



# 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 - N° 686

Bogotá, D. C., viernes 3 de octubre de 2008

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:	EMILIO RAMON OTERO DAJUD	JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO	SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
	<a href="http://www.secretariasenado.gov.co">www.secretariasenado.gov.co</a>	<a href="http://www.camara.gov.co">www.camara.gov.co</a>

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 161 DE 2008 CAMARA

*por la cual se crea un Régimen Especial de Inasistencia Justificada para Alumnas en Estado de Embarazo y Maternidad y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y ámbito de aplicación.* Créase un Régimen Especial de Inasistencias Justificadas no computables a los fines de la reincorporación para alumnas embarazadas y alumnos en condición de paternidad que cursen estudios en instituciones educativas del ámbito estatal o privado.

Artículo 2°. *Derechos.* Las alumnas en situación de embarazo o maternidad tienen los mismos derechos que los demás alumnos y alumnas en relación a su ingreso y permanencia en los establecimientos educativos, no pudiendo ser objeto de ningún tipo de discriminación, en especial el cambio de establecimiento o expulsión, la cancelación de matrícula, la negación de matrícula, la suspensión u otra similar.

Artículo 3°. *Control Prenatal.* La dirección del establecimiento educativo deberá otorgar apoyo y facilidades académicas necesarias para que las alumnas en situación de embarazo o maternidad asistan regularmente durante todo el periodo de embarazo al Establecimiento de Salud correspondiente para el control prenatal periódico, como asimismo, a los controles médicos de post parto y a los que con posterioridad requiera el lactante.

Artículo 4°. *Derecho del solicitante.* El Régimen Especial establecido en el artículo 1° de esta ley, es aplicable a solicitud de la alumna o alumno quien deberá presentar certificado médico que acredite el estado y período de gestación y alumbramiento.

Artículo 5°. *Plazos.* Las alumnas embarazadas gozarán de un plazo máximo de inasistencias justificadas, continuas o fraccionadas, no computables a los fines

de la reincorporación de cuarenta y cinco (45) días y podrán ser utilizadas antes o después del parto. Los estudiantes varones que acrediten su paternidad contarán con cinco (5) inasistencias justificadas continuas no computables, a partir del día del nacimiento o del siguiente.

Artículo 6°. *Extensión de plazos.* En caso de nacimiento múltiple, embarazo de riesgo o que la alumna fuera madre de hijos menores de cuatro años de edad el plazo máximo de inasistencias se extenderá a quince (15) días más posteriores al nacimiento. Para el caso de los alumnos varones en idéntica situación el plazo se extenderá a diez (10) días.

Artículo 7°. *Lactancia.* El Régimen Especial incluye el derecho de retirarse del establecimiento educativo durante una (1) hora diaria durante el primer año de lactancia para las alumnas que certifiquen estar en el periodo de amamantamiento.

Por tal motivo, los establecimientos educacionales deberán otorgar a las alumnas facilidades para compatibilizar su condición de estudiantes y de madres durante el periodo de lactancia.

Artículo 8°. *Igualdad de derechos.* Las alumnas en situación de embarazo o maternidad tendrán derecho a participar en organizaciones estudiantiles, así como en cualquier ceremonia que se realice en la que participen los demás alumnos y alumnas.

Asimismo, tendrán derecho a asistir a todas las actividades extraprogramáticas que se realicen al interior o fuera del establecimiento educacional, con las excepciones que se deriven de las indicaciones del médico tratante.

Artículo 9°. *Asistencia Regular a Educación Física.* Las alumnas en estado de embarazo deberán asistir a las clases de Educación Física en forma regular, siguiendo las orientaciones del médico tratante, sin perjuicio de ser evaluadas en forma diferencial o ser eximidas en los casos en que por razones de salud así procediera.

Las alumnas que hayan sido madres estarán eximidas del Subsector de Educación Física hasta el término del puerperio. Asimismo, en casos calificados por el médico tratante, podrán eximirse de este Subsector.

Artículo 10. *Procedimiento de evaluación académica.* Las alumnas en estado de embarazo o maternidad serán sometidas a los procedimientos de evaluación establecidos en el Reglamento del establecimiento educacional, sin perjuicio de la obligación de los docentes directivos del establecimiento de otorgarles las facilidades académicas señaladas en el artículo 11, incluido un calendario flexible que resguarde el derecho a la educación de estas alumnas y de brindarles apoyos pedagógicos especiales mediante un sistema de tutorías realizado por los docentes y en el que podrán colaborar sus compañeros de clases.

