauca, 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.

Proposición:

Consecuentes con el análisis hecho hasta el momento, presento ponencia favorable para primer debate al **Proyecto de ley número 088 de 2007 Senado**, por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de El Dovio, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer cincuentenario de su fundación.

Atentamente,

Javier Tato Alvarez Montenegro,

Honorable Representante a la Cámara

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 089 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de Calima El Darién, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer cincuentenario de su fundación.

Bogotá, D. C., 3 de octubre de 2007

Doctor

MANUEL ANTONIO CAREBILLA

Presidente

Comisión Cuarta

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

En consideración al honoroso cargo como ponente al **Proyecto de ley número 089 de 2007 Cámara**, por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de Calima El Darién, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer cincuentenario de su fundación, presenté ponencia favorable para primer debate en los siguientes términos:

I. Antecedentes

El proyecto de ley que ahora nos ocupa, de iniciativa del honorable Senador Ubéimar Delgado Blandón, fue radicado por competencia en la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes.

Este proyecto que aspira a convertirse en Ley de la República, no es más que un sentido homenaje a un municipio pujante del Valle del Cauca, destino obligatorio cuando recorremos el departamento, que conmemora el centenario de su fundación y para lo cual se pide la vinculación del Gobierno Nacional y del Congreso de la República.

No sería el presente un verdadero motivo de exaltación al municipio de Calima El Darién, si no se reconocen sus aspectos característicos y, para ello, haremos una exposición de las generalidades, de los hechos que fueron historia, origen de su nombre y que antecedieron a su fundación.

Calima El Darién fue fundado en el año de 1907 por un grupo de colonos, caldenses y antioqueños. Su primer nombre fue Calima, que poco tiempo después le fue cambiado al Darién. En 1939 mediante la Ordenanza 049 del 23 de junio, la Asamblea Departamental, lo instituyó como el

municipio de Calima, separando su territorio del municipio de Yotoco y designando a El Darién, por cabecera municipal.

Hoy este municipio es considerado uno de los principales destinos turísticos del Suroccidente colombiano, es poseedor de varios atractivos como la milenaria historia indígena de la cultura Calima, además del embalse del Calima con sus excelentes vientos y paisajes de ensueño.

II. Obras necesarias

Con la finalidad de ejecutar un sentido homenaje al municipio vallecaucano de Calima El Darién, el proyecto de ley incluye en su artículo 2°, un listado de obras de infraestructura que requiere la municipalidad con el correspondiente valor de los presupuestos, entre las que se encuentra la remodelación del parque los fundadores y peatonalización de la carrera 10 entre carreras 6 y 7, la construcción de una tarima permanente y la construcción del auditorio municipal, obras que demandan una inversión de (\$779.837.308).

III. Aspectos jurídicos

Este proyecto de ley por el cual se rinde homenaje al municipio de Calima El Darién, respeta los lineamientos de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente los artículos Constitucionales y el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, respeto que radica en el apego al principio de legalidad del gasto público, principio ampliamente examinado por la Corte Constitucional y que ha sido resumido de la siguiente manera “*corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión del principio democrático*”.

Dicho principio actúa en dos momentos diferenciados, el primero de ellos por el cual las erogaciones deben ser previamente decretadas por la ley (C. P. art. 346) y el segundo de ellos, en donde deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (C. P. art. 345) para poder ser efectivamente realizadas.

En virtud de lo anterior y una vez el presente proyecto se convierta en ley de la República, si el Gobierno Nacional así lo considera, en otra ley anual de presupuesto puede incorporar los gastos autorizados por el Congreso con motivo del centenario de fundación del municipio de Calima El Darién, por medio de apropiaciones presupuestales, convirtiéndose lo establecido en este proyecto de ley, en un título jurídico, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para su posterior inclusión del gasto correspondiente, pero en sí mismo, no constituye una orden para llevar a cabo esta inclusión, posición reiterada por la Corte Constitucional¹.

Como es puesto de manifiesto en la exposición de motivos por parte del autor de la iniciativa, 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.

Así mismo, 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, solo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. 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. art. 150-3); estructura de la administración nacional (C. P. art. 150-7); autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (C. P. art. 150-9); Presupuesto General de la Nación (C. P. art. 150-11); Banco de la República y su Junta Directiva (C. P. art. 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. art. 150-19, literales a), b) y e); participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (C. P. art. 154); aportes o suscripciones del Estado a Empresas Industriales o Comerciales (C. P. art. 154); exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (C. P. art. 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. art. 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 solo 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 análogicamente 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

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-685 de 1996, Magistrado Ponente: Doctor Alejandro Martínez Caballero.

² Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2001, Magistrado Ponente: Doctor Rodrigo Escobar Gil.

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 Presupuestos como la generalidad de las leyes sobre gasto público, no se entiende porqué 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.

Analizando la viabilidad constitucional, procedemos a realizar algunas acotaciones en relación con la supremacía de la Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, artículos constitucionales que fueron modificados a su turno por el Acto Legislativo 01 de 2001. La citada ley establece los recursos que la Nación ha de transferir a las entidades territoriales para la financiación de los servicios allí señalados, como salud, educación y otros sectores. La mención de la norma obedece a que el proyecto del cual estamos rindiendo informe debe no solamente guardar los lineamientos constitucionales, sino además los fijados por la Ley 715 de 2001, dada su naturaleza orgánica y su función de parámetro, dentro del denominado: "bloque de constitucionalidad".

En principio podría pensarse que cualquier iniciativa en similar sentido al de la Ley 715 de 2001 es contraria a dicha ley orgánica, por señalarse en ella la forma en que la Nación realiza las transferencias y, que una autorización para el ejecutivo implica una doble asignación presupuestal en procura del mismo fin, lo cual no es posible dado la participación subsidiaria

y complementaria de la Nación, pero es precisamente en estos argumentos en donde tiene mayor eficacia una iniciativa en la forma que ha sido planteada, por cuanto no se puede perder de vista que la ley que profiere el Congreso de la República, en uso de la cláusula general de competencia, es una **autorización** al ejecutivo para que encause los recursos que transfiere la Nación a los entes territoriales y, para el caso que nos ocupa, al municipio de Calima El Darién, además, quién mejor que los que conocen esas tierras para señalarle al Gobierno, cuáles son las necesidades de una población, que además de sufrir las inclemencias de la naturaleza, ha tenido que afrontar la presencia de grupos al margen de la ley, comercio de drogas y principalmente el desempleo.

