



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 199

Bogotá, D. C., viernes 2 de mayo de 2008

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO

SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CAMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 223 DE 2007 SENADO, 041 DE 2007 CAMARA

*por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la pintora Débora Arango Pérez y se declara museo y bien de interés cultural de la Nación la casa en que vivió.*

Bogotá, D. C., abril 1° de 2008

Doctor

DAVID CHAR NAVAS

Presidente

Comisión Cuarta

Honorable Senado de la República

Ciudad

Respetado doctor Navas:

En cumplimiento de la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta del honorable Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 223 de 2007 Senado, 041 de 2007 Cámara, *por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la pintora Débora Arango Pérez y se declara museo y bien de interés cultural de la Nación la casa en que vivió*, en los siguientes términos:

#### 1. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley consta de ocho artículos: el 1° la Nación rinde homenaje a la pintora colombiana; el 2° artículo declara bien de interés cultural de la Nación la casa en que vivió Débora Arango Pérez, ubicada en el municipio de Envigado; el 3° artículo el Ministerio de la Cultura prestará apoyo administrativo y asesoría técnica a la Casa Museo en las áreas de planeación, administración, financiación y recursos humanos, así mismo dentro de los cinco años siguientes a la vigencia de esta ley se expedirá una biografía de Débora Arango Pérez; el artículo 4° el Concejo de Envigado fijará mediante acuerdo una fecha anual en la que se re-

cordará a Débora Arango Pérez, así mismo se colocará una placa conmemorativa a la artista en el sitio en que designe el Concejo Municipal; el artículo 5° el Ministerio de Comunicaciones emitirá una estampilla o sello de correos que contendrá motivos alusivos a los valores e ideales artísticos de esta pintora, dentro de los tres años siguientes a la vigencia de esta ley; artículo 6° autoriza al Gobierno Nacional a cofinanciar y/o a incluir en su Presupuesto General de la Nación las apropiaciones que se requieran, siempre reasignando los recursos existentes en cada órgano sin que implique aumento del presupuesto, así mismo de los recaudos que se obtengan de la estampilla, se autoriza el traslado de un monto presupuestal que determinarán las Ordenanzas de la Asamblea Departamental de Antioquia y el Concejo de Envigado, y estos recursos se destinarán a garantizar la conservación de la Casa Museo; artículo 7° la Contraloría Departamental de Antioquia vigilará la correcta aplicación de los recursos de la estampilla; artículo 8° la vigencia de la ley.

#### 2. Justificación del proyecto

El proyecto de ley se justifica por varias razones:

Un altísimo sentido de consideración por la trayectoria vital y la obra artística de Débora Arango Pérez y cuál fue su aporte a la cultura nacional.

Quién fue Débora Arango Pérez, fue pintora, su primera exposición se llevó a cabo en 1937 con el colectivo de las alumnas del maestro Pedro Nel Gómez, 1939 escandalizó a la sociedad colombiana de la época con las obras Cantarina de la Rosa y la Amiga que le enfrentaron a los círculos sociales y culturales locales, al desnudar el cuerpo humano y cuestionar las posturas estéticas y políticas tradicionales. Eran momentos difíciles Colombia vivía el coletazo de la Gran Depresión, había descontento social, estaba en debate el reconocimiento de plena ciudadanía y derechos civiles de la mujer, y vivía el país en las disputas políticas por las reformas sociales y económicas de la Revolución en marcha.

Su criterio la llevó a abandonar conceptos tradicionales y académicos del arte, para dar luz a un enfoque más social y político. Su obra proyectó un nuevo espacio para la controversia, destacan-

do la problemática de las mujeres que para la fecha no tenían el derecho a votar. Débora Arango Pérez exhibió con mucha valentía la ambigüedad moral, el falso pudor y los prejuicios moralistas de su tiempo, lo que le mereció ser considerada por muchos la precursora del arte moderno en América Latina.

En 1940 fue invitada por Jorge Eliécer Gaitán a una exposición individual, participando al mismo tiempo en el Primer Salón Anual de Artistas Colombianos con su obra Montañas propuso redefinir lo femenino sin el decoro que hasta entonces adoptaba la pintura para fotografiar la figura de la mujer, la cual fue desmontada por presiones moralistas y políticas.

En 1944 firmó el Manifiesto de los artistas independientes de Colombia al lado de algunos pintores antioqueños. Este famoso documento estaba dirigido a todos los artistas de América Latina y llevaba un mensaje de reacción frente a las prohibiciones sociales del momento. Fue un artista integral trabajó con similar maestría el óleo, la acuarela y la cerámica.