Artículo 11. *Falta de asistencias.* Los establecimientos educacionales no exigirán a las alumnas en estado de embarazo o maternidad el 85% de asistencia a clases durante el año escolar cuando las inasistencias tengan como causa directa enfermedades producidas por el embarazo, el parto, el postparto, enfermedades del hijo menor de un año, asistencia a control de embarazo, del postparto, control de niño sano, pediátrico u otras similares que determine el médico tratante.

Artículo 12. *Controles médicos.* Los establecimientos educativos ejercerán funciones de apoyo a efectos de promover la concurrencia de las alumnas embarazadas y del progenitor masculino a los controles médicos correspondientes.

Artículo 13. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Jairo Fernández Quessep*, Representante a la Cámara, Sucre; *Bérner Zambrano*, Representante a la Cámara, Nariño.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto va dirigido a las estudiantes que se encuentren en estado de embarazo, pero desean continuar sus estudios, situación que se presenta a diario en los claustros educativos. La posición de los establecimientos educativos, es negar el derecho a la alumna a continuar con su derecho a la educación e impedirle su posterior matrícula, por cuanto el estado de embarazo es motivo de vergüenza para el establecimiento educativo. En la mayoría de los casos, esta situación siempre es resuelta vía tutela, lo cual se torna en un procedimiento engorroso, demorado y denigrante para la alumna, pues en la primera instancia, casi siempre se desata desfavorablemente a los intereses de la accionante.

Los jueces de primera instancia, cuando se acude al mecanismo de la tutela, a pesar de que la Corte Constitucional ha manifestado en reiterados fallos, haciendo referencia al tema de las estudiantes embarazadas, que se debe proteger el derecho a la maternidad y por consiguiente cualquier referencia que en un manual de convivencia exista y que contrarie la Constitución Política, se debe inaplicar.

La Corte ha sido consciente del contenido del concepto de libertad de enseñanza que implica la adopción de una ética por parte del respectivo colegio y en consecuencia el deber jurídico de los estudiantes de acatarlo, pero esa concepción ética NO es absoluta tiene que ser compatible con los fines de la educación (artículo

67 C.P.) que implica respecto a los derechos humanos, por lo tanto deben cohabitar los diversos derechos que están en juego respetándose el núcleo esencial de cada uno de ellos. La calificación del núcleo esencial implica que cada derecho cumpla su función; en conclusión, el colegio tiene derecho a una ética pero la alumna tiene derecho a educarse y al libre desarrollo de la personalidad con relación a la maternidad. En tal sentido se debe interpretar el derecho fundamental a la educación frente a los reglamentos estudiantiles. No se puede aceptar que por el hecho de que una estudiante haya quedado en estado de embarazo, se deduzca o sirva de prueba para imputarle actos “inmorales” y “carnales” dentro de dicho plantel. Es esta una aseveración muy personal de los rectores, huérfana de toda prueba.

#### Derechos fundamentales de la mujer en estado de embarazo

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha establecido que la maternidad, es decir, la decisión de una mujer de traer al mundo una nueva vida humana, es una de aquellas opciones que se encuentran protegidas por el núcleo esencial del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad (C.P., artículo 16) y que, por ende, no pueden ser objeto de injerencia por autoridad pública o por particular alguno. En este sentido, se consideran contrarias a los postulados constitucionales todas aquellas medidas que tiendan a impedir o a hacer más gravoso el ejercicio de la mencionada opción vital.

Bajo ninguna circunstancia, el embarazo de una estudiante puede erigirse en criterio para limitar o restringir su derecho a la educación (C.P., artículo 67). A este respecto, la jurisprudencia ha señalado que los manuales de convivencia de las instituciones de educación no pueden, ni explícita ni implícitamente, tipificar como falta o causal de mala conducta, el embarazo de una estudiante. En efecto, se ha establecido que toda norma reglamentaria que se ocupe de regular la maternidad en el sentido antes indicado debe ser inaplicada por los jueces constitucionales, por ser contraria a la Carta Política.