Igualmente se hace necesario precisar con claridad meridiana, que la realización de obras a que hace referencia el proyecto de ley, lejos de ser taxativa es un listado abierto, que propende por la satisfacción de algunas de las necesidades de la población, de conformidad con el listado proporcionado por el banco de proyectos del municipio, el cual ha sido acompañado por el costo fiscal que implica la realización de cada una de dichas inversiones, con el fin de focalizar los recursos públicos en algunas de las necesidades puntuales de sus habitantes.

Analizada en el punto anterior la viabilidad jurídica del proyecto de ley *sub examine*, nos resta destacar que entre la gran variedad de leyes que puede expedir el Congreso de la República, la propuesta que ahora nos ocupa es además de un reconocimiento, una iniciativa que mejorará la calidad de vida y el mejor estar de los pobladores del municipio de Calima El Darién en el departamento del Valle del Cauca, 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, máxime.

Proposición:

Consecuentes con el análisis hecho hasta el momento, me permito proponer a los honorables Miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 089 de 2007 Cámara, por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de Calima El Darién, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer cincuentenario de su fundación.**

Atentamente,

José Ignacio Bermúdez Sánchez,

Honorable Representante a la Cámara.

Ponente.

TEXTOS APROBADOS EN COMISION

ARTICULADO APROBADO POR LA COMISION QUINTA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES EN LA SESION DEL DIA MIERCOLES 3 DE OCTUBRE DE 2007 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 002 DE 2007 CAMARA

por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres de hidrocarburos.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Servidumbres en la industria del petróleo.* Por ser la industria del petróleo de utilidad pública en sus ramos de exploración, producción, transporte, refinación y distribución, los predios deberán soportar todas las servidumbres legales que sean necesarias para realizar dichas actividades petroleras y cualquiera otra que se requiera para el aprovechamiento de los hidrocarburos, salvo las excepciones establecidas por la ley. Se entenderá que la servidumbre de ocupación de terrenos comprenderá el derecho a construir la infraestructura necesaria en campo e instalar todas las obras y

servicios propios para beneficio del recurso petrolero y del ejercicio de las demás servidumbres que se requieran.

Artículo 2°. *Negociación directa.* Para el ejercicio de las servidumbres de hidrocarburos el interesado dará aviso formal mediante escrito al propietario, poseedor u ocupante de los terrenos o al dueño de las mejoras, señalando por lo menos la necesidad de ocupar permanente o transitoriamente el predio, la extensión requerida determinada por linderos, el tiempo de ocupación, el documento que lo acredite como explorador, explotador o transportador de hidrocarburos, invitándolo a convenir el monto de la indemnización por los perjuicios que se ocasionaran con los trabajos. Dicho aviso se entenderá surtido con la entrega al propietario, poseedor u ocupante del inmueble o de las mejoras.

Efectuado el aviso en los términos de que trata el inciso anterior, se iniciará la etapa de negociación directa entre el interesado y el propietario, poseedor u ocupante de los terrenos o de las mejoras, la cual no excederá de veinte (20) días calendario, contados a partir del aviso de que trata el presente artículo.

Artículo 3°. *Solicitud de avalúo de perjuicios.* Agotada la etapa de negociación directa sin que hubiere acuerdo sobre el valor de la indemnización que deba pagarse por el ejercicio de las servidumbres, el interesado presentará ante el Juez Civil Municipal de la jurisdicción donde se encuentre ubicado el inmueble, una solicitud de avalúo de los perjuicios que se ocasionarán con los trabajos o actividades a realizar en ejercicio de la servidumbres de hidrocarburos, la cual contendrá los siguientes requisitos:

1. Nombre y prueba de existencia y representación del interesado.
2. Copia del título o documento en el que consten los derechos a explorar, explotar o transportar hidrocarburos del interesado.
3. Ubicación del inmueble o predio objeto de las servidumbres de hidrocarburos y la identificación del área a ocupar permanente o transitoriamente con los trabajos de exploración, explotación y transporte de los hidrocarburos, sus linderos y la extensión de la misma.
4. Identificación y descripción de las construcciones, cercas, cultivos, plantaciones, pastos y mejoras que resulten afectadas con la ocupación y el ejercicio de las servidumbres de hidrocarburos.
5. Constancia del aviso de que trata el artículo 2° de esta ley.
6. Descripción de las actividades petroleras a adelantar en los terrenos a ocupar.
7. Identificación del dueño u ocupante de los terrenos o de las mejoras y lugar donde puede ser notificado de la solicitud.
8. Recibo de consignación a órdenes del Juzgado de la suma correspondiente al valor de la indemnización que el solicitante estime deba pagarse al propietario, poseedor u ocupante de los terrenos o de las mejoras por los perjuicios a ocasionar con la ocupación y ejercicio de las servidumbres.

Artículo 4°. *Autoridad competente para conocer la solicitud de avalúo.* La autoridad competente para conocer de las solicitudes de avalúo para las servidumbres de hidrocarburos que adelante cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera y las sociedades de economía mixta, será el Juez Civil Municipal de la jurisdicción donde se encuentre ubicado el inmueble que deba soportar la servidumbre.