Lo político, lo social, lo religioso, la mujer y lo urbano se entrelazan para dar forma a la obra de Débora Arango como expresión auténtica de una época marcada por el conflicto social y económico, Débora fue un símbolo de sensibilidad social, un ejemplo de reivindicación de los derechos sociales y de la mujer, sin abandonar la esencia de lo femenino.

Sus logros permitieron los reconocimientos y condecoraciones, como el Premio a las Artes y a las Letras de la Gobernación de Antioquia, la Medalla al Mérito Porfirio Barba Jacob de la Alcaldía de Medellín, la Cruz de Boyacá y Maestra Honoris Causa de la Universidad de Antioquia.

### 3. Marco normativo sobre el tema cultural

El Constituyente de 1991, incluyó en la Carta Política diversas normas que tratan el aspecto cultural en Colombia. De manera taxativa pueden citarse algunas disposiciones de rango constitucional como las señaladas en los siguientes artículos:

**Artículo 2º.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**Artículo 7º.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

**Artículo 8º.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

**Artículo 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultural en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

**Artículo 71.** La búsqueda del conocimiento y las expresiones artísticas son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

**Artículo 72.** El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riquezas arqueológicas. Por su parte, el desenvolvimiento legal de estas disposiciones igualmente ha sido abundante: Ley 9ª de 1992, Ley 98 de 1993, Ley 115 de 1994, Ley 119 de 1994, Ley 125 de 1994, Ley 198 de 1995, Ley 247 de 1995, Ley 319 de 1996, Ley 397 de 1997, Ley 500 de 1999, Ley 501 de 1999, Ley 503 de 1999, Ley 814 de 2003, Ley 904 de 2004, Ley 927 de 2004, Ley 930 de 2004, Ley 932 de 2004 y la Ley 962 de 2005.

La Corte Constitucional también se ha pronunciado frente a este tema. En Sentencia C-661 de 2004, manifestó:

- El artículo 70 Constitucional es enfático al advertir que el Estado debe difundir los valores culturales de la Nación, por lo cual está en la obligación de promover y fomentar el acceso a la cultura en sus diversas manifestaciones, pues dicho acceso es garantía de conservación de la nacionalidad colombiana. La norma citada dispone al respecto:

**Artículo 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultural en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

En el mismo contexto, el artículo 71 resalta la importancia del desarrollo y de la protección a la expresión artística, así como promueve la necesidad de crear incentivos para el desarrollo de las manifestaciones culturales y artísticas, a favor de personas o instituciones que asuman la divulgación de tales valores.

**Artículo 71.** La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

Del contexto normativo que acaba de presentarse se concluye que el desarrollo cultural de la Nación y el apoyo a las expresiones artísticas de los nacionales son objetivos primordialmente perseguidos por el Constituyente de 1991. En efecto, del texto de la Constitución Política emana un claro interés por favorecer, promover, reforzar y divulgar los valores culturales como medio efectivo para consolidar la unidad del territorio colombiano.

De allí el énfasis de la Carta por obligar a las autoridades públicas a asumir un papel protagónico en la creación de medios de

expresión artísticas que permitan a los colombianos identificarse como Nación a partir del reconocimiento de sus características culturales.

Por esto, cuando la Constitución Política compromete a las autoridades del Estado en la promoción de los valores culturales, dicho apremio incumbe por excelencia a la música. A la música como medio de cohesión y germen de fortaleza individual y colectiva” (resaltado fuera de texto).

#### 4. Marco normativo sobre presupuesto

La exequibilidad de la apropiación que deberá efectuar el Ministerio de la Cultura en su presupuesto, para cubrir los gastos en que se incurra para la celebración anual del certamen que nos ocupa, encuentra su sustento en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional:

En Sentencia C-947 de 1999, la Corte manifestó:

- “Ahora bien, la Corte reitera lo dicho en varias de sus providencias en el sentido de que la Constitución de 1991 ha devuelto al Congreso la iniciativa en materia de gastos, y destaca que la inexequibilidad aquí declarada no modifica esa jurisprudencia ni recae sobre el uso que tal iniciativa en el gasto –particularmente de carácter social ha hecho un miembro del Congreso, sino que alude de manera muy específica al hecho de que, por la materia misma de las disposiciones contenidas en el proyecto (artículo 150, numeral 7, de la Constitución), las leyes correspondientes como esta, “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”, en los incontrovertibles términos del artículo 154 de la Constitución.