La protección que el Estatuto Superior depara a la maternidad es de tal intensidad que ni siquiera aquellos centros educativos cuyo proyecto de educación se encuentre fundado en una determinada visión ética o religiosa del mundo - protegida por la libertad de conciencia (C.P., artículo 18) - pueden utilizar tal visión para estigmatizar, apartar o discriminar a una estudiante en estado de embarazo de los beneficios derivados del derecho a la educación. En otras palabras, ante la tensión que puede existir entre la autonomía de los centros privados de educación y el derecho de la futura madre a no ser discriminada por razón de su embarazo, prima, sin duda, este último.

Es importante enunciar que la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de ocuparse de las disposiciones adoptadas por ciertos colegios en virtud de las cuales se somete a las alumnas embarazadas a tratamientos educativos especiales consistentes, por ejemplo, en limitar la asistencia de la estudiante a ciertos días y horas específicas en los cuales se les imparten tutorías o cursos personalizados. En estos eventos, la Corporación ha estimado que, en principio y salvo demostración en contrario, debe considerarse que tales medidas tienen carácter discriminatorio, pues someten a la estudiante embarazada a un trato distinto al de sus restantes com-

pañeros sin una justificación objetiva y razonable a la luz del ordenamiento constitucional. Según la Corte, tales tratos, en lugar de ayudar a la alumna, tienden a estigmatizar una situación personal que sólo interesa a la futura madre, pues la maternidad es una cuestión que, en principio, no afecta derechos de terceros y que pertenece a uno de los ámbitos más íntimos de la vida personal de la mujer.

Ahora bien, según la jurisprudencia constitucional, las medidas diferenciadoras o sancionatorias, adoptadas por colegios y otros centros de educación frente a las estudiantes en estado de embarazo no sólo son violatorias del derecho a la educación (C.P., artículo 67), sino, también, de los derechos fundamentales a la igualdad (C.P., artículo 13), a la intimidad (C.P., artículo 15) y al libre desarrollo de la personalidad (C.P., artículo 16).

En suma, sobre las reglas jurisprudenciales que han sido mencionadas, basta mencionar que en un caso similar al que hoy ocupa la atención en esta iniciativa, la Corte Constitucional señaló:

**“En algunos de los procesos que ahora se revisan, los centros docentes ofrecieron a las demandantes “condiciones especiales”, con el fin de que pudieran culminar sus estudios de secundaria en el plantel educativo. Así, pues, se les propuso un programa de tutorías a cargo de profesores del mismo plantel, y la asistencia a clases sólo durante los días sábados (...).**

**En el primero de los procesos en estudio se adujo, como justificación de dicha medida, el hecho de que la mujer en estado de embarazo requería de un especial cuidado, y que, después del parto, debía brindar atención y cariño a su bebé, lo cual era obstaculizado por su permanencia en el Colegio.**

**Tal medida fue acogida por el juez de tutela por considerar válida la justificación aducida por el instituto, pues aquél consideró que era “lo mejor” para la futura madre y para el niño por nacer.**

**En el segundo caso, el juez de instancia acogió la medida de remitir a la alumna a la jornada nocturna –aunque en ese momento no se impartían clases del grado 11, el cual aspiraba a cursar la actora–, pues para el fallador los deberes de crianza a cargo de la madre, estaban por encima del derecho a la educación de esta.**

**En los eventos aludidos, se presenta una discriminación contra las actoras por parte de los centros educativos demandados, avalada por una actitud paternalista de los jueces de tutela, y por una intromisión judicial en asuntos propios de la vida privada de las interesadas, que son objeto de su personal autonomía (artículos 15 y 16 C.P.). Los colegios desconocieron el derecho de las alumnas a estudiar en las mismas condiciones que sus compañeras, y los jueces decidieron qué era lo mejor para las demandantes, sin consideración alguna sobre lo que ellas habían decidido y lo que constituía su pretensión dentro del proceso, desconociendo de esta forma la libertad de las demandantes para decidir al respecto.**

**Debe aclararse que quienes podían resolver acerca de si las propuestas formuladas por los centros educativos convenían o no a sus derechos e intereses**

**eran tan sólo las directamente afectadas, y no el juez de tutela a través de su fallo”.**

Hay que acabar con esa concepción decimonónica de apelar a discriminaciones odiosas en pleno Siglo XXI, cuando algunas instituciones cuya filosofía o ambiente, lleva a las directivas a considerar como causal de cambio de institución, el estado de embarazo, pues consideran que este constituye un impedimento para el ingreso al colegio, así como una falta contra la moral y las buenas costumbres, que aun cuando no amerita la imposición de los correctivos previstos en el mismo reglamento para reprimir de modo general las faltas en que pueden incurrir las estudiantes, sí autoriza al colegio para que en forma unilateral proceda a “reubicar a la alumna en una institución educativa, cuyo reglamento permita la permanencia de la alumna en su estado”, sin contar con su opinión y su anuencia.