Artículo 5°. *Trámite de la solicitud.* A la solicitud de avalúo se le dará el trámite siguiente:

1. Presentada la solicitud de avalúo, el Juez la admitirá dentro de los tres (3) días siguientes y en el mismo auto ordenará correr traslado al propietario u ocupante de los terrenos o de las mejoras por el término de tres (3) días.
2. Si dos (2) días después de proferido el auto que ordena el traslado de la solicitud esta no hubiere podido ser notificada personalmente, se procederá a emplazarlos en la forma indicada en el inciso 2° del artículo 452 del Código de Procedimiento Civil.
3. En el presente trámite no son admisibles excepciones de ninguna clase, pero en la decisión definitiva del avalúo, el juez se pronunciará de oficio sobre las circunstancias contempladas en los numerales del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, y si encontrare establecida alguna, así lo expresará y se abstendrá de resolver.
4. El valor de la indemnización será señalado por un perito nombrado por el juez de la lista de auxiliares de justicia, cuyos honorarios deberán ser a cargo del solicitante.
5. El perito deberá rendir el dictamen pericial dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la posesión. Para efectos del avalúo el perito tendrá en cuenta las condiciones objetivas de ubicación del predio y las externalidades negativas que se puedan presentar de acuerdo con el impacto que la servidumbre genere sobre el predio, sin perjuicio de las reclamaciones posteriores que pueda presentar el propietario, poseedor u ocupante de los predios afectados por daños ocasionados a los mismos durante el ejercicio de las servidumbres. No se tendrán en cuenta las características y posibles rendimientos del proyecto petrolero, ni la potencial abundancia o riqueza del subsuelo, como tampoco la capacidad económica del contratista u operador. La ocupación parcial del predio dará lugar al reconocimiento y pago de una indemnización en cuantía proporcional al

uso de la parte afectada, a menos que dicha ocupación afecte el valor y el uso de las zonas no afectadas.

6. Rendido el dictamen pericial, el juez podrá autorizar la ocupación y el ejercicio provisional de las servidumbres de hidrocarburos.

7. En lo relacionado con la contradicción del dictamen se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil.

8. Rendido el dictamen y tramitadas las respectivas objeciones, el juez deberá resolver definitivamente sobre el avalúo solicitado en el término de diez (10) días.

9. Cualquiera de las partes puede pedir ante el Juez Civil del Circuito de la jurisdicción a la que pertenezca el predio objeto de la diligencia de avalúo, la revisión del mismo dentro del término de un mes contado a partir de la fecha de la decisión del Juez Civil Municipal. Si quien hiciere uso del recurso fuere el explorador, explotador o transportador de hidrocarburos, este deberá consignar a la orden del Juez Civil de Circuito respectivo el monto que corresponda si la suma consignada para la presentación de la solicitud fuere inferior al 50% del avalúo de los perjuicios señalado por el Juez.

10. La revisión del avalúo se tramitará de conformidad con las disposiciones del procedimiento abreviado consagradas en los artículos 408 a 414 del Código de Procedimiento Civil.

11. Ni la interposición de la revisión ni su trámite impiden o interrumpen el ejercicio de la respectiva ocupación o servidumbre de hidrocarburos.

12. Surtida la revisión el Juez del Circuito ordenará la entrega de los dineros consignados al dueño, poseedor u ocupante de los terrenos o de las mejoras y si estos no fueren suficientes, ordenará al explorador, explotador o transportador interesado que, dentro de los diez (10) días siguientes consigne la cantidad suficiente para cubrir la indemnización. Si el interesado no lo hiciere el Juez solicitará al Alcalde que adopte de inmediato las medidas para suspender los trabajos objeto de la ocupación y del ejercicio de las servidumbres de hidrocarburos.

Artículo 6°. *Ocupación permanente y ocupación transitoria.* Cuando se trate de obras o labores que impliquen ocupación de carácter permanente, la indemnización se causará y se pagará por una sola vez y amparará todo el tiempo que el explorador, explotador o transportador de hidrocarburos ocupe los terrenos y comprenderá todos los perjuicios.

Se entiende por obras de carácter permanente la construcción de carreteras, la de oleoductos, la de campamentos, la instalación de equipos de perforación, las instalaciones necesarias para la operación y fiscalización de la actividad en el campo y demás semejantes.

Cuando se trate de obras o labores que impliquen ocupación de carácter transitorio, la indemnización amparará períodos hasta de seis meses.

Se entiende por ocupación de carácter transitorio la ejecución de trabajos de exploración superficial con aparatos de geofísica, trazados de oleoductos, de carreteras, etc., que impliquen destrucción de cercas, apertura de trochas o senderos de penetración, excavaciones superficiales y otras análogas.

Artículo 7°. *Registro.* El acuerdo entre las partes o, en su defecto, la decisión judicial deberá registrarse en la Oficina de Instrumentos Públicos del lugar de ubicación de los terrenos objeto de la diligencia de avalúo.

Artículo 8°. *Concurrencia de servidumbres.* Las servidumbres de ocupación de terrenos también se podrán establecer sobre predios ocupados por otros titulares de derechos para el aprovechamiento de recursos naturales no renovables. En el evento en que los industriales involucrados no llegaren a ningún acuerdo para llevar a cabo las actividades, la Entidad competente fijará los parámetros técnicos que permitan la ejecución de unas y otras labores, las cuales serán de obligatorio cumplimiento para las partes.

Artículo 9°. *Comunidades indígenas y negras.* Las servidumbres que sean indispensables para la explotación de hidrocarburos, deberán imponerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las

comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional.

Artículo 10. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga los artículos 93, 94 y 95 del Decreto Legislativo 1056

de 1953; los artículos 1° a 9° del Decreto 1886 de 1954 y demás normas que le sean contrarias.

Hernando Palomino Palomino,
Secretario Comisión Quinta,
Cámara de Representantes.

INFORME DE OBJECIONES

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 237 DE 2005 CAMARA, 055 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se expide el Código de Ética del Congresista.

Bogotá, D. C., 3 de octubre de 2007

Honorable Representante

OSCAR ARBOLEDA PALACIO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

La Ciudad

Referencia: Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 237 de 2005 Cámara, 055 de 2005 Senado.