La Corte insiste en que las leyes que decretan gasto público en sí mismas y aparte de otras exigencias constitucionales como la que en esta oportunidad se resalta (estructura de la administración nacional) – “no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias” (Sentencia C-360 del 14 de agosto de 1996. M. P.: Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz)”.

Del mismo modo, en la Sentencia C-486 de 2002 se dijo:

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

En efecto, de acuerdo con la Constitución, tanto el Gobierno como el Congreso de la República ejercen competencias en materia de gasto público, las cuales han sido claramente definidas por esta Corte. Así, y en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyecto inherente al Estado, atribución que solo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción. Por su parte la Carta reserva al Gobierno la potestad de incorporar o no en el presupuesto las partidas correspondientes a tales gastos, y se le permite aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (artículos 349 y 351) Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 1994, C-360 de 1996, C-3424 de 1997, C-325 de 1997 y C-197 de 1998.

En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (artículo 154 ídem). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos

públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con las facultades para presentarlas. Potestad que “no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la Ley Anual de Rentas y de Apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en ley previa, solo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2° del artículo 345 de la Carta. El Ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento” Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 1998.

Por lo anterior, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresan, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 1994. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable”, o si por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente –en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta– para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto. Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 1994, caso en el cual es perfectamente legítima. Corte Constitucional, Sentencia C-324 de 1997”.

En Sentencia 554 de 2005, hizo las siguientes precisiones:

- “El gasto público es el empleo del dinero perteneciendo al Estado por parte de la Administración Pública.

Este tipo de gasto, para poder ser efectuado, debe ceñirse a lo estipulado en la Constitución y la ley es de acá, precisamente, de donde se deriva el principio de legalidad del gasto público.

Este principio está establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, relativo al presupuesto, según los cuales “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 inevitable del principio democrático”.

Así las cosas, el Congreso puede determinar y autorizar gastos que deba realizar al Estado, no solo por cuanto es el órgano de representación popular sino igualmente por cuanto es un mecanismo de control del Ejecutivo.

Esta posibilidad encuentra sustento en el numeral 11 del artículo 150 Constitucional que establece que al Congreso corresponde “establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración”, esto en concordancia con el segundo inciso del artículo 345 íbidem, el cual indica que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluido en el presupuesto de gastos, y el 346, inmediatamente siguiente, que afirma que no se podrá hacerse ningún gasto público” que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los consejos distritales o municipales...”.

En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no solo deben ser previamente decretadas por la ley

(C. P. artículo 346) sino que, además deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (C. P. artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas.

En este orden de ideas, no cabe duda, que el Congreso cuenta con la posibilidad de decretar gastos públicos y aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación.

La regla general en nuestro sistema constitucional es que el Congreso es quien tiene la iniciativa en materia de gasto público y excepcionalmente el Gobierno Nacional. En efecto, las leyes obligan y las que ordenan gastos públicos también, de lo contrario quedaría su cumplimiento supeditado a la voluntad del gobernante de turno. En una democracia quien tiene la primacía es el órgano legislativo y así lo quiso el Constituyente de 1991 en materia de gasto público. Así las cosas, la generalidad es que el Gobierno Nacional dé comienzo a la ejecución del gasto en el presupuesto inmediatamente siguiente.

Por consiguiente, y en el presente caso, esta Corte encuentra que la ley “autoriza al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación correspondiente a próximas vigencias, las apropiaciones destinadas a la construcción de obras, en las sedes del Instituto Caro y Cuervo” (fl 38), dentro de dichas obras encontramos la señalada por el literal (d) del artículo 2º objetado por el Gobierno.

En conclusión, el Congreso estaba facultado para decretar dicho gasto, con base en el principio de legalidad del gasto público; gasto este que debe incorporarse al Presupuesto General de la Nación como lo determina el proyecto de ley, esto es entendido como autorización al Gobierno”.

##### 5. Marco constitucional y legal en el trámite de esta iniciativa de honores

Las leyes de honores no tienen trámite constitucional especial: Surten el procedimiento ordinario que se exige a la generalidad de las leyes. La Sección 6ª del Capítulo VI del Reglamento del Congreso (artículos 204 y ss. de la Ley 5ª de 1992) se refiere a especialidades en el proceso legislativo ordinario, que caracterizan los proyectos de ciertas leyes, entre los cuales no están los de honores. De modo que los proyectos de leyes de honores carecen de peculiaridades constitucionales.