De lo anterior expuesto, solicito a nuestros colegas, estudiar acuciosamente la iniciativa y estoy seguro que serán comprensivos con la situación de miles de alumnas que se encuentran o han tenido que pasar por este percance.

*Jairo Fernández Quessep*, Representante a la Cámara, Sucre; *Bérner Zambrano*, Representante a la Cámara, Nariño.

#### CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 1° de octubre del año 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 161 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Jairo Fernández Quessep*, *Bérner Zambrano E.*

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 162 DE 2008 CAMARA

*por la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 54 de 1989 modificatoria del artículo 53 del Decreto-ley 1260 de 1970.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El artículo 1° de la Ley 54 de 1989 modificatoria del artículo 53 del Decreto-ley 1260 de 1970 quedará así:

**Artículo 1°.** El funcionario competente del registro de nacimiento inscribirá el orden de los apellidos de los padres de acuerdo a la voluntad de estos cuando el inscrito sea menor o como lo desee el hijo mayor en el momento de la inscripción.

En el evento que sea uno de los padres quien haga la denuncia de nacimiento deberá contar para tal efecto con la manifestación expresa por escrito del consentimiento de ambos padres.

No obstante, el inscrito mayor de edad, podrá, por una sola vez; **disponer mediante escritura pública la alteración del orden de los apellidos registrados**, con el fin de modificar su identidad personal.

Si no hay acuerdo de voluntades prevalecen las siguientes formalidades:

1. Si el hijo es legítimo o legitimado se anotará en el registro como primer apellido el del padre seguido del primero de la madre.

2. Igualmente se anotará el primer apellido del padre seguido del primero de la madre cuando el hijo es extramatrimonial reconocido; para los casos diferentes a los señalados, se le asignará el apellido de la madre.

3. Si el hijo nace dentro del matrimonio pero fallece uno de los padres antes de efectuarse el correspondiente registro de nacimiento o es hijo póstumo se tendrá el orden de los apellidos conforme a la voluntad del padre sobreviviente.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias en especial el artículo 1° de la Ley 54 de 1989.

*Jairo Fernández Quessep*, Representante a la Cámara, Sucre; *Bérner Zambrano*, Representante a la Cámara, Nariño.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Me permito presentar ante el cuerpo legislativo de Colombia el proyecto de ley, por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 54 de 1989 modificatoria del artículo 53 del Decreto-ley 1260 de 1970, para el estudio y decisión final del Congreso e insertarlo en el ordenamiento jurídico colombiano.

Es una iniciativa del Congreso en ejercicio constitucional de hacer las leyes reguladoras y ordenadoras de las diferentes actividades del conglomerado social, en ese sentido las disímiles manifestaciones e inquietudes nacidas en el seno de la sociedad, han de ser insertadas como valores jurídicos en nuestra legislación en busca de garantizar los derechos de todos los colombianos sin excepción de raza, credo, sexo, condición social o ideológica, así las cosas el proyecto propone modificar el régimen de inscripción del registro del Estado Civil de las personas introduciendo el elemento de la voluntad conceptual de la pareja con el propósito de adaptarlo a las nuevas concepciones sociales de igualdad ante la ley, prefijado en el nuevo Estatuto de los Colombianos.

La legislación civil en lo referente a la capacidad de la mujer y en especial de la mujer casada no ha sido bondadosa a través de la historia jurídica y política pues, las conquistas adquiridas después de un largo proceso de marginalidad jurídica y condición social se han recogido como consecuencia de diferentes movimientos sociales por obtener la igualdad donde se ha demostrado que la condición femenina no es un impedimento para asumir todos los retos y obligaciones que impone la relación social en el dinámico proceso de producción y distribución de los bienes materiales, la mujer en la legislación colombiana ha sido víctima de la concepción romanista del derecho que aún permea en nuestras instituciones.