Honorable Presidente:

El suscrito integrante de la Comisión procede a rendir informe sobre las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad al Proyecto de ley número 237 de 2005 Cámara, 055 de 2005 Senado, el cual pongo a consideración de la Plenaria de Cámara, en los siguientes términos:

I. Antecedentes y trámite

- Aprobación del Proyecto en Senado: Diciembre 6 de 2005.
- Aprobación del Proyecto en Cámara: Junio 15 de 2007.
- Aprobación Conciliación en Senado: Junio 19 de 2007.
- Aprobación Conciliación en Cámara: Junio 19 de 2007.
- Envío Proyecto a Presidencia de la República: Junio 29 de 2007.
- Objeciones Presidenciales: Julio 26 de 2007.

El proyecto contiene más de 50 artículos y, conforme a lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución Política, el Gobierno disponía del término de veinte (20) días para devolverlo con objeciones. Como quiera que el proyecto fue enviado a Presidencia de la República el 29 de junio de 2007, el Gobierno tenía hasta el 31 de julio de 2007 para devolverlo y, habiéndolo hecho el 26 de julio de 2007, significa, sin más, que las objeciones fueron presentadas dentro del término previsto en la Constitución Política.

II. Contenido del Informe de Objeciones

A. Inconstitucionalidad de las expresiones disciplinarias (o) (s) contenidas en el proyecto en especial en los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, literal i), 9° y por vulnerar los artículos 277-6 y 13 de la Constitución Política.

El Ministro del Interior y de Justicia, quien suscribe el escrito de objeciones presidenciales a este proyecto de ley, afirma que *“la regulación y sanción de aquellos comportamientos indecorosos, irregulares o inmorales que afecten a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, es pertinente en este Código, no así la modificación por ley de la competencia disciplinaria atribuida por la Constitución al Procurador General de la Nación”*.

Enfatiza que *“la atribución que en el proyecto que nos ocupa se da a las Comisiones de Ética y Estatuto del Congresista para ejercer la potestad disciplinaria respecto de Senadores y Representantes, vulnera claramente lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 277 Superior que atribuye expresamente al Procurador General de la Nación la función de ‘ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley’”*.

Más adelante agrega que: *“Esta norma atribuyó al Procurador General de la Nación la facultad disciplinaria a todos los funcionarios públicos, incluidos aquellos de elección popular. La excepción a esta competencia, la señaló el mismo Constituyente al excluir expresamente a los funcionarios enunciados en el artículo 174 de la Constitución, tales como el Presidente de la República, Magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General de la Nación, cuyos procesos conoce la Comisión de Acusación y Juzgamiento de Cámara y Senado. Al igual que los funcionarios de la Rama Judicial, frente a quienes el Consejo Superior de la Judicatura ejerce el control disciplinario, tal como lo señala el artículo 256, numeral 3 de la Constitución”*.

Concluye, que *“solo una reforma constitucional podría privar Procurador General de la Nación (sic) la competencia de conocer de los procesos disciplinarios contra los miembros del Congreso de la República”*.

B. Inconstitucionalidad de los artículos 47, 48 y 49 del proyecto por violación de los artículos 151, 157 y 158 de la Constitución Política

La inconstitucionalidad del proyecto de ley la sustenta el Gobierno Nacional en que *“Los artículos 47, 48 y 49 vulneran el artículo 151 de la Carta por cuanto la totalidad del proyecto que se objeta se tramitó como una ley ordinaria, razón por la cual no podría incluir normas de carácter orgánico ni modificaciones a las mismas relacionadas con el Reglamento Interno del Congreso”*.

Y, en que: *“el Congreso en los artículos 47, 48 y 49 del proyecto que nos ocupa introduce mediante una ley ordinaria una reforma a la Ley Orgánica 5 de 1992, por lo cual tales normas resultan inconstitucionales”*.

Consideraciones sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 237 de 2005 Cámara, 055 de 2005 Senado

A. Inconstitucionalidad de las expresiones disciplinarias (o) (s) contenidas en el proyecto en especial en los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, literal i), 9° y por vulnerar los artículos 277-6 y 13 de la Constitución Política.

El artículo 185 de la Constitución Política previó que mediante Ley Orgánica debía disponerse la adopción del Reglamento Interno del Congreso y a su vez la Ley 5ª de 1992 determinó la creación del Código de Ética del Congresista. Desde entonces han sido doce los intentos fallidos por reglamentarlo. El último proyecto, aquí cuestionado, fue radicado el 11 de agosto de 2005 y sus autores fueron los Senadores y Representantes miembros de las Comisiones de Ética del Congreso.

No es cierto que al disponer, en aplicación de lo contenido en la Constitución Política y la ley, que el Procurador General de la Nación carece de competencia para disciplinar a los congresistas, estos últimos queden exentos de cualquier tipo de investigación disciplinaria. Por el contrario,

los congresistas son los servidores públicos sobre quienes se ejerce mayor vigilancia y controles, tanto por autoridades jurisdiccionales, como administrativas y políticas. Veamos quiénes son competentes para enjuiciarlos disciplinariamente:

a) El Consejo de Estado: Es el encargado de adelantar los procesos de naturaleza jurisdiccional disciplinaria de los congresistas, a través de la figura de la pérdida de investidura.

La Constitución Política claramente prescribe que la única autoridad jurisdiccional a quien se le atribuye la potestad de destituir a los congresistas es el Consejo de Estado a través del proceso antes señalado.

La pérdida de investidura ha sido definida por las altas cortes como una sanción disciplinaria que es *“equiparable por sus efectos y gravedad, a la destitución de los altos funcionarios públicos”*.

La pérdida de investidura es un proceso jurisdiccional de carácter disciplinario, cuya sanción, de naturaleza administrativa, corresponde a una destitución del cargo, que acarrea incluso la inhabilidad permanente para volver a ser Congresista.