Los congresistas tienen iniciativa en el gasto. No tienen, eso sí, iniciativa en el presupuesto; y es por ello que, según la Constitución, corresponde al Gobierno presentar la Ley Anual de Presupuesto para su enmienda y aprobación por parte del Congreso.

Una discutible tesis venía haciendo carrera: que el Congreso no tiene iniciativa en el gasto. Para despejar las dudas que pudieran surgir en el debate, conviene destacar el siguiente aparte de la Sentencia C-947 de 1999:

La Corte insiste en que las leyes que decretan gasto público en sí mismas y aparte de otras exigencias constitucionales como la que en esta oportunidad se resalta (estructura de la administración nacional) No se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias.

(Sentencia C-360 del 14 de agosto de 1996. M. P.: Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

En ese sentido, es legítimo que el artículo 6º del proyecto de ley autorice al Gobierno a cofinanciar y/o incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones que se requieran para la ejecución de sus disposiciones, aunque siempre reasignando los recursos existentes en cada órgano ejecutor, y sin que implique aumento del presupuesto.

Y es que la Corte ha aclarado esta cuestión de las autorizaciones en forma reiterada, con una postura resuelta en favor del Congreso. Anticipamos este debate por cuanto iniciativas de este juez suelen ser objetadas por los ministerios. Las autorizaciones de ley están *de un todo acorde con el principio de legalidad del gasto público establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución relativos al presupuesto, que se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático* (Sentencia C-554/05. Magistrado Ponente: Doctor Jaime Araújo Rentería).

*En cuanto a la posibilidad de la cofinanciación de obras asociadas a la ley de honores, el asunto también tiene visible respaldo jurídico en nuestra jurisprudencia: En la Sentencia C-1047/04, la Corte Constitucional adoptó un criterio según el cual la autorización al Gobierno para incluir partidas presupuestales destinadas a concurrir a los objetivos de construir obras de utilidad pública e interés social, no es contrario al artículo 102 de la Ley 715 de 2002:*

*Esto, pues en dicha norma se consagran algunas excepciones a la prohibición de que la Nación asuma obligaciones propias de las entidades territoriales cuyos recursos están incluidos en el Sistema General de Participaciones.*

*De modo que la opción de la cofinanciación es una de las excepciones a la regla general que prohíbe que la Nación destine recursos del Presupuesto para los mismos efectos para los cuales se le han girado recursos a las entidades territoriales del Sistema General de Participaciones:*

*El sistema de cofinanciación orienta la dinámica de la descentralización, así como estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las entidades territoriales, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, dando aplicación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 constitucional.*

*Así las cosas, ni las autorizaciones, ni la cofinanciación, vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno. En la Sentencia C-782 de 2001, si fueren necesarios más refuerzos, fueron declaradas exequibles unas normas legales que autorizaban al Gobierno para realizar ciertos gastos específicos en el ámbito municipal en ejecución de una ley de honores. La Corte consideró lo siguiente:*

*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.*

##### Proposición:

Por las anteriores reflexiones, solicito muy atentamente a la Plenaria de la Comisión Cuarta del honorable Senado de la República, **aprobar en primer debate** el Proyecto de ley número 223 de 2007 Senado, 041 de 2007 Cámara, *por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la pintora Débora Arango Pérez y se declara museo y bien de interés cultural de la Nación la casa en que vivió.*

Atentamente

Luis Fernando Duque García,  
Senador de la República.

**TEXTO PROPUESTO A CONSIDERACION  
DE LA COMISION CUARTA DEL SENADO  
DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO  
223 DE 2007 SENADO, 041 DE 2007 CAMARA**

*por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la pintora  
Débora Arango Pérez y se declara museo y bien de interés  
cultural de la Nación la casa en que vivió.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación rinde homenaje a la pintora colombiana Débora Arango Pérez, fallecida el 4 de diciembre de 2005 a la edad de 98 años en Envigado (Ant.)

Artículo 2°. Declárese bien de interés cultural de la Nación la casa en que vivió Débora Arango Pérez, en adelante Casa Museo Débora Arango Pérez, ubicada en el municipio de Envigado (Antioquia), en los términos del artículo 4° de la Ley 39 de 1997 y normas que la modifiquen o sustituyan.

Las entidades públicas encargadas de proteger el patrimonio cultural concurrirán para su organización, protección y conservación arquitectónica e institucional.