Desde los comienzos de nuestra Republicanidad cuando aún el derecho positivo transitaba por las páginas de los códigos españoles la mujer asumió el papel adjetivo, es decir, apéndice de la actividad masculina en el manejo de la cosa pública y su posición frente al ordenamiento jurídico sumado a las tradiciones de carácter religioso en donde las costumbres y los valores así generados, solo exaltaba la condición masculina. La mujer carecía del derecho al voto para conformar el po-

der político y de la capacidad jurídica para administrar sus propios bienes siendo más grave cuando esta adquiría la condición de casada. Es el reflejo de una sociedad encomandil donde la distribución de los bienes materiales estaba señalado únicamente al hombre.

En el Siglo XX comienza un lento pero decidido cambio con el objeto de dotar a la mujer especialmente la mujer casada, de capacidad de decisión en los asuntos civiles y económicos y de los mismos derechos del hombre.

De gran alcance es la Ley 28 de 1932, donde se estableció entre otros: 1. La sociedad conyugal tiene dos jefes o administradores, que son los cónyuges y la administración recae sobre sus bienes, y 2. La sociedad tiene dos deudores y dos acreedores en relación con deudas y créditos de cada cónyuge, con la cual se deroga el sistema del Código Civil, fundado en la incapacidad civil de la mujer casada y la jefatura única del marido.

Posteriormente, la Ley 258 de 1996, recoge los mismos postulados de igualdad y de protección a la familia al disponer y establecer un inmueble familiar, el cual debe ser adquirido con posterioridad al 17 de enero de 1996, y tal inmueble es utilizado como vivienda familiar no se podrá disponer de él o gravarlo si no se cuenta con la manifestación expresa del otro.

La Nueva Carta Política de los colombianos en los artículos 13, 42 y 43, establece que las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer.

Sin embargo, en pleno Siglo XXI en nuestro país vemos que queda un último reducto en el cual no se le da cumplimiento al mandato Constitucional de igualdad plena entre el hombre y la mujer.

Por lo tanto, el presente Proyecto de ley pretende modificar el artículo 1° de la Ley 54 de 1989 modificatoria del artículo 53 del Decreto-ley 1260 de 1970, en el sentido, de otorgar a la Voluntad de los Padres el poder de determinar el orden de los apellidos del menor, dándole de esta forma un vuelco al sistema que nos rige contenido en el artículo 1° de la ley *ibidem*, el cual contempla, "En el registro de nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito, el primero del padre seguido del primero de la madre, si fuere hijo legítimo o extramatrimonial reconocido o con paternidad judicialmente declarada, en caso contrario se le asignarán los apellidos de la madre". Del texto anteriormente transcrito con claridad meridiana se observa que el criterio que se toma en cuenta para determinar el orden de los apellidos es el sexo.

También se contempla la situación del hijo mayor al momento de la inscripción, el cual establecerá el orden de los apellidos conforme lo desee.

En el evento que sea uno de los padres quien haga la denuncia de nacimiento deberá contar para tal efecto con la manifestación expresa por escrito del consentimiento de ambos padres.

Es bueno resaltar que en el presente caso lo que se busca es la prevalencia de la Voluntad tanto en el caso de los padres así como del hijo mayor, por lo cual es oportuno tener en cuenta el caso de este ya mayor podrá por una sola vez; disponer mediante escritura pública la alteración del orden de los apellidos registrados.

Si no hay acuerdo de voluntades prevalecen las siguientes formalidades:

1. Si el hijo es legítimo o legitimado se anotará en el registro como primer apellido el del padre seguido del primero de la madre.

2. Igualmente se anotará el primer apellido del padre seguido del primero de la madre cuando el hijo es extramatrimonial reconocido; para los casos diferentes a los señalados en el numeral anterior, se le asignará el apellido de la madre.

3. Si el hijo nace dentro del matrimonio pero fallece uno de los padres antes de efectuarse el correspondiente registro de nacimiento o es hijo póstumo se tendrá el orden de los apellidos conforme a la voluntad del padre sobreviviente.

*Jairo Fernández Quessep*, Representante a la Cámara, Sucre; *Bérner Zambrano*, Representante a la Cámara, Nariño.