“Es claro que la pérdida de investidura es la sanción más grave que puede imponerse a un congresista, no solamente por el carácter mismo de las faltas respecto de las cuales ha sido prevista y por el inocultable daño que su comisión ocasiona al Congreso y al interés colectivo, sino en cuanto a las consecuencias del fallo, ya que implica la separación inmediata de las funciones que el condenado venía ejerciendo como integrante de la Rama Legislativa y, por expresa disposición de la propia Carta, la inhabilidad permanente para serlo de nuevo en el futuro. Por otra parte, frente a la sentencia que dicte el Consejo de Estado ha sido prevista una sola instancia, dado el nivel de dicho Tribunal, el máximo en la jurisdicción Contencioso Administrativa”. (Corte Constitucional, Sentencia C-207 de 2003, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil);

b) La Comisión de Ética: Los congresistas están sujetos al control que sobre ellos ejerza la Comisión de Ética, la cual se encarga no solamente de estudiar las conductas éticas de los congresistas, sino en especial las de carácter disciplinario, contenidas en el Reglamento Interno del Congreso, conforme lo prescribe el artículo 185 de la Constitución Política, veamos:

“Artículo 185. Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo”.

Los artículos 58 y 59 de la Ley 5ª de 1992, crean la Comisión de Ética y disponen las funciones que la misma ha de desarrollar, a saber: el conocimiento sobre el conflicto de intereses y las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los congresistas y, el comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública.

Remite al Consejo de Estado, el conocimiento de las faltas disciplinarias de mayor gravedad previstas taxativamente en la Carta Política, y deja, al conocimiento de la Comisión de Ética, las restantes.

Respecto de la importancia de esta Comisión, se ha pronunciado la Corte Constitucional, quien ha dicho que:

“La Comisión de Ética del Congresista tiene por fin ejercer un control interno en el Congreso sobre el comportamiento de los legisladores. Su misión es, entonces, fundamental, en tanto que ha de contribuir a la depuración del órgano legislativo y de las costumbres políticas del país”. (Corte Constitucional, Sentencia C-011 de 1997, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz).

Por lo tanto, no es cierto lo afirmado en las objeciones presidenciales, en el sentido de que: *“La única labor que puede hacer el Congreso con la expedición de un Código de Ética se contrae a hacer compatible el normal funcionamiento del Congreso con la existencia de competencias disciplinarias en cabeza del Procurador General de la Nación y las correspondientes a los comportamientos deónticos de la actividad de Congresistas”*.

Es indiscutible que la labor que ejercen las Comisiones de Ética va mucho más allá y, se circunscribe al conocimiento de las faltas disciplinarias

que los Congresistas pudieran cometer en ejercicio de sus funciones, así lo prescribe claramente el artículo 185 de la Constitución Política antes citado.

En consecuencia, la conducta de los Congresistas, puede enjuiciarse disciplinariamente, a través del control interno que ejerce la Comisión de Ética, o jurisdiccionalmente, a través del Consejo de Estado, mediante el proceso de pérdida de investidura, en este último caso, en los eventos previstos taxativamente en la Constitución Política.

Aun cuando erróneamente se ha entendido que la Comisión de Ética, *“por su nombre”*, puede ejercer control únicamente sobre el comportamiento ético de los parlamentarios, tal afirmación, como lo ahondaremos más adelante, se encuentra alejada de la realidad; por el momento basta con decir, que tal y como lo prescribe el artículo 185 superior antes citado, el Reglamento Interno del Congreso, contiene sanciones para los congresistas de carácter eminentemente disciplinarias;

c) Los Presidentes de las Cámaras: El artículo 73 de la Ley 5ª de 1992 dispone que los Presidentes de cada Cámara pueden imponer sanciones a los Congresistas por faltas al respeto debido a la Corporación o por ultrajes de palabra a alguno de sus miembros, las cuales comprenden tanto el llamamiento al orden como la declaración pública de haber faltado al orden y al respeto debidos, la suspensión en el ejercicio de la palabra, la suspensión del derecho a intervenir en el resto del debate o de la sesión, e incluso, la suspensión del derecho a intervenir en los debates de la Corporación por más de un (1) día y hasta por un (1) mes, este último, previo concepto favorable de la Mesa Directiva;

d) Los partidos políticos: Con la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 001 de 2003 se reforzó la disciplina de partido para quienes resulten electos en cargos de elección popular, cuyos efectos pueden llevar no solamente a la pérdida del derecho al voto en la respectiva corporación, sino también a la expulsión del partido y con ella la pérdida de la curul.

Es así como el artículo 2º del acto legislativo en mención le otorgó a las organizaciones políticas, llámense partidos o movimientos políticos, *la facultad de regular su régimen disciplinario interno*.

Precepto desarrollado en la Ley 974 de 2005, por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas, en cuyo artículo 4º, inciso 2º, prescribe que los estatutos: *“...determinarán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso”*.

Incluso, señala que: *“Los estatutos de los partidos también contemplarán sanciones estrictas por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada, las que podrán incluir la pérdida temporal del derecho al voto”*.

Además de la inviolabilidad por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo los Congresistas, de acuerdo a lo pautado en el artículo 185 de la Constitución Política, del fuero penal para los delitos que cometan los congresistas de que conoce la Corte Suprema de Justicia, conforme lo disponen los artículos 253 numeral 3 de la Constitución Política y 267 de la Ley 5ª de 1992 y del fuero para los procesos de pérdida de investidura, de competencia exclusiva del Consejo de Estado, artículos 184 y 237 numeral 5 de la Constitución Política, existe el fuero especial de carácter disciplinario, contemplado en los artículos 151 y 185 superiores, a saber:

“Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del Plan General de Desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

“Artículo 185. Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo”.

Por mandato constitucional se dispuso la adopción de un reglamento para que regulara no solamente la actividad legislativa del Congreso, sino a su vez las normas disciplinarias para sus miembros. Incluso, el artículo 185 señala que, los Congresistas son inviolables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio del cargo, salvo lo que pueda ser reprochable o mejor aún, sancionable, en el respectivo reglamento, que no es otro que la Ley 5ª de 1992.

Los congresistas tienen un régimen disciplinario particular, de origen constitucional, que se encuentra previsto en la Ley 5ª de 1992, y la autoridad competente para conocer del procedimiento que se adelante contra un miembro del Congreso, no es otra, que la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación quien conoce de las actuaciones que riñen contra la ética del congresista, sancionables disciplinariamente, tales como el conflicto de intereses, las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas y, el comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública.