Artículo 3°. El Ministerio de Cultura prestará apoyo administrativo y asesoría técnica a la Casa Museo en las áreas de planeación, administración, financiación y recursos humanos. Así mismo, dentro de los cinco años siguientes, a la vigencia de esta ley editará una biografía de Débora Arango Pérez, que contendrá una antología de su obra, y un estudio de su aporte a la cultura nacional.

Artículo 4°. El Concejo del municipio de Envigado, fijará mediante acuerdo una fecha anual en la que se recordará a Débora Arango Pérez, y a la que concurrirán las entidades gubernamentales y no gubernamentales del municipio para fomentar actividades cívicas y culturales que destaquen sus valores personales y artísticos. Así mismo, se colocará una placa conmemorativa a la artista en el sitio que designe el Concejo Municipal.

Artículo 5°. El Ministerio de Comunicaciones emitirá una estampilla o sello de correos que contendrá motivos alusivos a los valores e ideales artísticos de la Pintora Débora Arango Pérez, dentro de los tres años siguientes a la vigencia de esta ley.

Artículo 6°. Autorícese al Gobierno Nacional a cofinanciar y/o incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones que se requieran para la ejecución de la presente ley, siempre reasignando los recursos existentes en cada órgano ejecutor, sin que implique aumento del Presupuesto, y todo en concordancia con la disponibilidad que se produzca en cada vigencia fiscal.

Así mismo, de los recaudos que se obtengan de la estampilla Procultura creada en el artículo 38 de la Ley 397 de 1997, y modificada por el artículo 1° y siguientes de la Ley 666 de 2001, se autoriza el traslado de un monto presupuestal que determinarán las Ordenanzas de la Asamblea Departamental de Antioquia y los Acuerdos del Concejo Municipal de Envigado, tales recursos se destinarán a garantizar la conservación de la Casa Museo Débora Arango.

La Nación apoyará y/o impulsará la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios ante entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.

Parágrafo. El Gobierno Nacional suscribirá los convenios y contratos necesarios con el departamento de Antioquia y el municipio de Envigado a fin de dar cumplimiento a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 7°. La Contraloría Departamental de Antioquia vigilará la correcta aplicación de los recursos de la estampilla Procultura que serán destinados a los fines de esta ley.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación con destino a la Casa Museo, se entregará al municipio de Envigado, en ocasión solemne, un ejemplar autógrafo de la presente ley, inmediatamente después de su entrada en vigencia.

*Luis Fernando Duque García,*  
Senador de la República.

## OBJECIONES PRESIDENCIALES

**OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO  
DE LEY NUMERO 117 DE 2007 SENADO, 171 DE 2007  
CAMARA**

*por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que contienen los concursos de los sistemas específicos y especiales de origen legal y se dictan otras disposiciones en materia de Carrera Administrativa.*

Bogotá, D. C., abril 30 de 2008

Doctora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ

Presidenta

Senado de la República

Ciudad

Respetada señora Presidenta:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de ley número 117 de 2007 Senado, 171 de 2007 Cámara, por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004,

*algunos artículos de las disposiciones que contienen los concursos de los sistemas específicos y especiales de origen legal y se dictan otras disposiciones en materia de Carrera Administrativa.*

El proyecto de ley de origen parlamentario, fue presentado ante la Secretaría - Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, por la honorable Senadora Dilian Francisca Toro Torres.

### **1. Objeciones por inconstitucionalidad**

Las observaciones de índole Constitucional se presentan únicamente en relación con los artículos 1°, 4°, 7°, 8° y 9° del proyecto.

El principio de mérito como regla general de acceso a la función pública fue consagrado en la Constitución Política en los artículos 125, 217, 218, 253, 256, 268 y 279, precisando que los empleos en los órganos y entidades del Estado, en principio son de carrera, mandato que brinda a todas las personas igualdad de oportunidad para el ingreso, ascenso y permanencia en el servicio público, garantizando mayor eficiencia en la administración pública.

Por lo tanto, el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de carrera administrativa se adelanta exclusivamente con

base en el mérito, mediante procesos de selección públicos y abiertos que garanticen la objetividad y la igualdad de oportunidades para el ingreso a los cargos públicos.

La permanencia que otorga los artículos 1°, 4°, 7° 8° y 9° del proyecto de ley, a las personas que se encuentran en calidad de provisionalidad ocupando empleos vacantes en forma definitiva, vulneraría el principio de igualdad a que alude los artículos 13 y 209 de la Constitución Política al permitir un tratamiento preferencial sin justificación alguna a un grupo minoritario de empleados.