#### CAMARA DE REPRESENTANTES

##### SECRETARIA GENERAL

El día 1° de octubre del año 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 162 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Jairo Fernández Q.*, *Bérner Zambrano E.*

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

## PONENCIAS

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 002 DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de Fundación del municipio de Río de Oro Cesar, el 1° de agosto de 2008, se honra la Memoria de sus Fundadores y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

MIGUEL AMIN ESCAF

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Honorables Representantes:

Por honrosa designación que nos hiciera la Presidencia de la Comisión, para rendir ponencia para Primer Debate al Proyecto de la ley número 002 de 2008 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de Fundación del municipio de Río de Oro Cesar, el 1° de agosto de 2008, se honra la Memoria de sus Fundadores y se dictan otras disposiciones*, presentado a consideración del Congreso de la República por los Honorables Representantes Fernando de la Peña Márquez y Oscar Alberto Arboleda Palacio, en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo, así:

#### **1. Importancia, contenido y alcance de la iniciativa Parlamentaria**

La iniciativa legislativa en estudio está encaminada en primera medida a la celebración de los 350 años de fundación del Municipio de Río de Oro, ubicado geográficamente en el Departamento del Cesar. Sus cimientos tienen origen en los procesos de colonización emprendidos por los españoles luego de la fundación de los municipios de Pamplona y Ocaña en el departamento de Norte de Santander (actuales).

Su nombre es dado por el Río de Oro, el cual recorre todo su territorio; pero principalmente en el año 1658 en sus laderas se erige una ermita y un convento para acoger la imagen de Nuestra Señora del Rosario. Su vida administrativa se inicia desde el año de 1820 y fue precisamente el General Francisco de Paula Santander quien designó su primer Alcalde Municipal; durante el Siglo XIX, y debido a la configuración Político-Administrativa del Estado Colombiano (por dicha época se denominaba La Gran Colombia), Río de Oro fue designado como capital del departamento del Banco - Estado

Soberano del Magdalena, rango que conservó durante varias décadas.

La extensión del Municipio de Río de Oro, es de 613.3 Km<sup>2</sup>, cuya economía está basada en la agricultura, la ganadería, el comercio a baja escala. En la agricultura se destaca el cultivo de: maíz, frijol, yuca, papaya, caña, cebolla, tomate, hortalizas y café; frutales como: mango, aguacate, patilla, cítricos. Actualmente, se está incentivando los cultivos de palma africana, cacao, algodón y plátano, los cuales han arrojado resultados significativos los renglones productivos.

La cultura constituye un aspecto prioritario en los pobladores de Río de Oro, basada en las costumbres, las tradiciones, comidas típicas, hábitos y demás elementos culturales. Posee danzas típicas, para resaltar la danza-teatro de la matanza del tigre, la media cadena y el fandanguillo. Así mismo, confluyen sonidos de guitarra, acordeones, tambores, bandas y voces de cantores y compositores. Es un pueblo que tiene una simbiosis cultural de dos regiones naturales de Colombia: la Andina y la Caribe, conllevando a una identidad propia.

La iniciativa legislativa en estudio, consta de cuatro artículos, los cuales se refieren entre otros a: la vinculación de la Nación a dicha efemérides en sus 350 años (artículo 1°); el Mantenimiento del Pavimento de las diferentes vías secundarias y terciarias del Municipio, la Construcción de varias obras de interés y desarrollo Municipal – Polideportivo, Patinódromo, Unidades Básicas Sanitarias en el área rural, Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento de El Marquez, Redes de Alcantarillado del Corregimiento de Morrison -; y el Mantenimiento de la Planta de Tratamiento del Corregimiento de Los Angeles (artículo 2°); una autorización a Servicios Postales Nacionales S.A. para emitir una estampilla como reconocimiento al municipio de Río de Oro (artículo 3°); vigencia (artículo 4°).

#### **2. Facultad de los Congresistas en la Presentación de este tipo de iniciativa Legislativa (Constitucional y Legal)**

Nuestro Sistema Constitucional y Legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que lo faculta para la presentación de proyectos de ley y/o Acto Legislativo, cosa contraria de lo que ocurre con otros Sistemas Constitucionales, donde sólo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de Bancadas.