El Reglamento Interno del Congreso, claramente dispone *los deberes del congresista* en su artículo 268, a saber: “a) asistir a las sesiones del Congreso Pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte; b) respetar el reglamento, el orden, la disciplina y cortesía congresionales; c) guardar reserva sobre los informes conocidos en sesión reservada; d) abstenerse de invocar su condición de Congresista que conduzca a la obtención de algún provecho personal indebido; e) presentar a su posesión como Congresista, una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos adicionales al cargo de representación popular; f) poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración; g) cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés”.

El artículo 269 *ibidem*, prevé como *faltas de los congresistas*: “a) el desconocimiento de los deberes que impone este Reglamento; b) el cometer actos de desorden e irrespeto en el recinto de sesiones; c) no presentar las ponencias en los plazos señalados, salvo excusa legítima”.

Las sanciones, por las faltas de los congresistas vienen consagradas en el artículo 270 de la obra en cita, y pueden ir desde la declaración pública de faltar al orden y respeto debidos, hasta la suspensión en el uso de la palabra por el resto de la sesión, el desalojo inmediato del recinto, si fuere imposible guardar orden y la comunicación al Consejo de Estado, acerca de la inasistencia del Congresista, si hubiere causal no excusable o justificada para originar la pérdida de la investidura, las cuales son impuestas por los Presidentes de las Cámaras o las Comisiones o la Mesa Directiva, según el caso.

Los artículos 279 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, regulan todo lo relacionado con el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, conflicto de intereses de los Congresistas y, causales de pérdida de investidura.

El artículo 299 del Reglamento Interno del Congreso, preceptúa que la respectiva Mesa Directiva tiene la obligación de enviar, la solicitud motivada para que sea decretada por el Consejo de Estado la pérdida de investidura y, el artículo 300 *ibidem*, que los Secretarios de las Cámaras deben comunicar por escrito a la Comisión de Acreditación Documental, después de cada sesión, la relación de los Congresistas que no concurren a las sesiones ni participan en la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo o en las mociones de censura.

Los congresistas gozan de un fuero especial de carácter disciplinario, de origen constitucional, lo que inhibe a la Procuraduría General de la Nación para disciplinarlos; en consecuencia, la competencia de esta última, conforme lo prescribe el numeral 2 del artículo 278 de la Constitución, se limita a *“Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial”*.

Si el Procurador General de la Nación, el Presidente de la República y los Magistrados de las Altas Cortes, gozan de fuero especial en materia disciplinaria, con el propósito de garantizar la autonomía e independencia de los poderes públicos, ¿por qué razón se pretende desconocer este derecho a los congresistas, quienes conforman la rama legislativa del poder público, son expresión de la soberanía popular y por demás tienen garantizado este derecho expresamente en la Constitución Política?

La competencia preferente que la Procuraduría General de la Nación tiene para investigar la conducta oficial de todos los funcionarios y empleados al servicio del Estado, cualesquiera que sea la rama u órgano al cual presten sus servicios y el nivel territorial al que pertenezcan, conocido como *control disciplinario externo*, se ha venido aplicando a los Congresistas de la República, por el apoyo jurisprudencial que ha tenido la aplicación para este caso, de lo dispuesto en el artículo 277 numeral 6, el cual prescribe:

“El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes tendrá las siguientes funciones ... 6º. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”.

Una es la vigilancia y otro el control preferente, conforme la misma Constitución Política lo prescribe; sin embargo, tanto el Decreto 262 de 2000 en su artículo 7º como la Ley 734 de 2002, confunden una atribución con otra, dándoles el mismo alcance y permitiendo que el Procurador General de la Nación no solamente ejerza vigilancia sino que a la vez discipline a los Congresistas, a pesar de que una Ley Orgánica, de carácter superior, como lo es la Ley 5ª de 1992, le ha atribuido tal competencia a las Comisiones de Ética del Congreso.

Tampoco puede tratarse con el mismo rasero a los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, como las Asambleas y Concejos, que son de carácter eminentemente administrativo y a los Congresistas quienes conforman la Rama Legislativa del Poder Público.

A lo anterior habrá de sumarse, que de una interpretación armónica de normas superiores, diferentes al numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política, puede establecerse nítidamente que la Procuraduría General de la Nación carece de competencia para disciplinar a los Congresistas.

Además, y como quiera que, la ponencia que fue sometida a consideración de esta Corporación tiene por sustento la interpretación armónica de la Constitución y las leyes que rigen la materia, no existe desconocimiento de la cosa juzgada contenida en las sentencias emitidas por la Corte Constitucional, en donde se ha dicho que el Procurador General de la Nación tiene competencia para disciplinar a los Congresistas, pues estas tuvieron por soporte únicamente lo dispuesto en el artículo 277 numeral 6 de la Carta Política.

Para el caso, citemos algunos apartes del Salvamento de voto, a la sentencia emitida por la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado, de 20 de agosto de 1996, en donde se debate lo aquí controvertido:

“... Les es aplicable el fuero para el juzgamiento de los delitos que cometan, a cargo de la Corte Suprema de Justicia; de las conductas oficiales objeto de regulación por la Ley 5ª de 1992 donde se prevén faltas, tanto administrativas como disciplinarias las cuales dan lugar a pérdida de investidura decretada mediante providencia judicial por el Consejo de Estado y las demás corresponden al pronunciamiento de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, cuyas conclusiones deberán ser comunicadas y las decisiones adoptadas por las plenarios de las respectivas Cámaras”.

“El jefe del Ministerio Público, por su competencia general de vigilancia superior de la conducta oficial de los servidores públicos, puede emitir concepto en todos los procesos mencionados”.

“La existencia del fuero para el juzgamiento penal y disciplinario de los congresistas significa que el Procurador no puede hacer ejercicio de las competencias de preferencia que le asisten para el disciplinamiento administrativo del universo de los servidores públicos no excluidos por estatuto de rango superior o fuero constitucional especial”.