El proyecto que nos ocupa no consagra una inscripción automática en carrera, pero da un trato distinto a quienes se desempeñan en provisionalidad en vacantes definitivas frente a los mismos provisionales que ocupan cargos vacantes temporales y los empleados de carrera que desean ascender a empleos superiores quienes deben someterse a un proceso de selección público y abierto, mientras que el provisional nombrado en una vacante definitiva se le da estabilidad en el cargo por el solo hecho de tener esta condición, sustrayéndolo de la obligación de demostrar los méritos y capacidades.

Se vulnera igualmente con el proyecto de ley el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución, al no permitir que todos los ciudadanos ejerzan el derecho de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos sin limitación alguna al excluir del proceso de selección un grupo de empleos, los cuales solo saldrán a concurso cuando queden vacantes por renuncia, destitución o abandono del cargo.

El artículo 125 de la Constitución Política resulta igualmente vulnerado al otorgar el proyecto de ley estabilidad a las personas que ingresaron a la administración de manera directa y transitoria, mientras se adelantaba el proceso de selección, la mencionada disposición obliga a que el ingreso a los cargos públicos se haga previo cumplimiento de los requisitos señalados para demostrar los méritos y calidades de los aspirantes.

Por otra parte, es necesario precisar que la Corte Constitucional ha sostenido que todos los aspirantes deben concursar en igualdad de condiciones, aun respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad, quienes por tener esta condición, desde hace varios años, no pueden ser tratados con privilegios o ventajas. Es así como en la Sentencia C-733 de 2005, sostuvo lo siguiente:

*“... En el presente, si bien no se trata de una incorporación automática a la carrera, tratándose de la previsión de concurso abierto, la norma acusada sí consagra un trato distinto entre los aspirantes que se desempeñan en provisionalidad y los demás, pues prevé una evaluación adicional para los empleados nombrados en provisionalidad en cargos de carrera, a la fecha de la vigencia de la ley, y que aspiren a dichos cargos, que termina estableciendo a favor de estos una ventaja injustificada con respecto a los demás aspirantes, y por lo tanto violatoria del derecho a la igualdad y del derecho de acceso a cargos públicos...”*

En Sentencia C- 211 de 2007, sobre el principio de igualdad la Corte Constitucional señaló:

*“El principio de igualdad, sin embargo, se opone a que la ley al regular el mecanismo de ingreso a la función pública, establezca requisitos o condiciones incompatibles y extraños al mérito y a la capacidad de los aspirantes teniendo en cuenta el cargo a proveer, que serían barreras ilegítimas y discriminatorias que obstruirían el ejercicio igualitario de los derechos fundamentales. Para asegurar la igualdad, de otra parte, es indispensable que*

*las convocatorias sean generales y que los méritos y requisitos que se tomen en consideración tengan suficiente fundamentación objetiva y reciban, junto a las diferentes pruebas que se practiquen, una valoración razonable y proporcional a su importancia intrínseca”.*

(...)

*“De todo lo anterior se desprende que el inciso acusado incumple por lo menos tres de los presupuestos a que ha hecho referencia la jurisprudencia para descartar que una regulación legal de concursos de carrera administrativa vulneren la Constitución por desconocimiento del principio del mérito a saber i) ‘si no se derivan de las normas que regulan la carrera, condiciones de desigualdad que impidan la determinación objetiva del mérito de cada concursante’: en el presente caso es claro que ante la exclusión de los concursantes que se encuentran ya vinculados a la administración no hay posibilidad de una evaluación objetiva sobre sus méritos, aptitudes y calidades pues las mismas no son objeto de examen; (ii) ‘si no se incluyen ítems de evaluación cuya aplicación proceda solo para algunos concursantes y no para todos’: en el presente caso es claro que en eso consiste precisamente la desigualdad reprochada por los demandantes; (iii) ‘si no se disponen criterios de selección que evalúen la idoneidad frente a ciertas actividades específicas o técnicas, en condiciones desiguales entre los aspirantes vinculados a la entidad y los no vinculados’”:*

Adicionalmente se debe considerar el hecho que una persona sea madre o padre cabeza de familia no es el factor que otorgue el mérito para permanecer en su empleo sin haber demostrado previamente tener los conocimientos y la competencia que exige dicho empleo para su ejercicio. Convirtiéndose esta en otra exclusión que el constituyente no consagró ni habilitó al legislador para hacerlo.