##### **a) Aspectos Constitucionales**

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3, superiores se refieren a la competencia por parte del Con-

greso 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 acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

#### **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, y en tal sentido, el mandato legal, dice:

“Artículo 140. Iniciativa Legislativa. Pueden presentar Proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 002 de 2008 Cámara, se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la Ley; el Congreso de la República, no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional, con la única objeción que se debe tener en cuenta es lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, para lo cual nos pronunciaremos en la presente ponencia y se tomarán las medidas pertinentes.

### **3. Análisis Jurisprudencial relacionado con la Iniciativa del Congreso en el Gasto**

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-985 de 2006, del 29 de noviembre de 2006, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

“Del anterior recuento se desprende que la Corte Constitucional ha establecido i) que **no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a “autorizar” al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo.** En esos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto<sup>1</sup> no se vulnera, en tanto 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; ii) que **las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con los mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001 cuando se enmarcan dentro de las excepciones señaladas en**

**el artículo 102 de dicha Ley, a saber, cuando se trata de las “apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”.**

### **4. Trámite a la iniciativa Legislativa en la Cámara de Representantes**

El Proyecto de ley 002 de 2008 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 20 de julio de 2008, por los honorables Representantes a la Cámara Fernando de la Peña Márquez y Oscar Alberto Arboleda Palacio en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Dicho proyecto de ley ha tenido el siguiente trámite legislativo:

- Publicación Proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* de la República número 431 de 2008.

- Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 20 de julio de 2008 y recibido en la misma el día 25 de julio de 2008, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992.

- Mediante Oficios CCCP3.4-1544-08 y CCCP3.4-1549-08 del 31 de julio de 2008 fuimos designados como Ponentes de la iniciativa legislativa en estudio.

### **5. Modificaciones**

La iniciativa legislativa estima el valor de las obras que se pretenden realizar en el municipio de Río de Oro-César, por un costo de \$4.200.000.000,00; hace referencia en la exposición de motivos del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado por el Congreso de la República en el mes de junio de 2008, en el cual se pretende la ejecución de obras en el rubro inversión por \$8.928 mm, recursos presupuestales equivalentes al 2.1% del PIB; y finalmente aduce:

“A propósito de las inversiones que en este proyecto se presentan, es necesario para el desarrollo de los mismos adoptar la figura contemplada en la Ley 715 de 2001 (artículo 102), según la realización de dichas actividades tendientes a mejorar y modernizar la infraestructura del municipio de Río de Oro (Cesar), se llevarán a cabo bajo la figura de la cofinanciación entre la Nación y los entes territoriales, en donde aquel en el caso particular aportará el noventa (90%) por ciento de la inversión, quedando el diez (10%) restante a cargo del citado ente; actuaciones estas encaminadas a no contrariar las disposiciones y reparto de competencias de la citada ley ...”.

Pese a lo anterior para la aprobación de la iniciativa de ley objeto de la presente ponencia, debemos tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, que establece:

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

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto

<sup>1</sup> “Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes pre-existentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993. Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento solo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, artículo 18)”.

frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contra de Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Es de manifestar que la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, en la discusión y aprobación de proyectos de ley similares a este y teniendo en cuenta el concepto jurídico emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a dichas iniciativas, ha optado suprimir las cifras o costos de las obras y dejar que luego de la aprobación de los proyectos de ley, en la ejecución de las mismas se determinen los costos finales de las obras de infraestructura que se pretenden desarrollar. Por lo anterior, se modificara el artículo 2º, el cual quedará así:

**“Artículo 2º. Inversiones y su Financiación.-** A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos reglamentarios, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar obras de interés para el municipio Río de Oro-departamento del Cesar y la comunidad en general, las cuales generarán desarrollo. Las obras y actividades que se autorizan con la presente ley son:

- a) Mejoramiento del pavimento de las calles de la Cabecera Municipal;
- b) Construcción de la cubierta, gradería, tarima de espectáculos y adecuación del Polideportivo en la Cabecera Municipal;
- c) Construcción Patinódromo Cabecera Municipal;
- d) Mantenimiento de la Planta de Tratamiento del Corregimiento de Los Angles;
- e) Diseño y construcción de las Redes de Alcantarillado del Corregimiento de Morrison;
- f) Construcción de Unidades Básicas Sanitarias en el área rural.
- g) Construcción Sistema de Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento de El Márquez.