Al confrontar simplemente lo dispuesto en los numerales 6 y 8 del artículo 277 de la Constitución se establece claramente que el Procurador General de la Nación carece de competencia para disciplinar a los Congresistas, pues no podría por lo menos imparcial y autónomamente hacerlo, si se encuentra subordinado a los segundos, a quienes tiene que rendirles anualmente informe de su gestión, es decir, se encuentra su ejercicio sometido al control que de él haga esta Corporación.

Tampoco es de recibo lo afirmado por el Ministro del Interior y de Justicia, en las objeciones presidenciales, cuando sostiene que: *"... El que el Senado de la República elija al Procurador General y este tenga que presentar informes anuales sobre su gestión, no lo inhiben para que él a su vez investigue y sancione a los congresistas cuando incurran en una infracción del derecho disciplinario. Una vez un funcionario es elegido, su relación con el ente nominador termina y es con la Constitución y la ley su compromiso"*.

Se le olvida al Ministro del Interior y de Justicia, que el Senado de la República no solamente tiene la potestad de elegir al Procurador General de la Nación sino a la vez de REELEGIRLO, lo que subordina su ejercicio, sumado a que tiene la obligación de rendirle a esta Corporación informe de su gestión, como quedó dicho.

El Congreso conforme lo dispone la Constitución, no solamente goza de autonomía y plena capacidad para autoorganizarse, sino que estas atribuciones deben ser reales, y se reflejan en la capacidad para dictar normas para su propio funcionamiento, sin que se permita, bajo ninguna circunstancia, la interferencia de otras ramas u órganos del poder público, lo que se demuestra incluso en la iniciativa exclusiva que detenta en materia financiera y administrativa.

Aceptar que el Procurador General de la Nación tiene poder disciplinario sobre los congresistas, no solamente atentaría contra la independencia y autonomía de la Rama Legislativa del Poder Público, sino que además permitiría, como se ha venido haciendo, que cualquier agente del Ministerio Público, sin importar su cargo y, en virtud de delegación expresa, tenga competencia para investigar y sancionar a los Congresistas.

Es necesario garantizar la independencia de la Rama Legislativa y el equilibrio entre las tres Ramas del Poder Público. En la Sentencia C-449 de 1992, la Corte Constitucional claramente señala que:

"Surge pues una interdependencia de las distintas ramas y órganos del poder, lo cual implica incluso un control recíproco entre ellos. No se trata por tanto de una fragmentación del poder del Estado sino de una articulación a través de la integración de varias fuerzas".

Tampoco es cierto, lo que se dice en las objeciones presidenciales, en el sentido de que el proyecto vulnera el sistema de pesos y contrapesos, pues este es ejercido por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, la primera al procesar y juzgar a los Congresistas por los delitos que se les impute y, el segundo, mediante el proceso jurisdiccional disciplinario de pérdida de investidura, que puede llevar a la destitución del cargo y a la inhabilidad permanente para ejercerlo nuevamente.

Lo anterior, no significa que se desconozca la naturaleza autónoma de la Procuraduría General de la Nación, sino que esta en relación con el Congreso no es independiente, cuando como quedó dicho, se encuentra subordinado su ejercicio, al control que este último ejerce sobre su gestión, y a que, es el mismo Congreso de la República, a través del Senado de la República, quien elige al Procurador y tiene la potestad de reelegirlo.

Por ejemplo, en tratándose del proceso disciplinario que se adelanta contra el Procurador General de la Nación, este conforme a lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 734 de 2002, es de única instancia, sigue el procedimiento ordinario previsto en el Código Disciplinario Único, y su conocimiento es de competencia de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. Salvo, al igual que lo hacía la Ley 200 de 1995, cuando haya sido postulado por esa Corporación, en cuyo caso conocerá la Sala Plena del Consejo de Estado. Agrega, que la conducción del proceso estará a cargo, de manera exclusiva y directa, en el Presidente de la respectiva Corporación.

Permitir que el Procurador General de la Nación, más aún que cualquier delegado de este, pueda disciplinar a los Congresistas, sería tanto como

auspiciar que ese órgano controlado por el Congreso pueda a su vez ejercer control sobre los miembros de esta corporación, sumado a que llevaría al desconocimiento del fuero especial de carácter disciplinario que para los congresistas consagra la Constitución Política, a la dignidad que ostentan los miembros que integran esta rama del poder y el derecho a que se les respete el debido proceso.

Si se auspiciara que tanto el Procurador General de la Nación como la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, adelanten procesos disciplinarios en contra de los Congresistas, se estaría atentando contra el derecho fundamental al debido proceso, contenido en el artículo 29 Superior, el cual dispone que una persona no puede ser condenada dos veces por el mismo hecho, es decir, habría una trasgresión del principio del *non bis in idem*.

En el salvamento de voto del Consejo de Estado antes referenciado, se dice:

"El otro aspecto de discrepancia con el concepto de la mayoría es que no pueden adelantarse dos tipos de investigaciones diferentes en forma simultánea: uno ético y otro disciplinario."

"No es propio señalar investigaciones de carácter ético sino de orden disciplinario porque debiendo ser el proceder individual siempre ético, es decir acorde con los valores sociales imperantes, únicamente tiene alcance jurídico, el aspecto relativo a las conductas legalmente consagradas como faltas."

Esta misma postura fue asumida en su momento, por el entonces Senador de la República doctor Carlos Gaviria Díaz, quien en los debates que se dieron en el Senado de la República acerca de este proyecto, precisó:

"... Yo creo que allí no hay sanciones éticas, una multa no es una sanción ética, una multa es una sanción económica, entonces podríamos hablar de sanciones en general pero no sanciones éticas, yo creo que la única sanción ética propiamente es el reproche de la conciencia si se asimila la ética de la moral o si hablamos de la ética pública el reproche social frente a la persona que incurre en esa conducta, de manera que yo propondría que sustituyéramos ese título de las sanciones éticas por sanciones disciplinarias por ejemplo y que en el Capítulo Segundo de las prohibiciones pusieramos más bien lo cambiáramos por algo así como de las conductas trasgresoras del Código Disciplinario o de las conductas sancionables ...". Acta de Plenaria 32 del 6 de diciembre de 2005 Senado.