Tal como lo establece el mencionado artículo 125 de la Constitución Política los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se excepcionan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Igualmente dispone que los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público y que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

Por las anteriores consideraciones el proyecto de ley se objeta al vulnerar los artículos 13, 40-7 y 125 de la Constitución Política al generar condiciones de desigualdad.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

Carlos Holguín Sardi.

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt.

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública,

Fernando Grillo Rubiano.

# ACTAS DE COMISION ACCIDENTAL

## ACTA DE COMISION ACCIDENTAL PARA ESTUDIO DE OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 026 DE 2007 SENADO, 121 DE 2007 CAMARA

por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.

Bogotá, D. C., 28 de abril de 2008

Doctora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ

Presidenta

Honorable Senado de la República

Doctor

OSCAR ARBOLEDA PALACIO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: **Acta de Comisión Accidental para estudio de objeciones al Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara**, por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.

Conforme a la designación efectuada por las honorables Mesas Directivas de ambas Cámaras Congresionales como integrantes de la Comisión Accidental para el estudio de las objeciones al Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, y según lo contemplado en el artículo 167 de la Constitución Política y artículo 197 y siguientes Ley 5ª de 1992, por su conducto nos permitimos presentar el informe por el cual no acogemos las objeciones que el Gobierno presentó al proyecto de ley, e insistimos en su sanción conforme al texto aprobado en el Congreso de la República, fundamentados en las consideraciones que pasamos a exponer:

El Gobierno Nacional remitió a la Cámara de origen, Senado de la República a través de su Presidencia, el proyecto de ley de la referencia sin la correspondiente sanción presidencial, para lo cual expuso las razones de la objeción por inconstitucionalidad realizada, las cuales se resumen en 3 puntos específicos:

1. Violación del artículo 154 de la Constitución Política.
2. Violación del artículo 48 de la Constitución Política.
3. Violación del artículo 13 de la Constitución Política.

Frente a estos temas nos permitimos pronunciar en los siguientes términos:

### 1. Violación del artículo 154 de la Constitución Política

Sobre esta supuesta violación realizamos un estudio amplio, en primera instancia nos permitimos indicar que el artículo 154 de la Constitución Política consta de 4 incisos de los cuales en el 3° se dispone de manera específica: *“Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno...”*:

**“Artículo 154.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

*No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por 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; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a Empresas Industriales o Comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

### Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

*Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”* (subraya fuera del texto).

Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de diversos fallos ampliando esta disposición constitucional, indicando que los Congresistas dentro de su función legislativa pueden presentar modificaciones y adiciones a cualquier proyecto de ley, funciones determinadas en el artículo 150 de la Constitución Política y desarrolladas por el artículo 6° numeral 2 de la Ley 5ª de 1992.

Esta facultad se aplica en el estudio de todos los proyectos de ley independiente del origen del proyecto, tal es el caso de los proyectos de iniciativa del Gobierno Nacional, frente a este caso la Corte en repetidas oportunidades ha indicado que los Congresistas pueden, sin necesidad de autorización gubernamental, introducir un artículo que no estaba en el proyecto originario, o proponer una modificación sustantiva de un artículo que se encontraba en el proyecto, y ninguna de esas dos enmiendas constituiría vicio de inconstitucionalidad, los límites que tiene el Congreso para introducir modificaciones a la propuesta gubernamental se refieren a que estos guarden una relación o conexidad razonable y sistemática con los temas propuestos en el proyecto.

Al respecto la Sentencia C-475 de 1994 M. P. Jorge Arango Mejía consagra:

*“El punto de vista del demandante no puede aceptarse, en la forma como él lo plantea, pues sería ni más ni menos que desconocer una facultad constitucional, contenida en el artículo 154, inciso 4°, que dice:*

*“Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Congreso”.*

*Además, impedirle al Congreso hacer modificaciones a las leyes que deban tener iniciativa gubernamental, sería tratarlo como “un convidado de piedra” en la aprobación de esta clase de leyes. Se convertiría en un simple tramitador, no partícipe, de tales leyes, en cuyo caso la Constitución simplemente habría ordenado que determinados temas no correspondieran a leyes sino a decretos del Ejecutivo”.* (Subraya fuera de texto).