Respecto del principio *non bis in idem*, la Corte Constitucional, en Sentencia C-870 de 2002, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa, dijo:

"En virtud de ese principio, cualquier persona cuenta con la seguridad de que las decisiones definitivas que se han proferido en los procesos tramitados en su contra, con miras a establecer su responsabilidad penal o disciplinaria, realizan la justicia en cada caso particular e impiden que los mismos hechos puedan ser objeto de posteriores debates. Por ello se dice que el principio non bis in idem es una manifestación de la seguridad jurídica y una afirmación de la justicia material. Sentencia T-537 de 2002 (Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño). En el mismo sentido, ver las Sentencias T-162 de 1998 y T-575 de 1993 (en ambos casos, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz). En la Sentencia T-537, la Corte decide que el doble juicio criminal a un sindicado por abandonar a un menor y por causarle la muerte, no constituye una violación al principio del non bis in idem".

No existe diferencia sustancial alguna entre las faltas disciplinarias previstas en el Código Disciplinario Único y, las consagradas en el Reglamento Interno del Congreso.

Por el contrario, podría decirse que, no solamente las contempladas en el Reglamento Interno del Congreso, son especiales y acordes a la investidura y funciones expresamente atribuidas a los Congresistas, sino que además y a diferencia, de lo previsto en la Ley 734 de 2002, este proyecto, consagra el principio de legalidad, no solamente para las faltas gravísimas, sino también para las graves y leves, haciéndolo más garantista y evitando la discrecionalidad de los funcionarios que sustancian el proceso disciplinario, en cada caso.

En la Plenaria de Senado del 6 de diciembre de 2005, el Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Ponente de este proyecto, precisó:

“En el Código Disciplinario Unico el principio de legalidad estricto, el principio de la taxatividad estricto, solo se estructuró para las faltas gravísimas, porque se las enumeró, pero no así con respecto a las faltas graves y leves, aquí en el Código de Ética dimos un paso más liberal, más garantista y se esbozaron y se estructuraron y se definieron acatando el principio de legalidad no solamente las faltas gravísimas, sino las graves y las leves para que la Comisión de Ética y el propio Senado dentro de la órbita de su competencia no pueda tener una discrecionalidad como sí la tienen los funcionarios que aplican justicia disciplinaria especialmente me refiero a la Procuraduría General de la Nación”.

“En otros términos no habrá un margen de subjetividad para la Comisión de Ética ni para la plenaria del Senado en ningún caso para inventar una falta gravísima menos una falta grave ni siquiera la falta leve”.

Por lo expuesto, no existe en este proyecto de ley vulneración alguna a lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política, que para los Congresistas no aplica, mucho menos del artículo 13 Superior, pues el principio de igualdad no puede alegarse en este caso por gozar los Parlamentarios de fuero especial, lo que exige un trato diferente.

B. Inconstitucionalidad de los artículos 47, 48 y 49 del proyecto por violación de los artículos 151, 157 y 158 de la Constitución Política

Esta objeción tampoco está llamada a prosperar por cuanto lo previsto en los artículos 47, 48 y 49 del proyecto de ley, no contiene modificación alguna de lo contemplado en el Reglamento Interno del Congreso, respecto del trámite de impedimentos y recusaciones, mucho menos, crea disposiciones nuevas sobre la materia. Su contenido no tiene otro objeto que hacer operativas las disposiciones consagradas en la Ley 5ª de 1992.

Por demás, los razonamientos del Gobierno sobre el cargo, no tienen sustento alguno, lo que impide profundizar aún más al respecto, ya que no se identifican con claridad las presuntas contradicciones o nuevas disposiciones por las cuales considera que el proyecto modifica la Ley Orgánica por la cual se expidió el Reglamento del Congreso, es decir, la tantas veces citada Ley 5ª de 1992.

II. Conclusión

Ante la falta de precisión del criterio esgrimido por el Gobierno Nacional para sustentar sus argumentos y ante la contundencia de lo aquí expuesto, le solicito a la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, rechace las objeciones propuestas e insista en la aprobación del proyecto de ley con el articulado aprobado por el Congreso de la República.

En los anteriores términos doy por rendido el informe solicitado.

De los honorables Representantes,

Wilson Alfonso Borja Díaz,

Representante a la Cámara por Bogotá.

CONTENIDO

Gaceta número 504 -viernes 5 de octubre de 2007

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Pag

Ponencia y Texto Propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 058 de 2007 Cámara por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los doscientos noventa y cinco años de fundación del municipio de “Venadillo” Tolima, se honra la memoria de su fundador Manuel Antonio Maldonado Martínez, y se dictan otras disposiciones..... 1

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 059 de 2007 Cámara por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de “Piedras” departamento del Tolima, se honra la memoria de su fundador Andrés López de Galarza y se dictan otras disposiciones 2

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 060 de 2007 Cámara por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cuarenta y dos años de fundación del municipio de Alvarado, departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones..... 4

Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 071 de 2007 Cámara por medio de la cual se declara el Programa de Ciclovía y Recreovía de Bogotá como patrimonio cultural vivo de la Nación y se dictan otras disposiciones..... 5

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 088 de 2007 Cámara por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de El Dovio, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer cincuentenario de su fundación..... 6

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 089 de 2007 Cámara por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de Calima El Darién, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer cincuentenario de su fundación..... 8

TEXTOS APROBADOS EN COMISION

Articulado aprobado por la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes en la sesión del día miércoles 3 de octubre de 2007 al Proyecto de ley número 002 de 2007 Cámara por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres de hidrocarburos 10

INFORME DE OBJECIONES

Informe de objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 237 de 2005 Cámara, 055 de 2005 Senado por medio de la cual se expide el Código de Ética del Congresista..... 12