De igual manera la Sentencia C-551 de 2003 dispone:

*“(…) El hecho de que un tema requiera iniciativa gubernamental para poder ser debatido por el Congreso, no implica que las cámaras no puedan modificar el proyecto presentado por el Gobierno, pues Colombia no prevé, de manera general, la figura de la legislación por vía rápida, o ‘fast track’, que existe en otros ordenamientos, y en virtud de la cual el Ejecutivo puede someter al Congreso proposiciones inmodificables sobre asuntos urgentes, de suerte que las cámaras sólo pueden rechazar o aceptar la propuesta gubernamental (...)*

*Una conclusión se sigue de lo anterior: en nuestro país, las cámaras tienen facultad para modificar la iniciativa gubernamental, no sólo porque así lo establece expresamente el artículo 154 Superior sino, además, porque así se desprende del hecho de que la cláusula general de competencia esté radicada en el Congreso (C. P. artículo 150), puesto que ella implica que las Cámaras tienen la libertad de regular cualquier tema, salvo que la Constitución misma le impida abordar esa materia específica...*

*(...) Esto significa entonces que el Congreso puede modificar, sin necesidad de autorización alguna, las regulaciones sobre los temas planteados por el Gobierno, pero no puede introducir temas nuevos, que no hayan sido propuestos por el Gobierno, porque en ese evento efectivamente estaría desconociendo la reserva de iniciativa. Por ello, la Corte había precisado ‘que las modificaciones hechas por el legislativo no pueden ser de tal índole que cambien la materia de la iniciativa gubernamental’.* (Subraya fuera de texto).

Así entendido los proyectos de ley surten modificaciones en su contenido, por la dinámica de la función legislativa, siendo que los debates se realizan con la intención de estudiar dichos proyectos y realizar los respectivos ajustes que se consideren pertinentes, con el fin de obtener una correcta y efectiva protección a los derechos de los ciudadanos, esto sin desconocer los principios de unidad de materia y el principio de la identidad que deben contemplarse en los proyectos de ley.

Frente a esta primera objeción presentada por el Gobierno Nacional, consideramos que no procede, toda vez que es contundente la posición Constitucional frente a la posibilidad de que los Congresistas introduzcan modificaciones al texto de proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, que ha tenido iniciativa exclusiva gubernamental, la cual procede toda vez que se refieran a los temas que se están tratando en el proyecto de ley y que se presenten en los debates realizados en ejercicio de su función legislativa.

**2. Violación de los artículos 13 y 48 de la Constitución Política**

Sobre este particular nos permitimos manifestar que mediante las modificaciones introducidas al proyecto de ley no se pretende desconocer el presupuesto de financiamiento requerido para la cobertura universal establecido en la Ley 1122 de 2007, lo que se pretende es continuar con el espíritu del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, el cual tiene la intención de no lesionar ni menoscabar los ingresos de los trabajadores y mucho menos disminuir los ingresos de los pensionados.

La modificación introducida en el proyecto de ley no desconoce la motivación presentada por el Gobierno Nacional, sino que por el contrario la asevera, toda vez que si la intención del proyecto era corregir las falencias de la Ley 1122 de 2007, al establecerse que el 0.5% que se aumentó en la cotización corría a cargo de los empleadores y por ello no procede el pago a cargo exclusivo de

los trabajadores, en tal virtud se estableció que los pensionados no asumirán el 0.5% adicional con el fin de no gravar en mayor proporción su mesada, con esto se impone aplicar el criterio de “Justicia distributiva”.

La Comisión Accidental para estudio de objeciones del Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003, decide estarse al texto aprobado por el honorable Congreso de la República y no aceptar las objeciones que por inconstitucionalidad presentó el Gobierno Nacional, continuando para ello con el respectivo trámite ante la Corte Constitucional que resolverá la controversia.

Cordialmente,

Por el honorable Senado de la República

*Dilian Francisca Toro Torres,*

Senadora.

Por la honorable Cámara de Representantes,

*Eliás Raad,*

Representante a la Cámara.

**CONTENIDO**

Gaceta número 199 - Viernes 2 de mayo de 2008

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate y Texto propuesto a consideración de la Comisión Cuarta del Senado al Proyecto de ley número 223 de 2007 Senado, 041 de 2007 Cámara, por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la pintora Débora Arango Pérez y se declara museo y bien de interés cultural de la Nación la casa en que vivió.....	1
--	---

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 117 de 2007 Senado, 171 de 2007 Cámara, por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 909 de 2004, algunos artículos de las disposiciones que contienen los concursos de los sistemas específicos y especiales de origen legal y se dictan otras disposiciones en materia de Carrera Administrativa.....	5
--	---

ACTAS DE COMISION ACCIDENTAL

Acta de Comisión Accidental para estudio de objeciones al Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.....	7
--	---