#### **Proposición final**

Por las anteriores consideraciones, proponemos a los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al **Proyecto de ley número 002 de 2008 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de Fundación del municipio de Río de Oro Cesar, el 1º de agosto de 2008, se honra la Memoria de sus Fundadores y se dictan otras disposiciones, junto con las modificaciones propuestas en la presente ponencia.

Cordial saludo,

*Pedro Mary Muvdi Aranguena*, Ponente; *Carmen Cecilia Gutiérrez Mattos*, Ponente Coordinador.

### **PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 002 DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de Fundación del municipio de Río de Oro, Cesar, el 1º de agosto de 2008, se honra la memoria de sus fundadores y se dictan otras disposiciones.*

El artículo 2º del Proyecto de ley número 002 de 2008 Cámara, quedará así:

**Artículo 2º. Inversiones y su financiación.-** A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos reglamentarios, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar obras de interés para el municipio de Río de Oro-departamento del Cesar y la comunidad en General, las cuales generarán desarrollo. Las obras y actividades que se autorizan con la presente ley son:

- a) Mejoramiento del pavimento de las calles de la Cabecera Municipal;
- b) Construcción de la cubierta, gradería, tarima de espectáculos y adecuación del Polideportivo en la Cabecera Municipal;
- c) Construcción Patinódromo Cabecera Municipal;
- d) Mantenimiento de la Planta de Tratamiento del Corregimiento de Los Angles;
- e) Diseño y construcción de las Redes de Alcantarillado del Corregimiento de Morrison;
- f) Construcción de Unidades Básicas Sanitarias en el área rural;
- g) Construcción Sistema de Acueducto y Alcantarillado del Corregimiento de El Márquez.

*Pedro Mary Muvdi Aranguena*, Ponente; *Carmen Cecilia Gutiérrez Mattos*, Ponente Coordinador.

\* \* \*

### **INFORME DE PONENCIA NEGATIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 015 DE 2008 CAMARA**

*por la cual se crea la Colegiatura de Abogados.*

Bogotá, D. C., septiembre 17 de 2008

Doctora

**KARIME MOTA Y MORAD**

Presidente de Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Señora Presidenta:

Dando cumplimiento a lo ordenado por la honorable Mesa Directiva de la comisión, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 presentamos ante usted informe de ponencia negativo al Proyecto de ley número 015 de 2008 Cámara, por la cual se crea la Colegiatura de Abogados, presentado a consideración del Congreso de la República por el doctor Fabio Valencia Cossio en su calidad de Ministro del Interior y de Justicia.

**Cordial saludo,**

*Nicolás Uribe Rueda*, *Myriam Alicia Paredes Aguirre*, *William Vélez Mesa*, *Edgar Gómez Román*, *Jaime Enrique Durán Barrera*, **Representantes a la Cámara.**

**INFORME DE PONENCIA  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 015 DE 2008  
CAMARA**

*por la cual se crea la Colegiatura de Abogados.*

**1. Inconstitucionalidad del proyecto**

El Proyecto de ley número 015 de 2008 Cámara, *por la cual se crea la Colegiatura de Abogados*, presentado a consideración del Congreso de la República por el doctor Fabio Valencia Cossio en su calidad de Ministro del Interior y de Justicia, crea la Colegiatura Nacional de Abogados, sobre lo anterior debemos analizar si con este articulado el legislador sobrepasaría su competencia al disponer aspectos que sólo pueden ser del resorte de los particulares y en este sentido, al hacerlo, pudiera desconocer y por contera vulnerar el derecho de asociación al que hacen referencia los artículos 26, 38 y 103 de la Constitución Política de Colombia.

En repetidas sentencias la Corte Constitucional ha sentado jurisprudencia en el sentido que a la luz del artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, el derecho de asociación tiene como sustrato la libertad de asociarse, por lo anterior la conformación de las asociaciones no puede estar determinada por la ley, como ocurre en el caso objeto de estudio. Es decir que las asociaciones no pueden tener origen en la ley, y los Colegios profesionales no son otra cosa que una manifestación del derecho de asociación.

Veamos entonces estos pronunciamientos:

En la Sentencia C-226 de 1994, dijo el alto tribunal:

*“A pesar de la eventualidad de la asunción de funciones públicas de los colegios profesionales por expreso mandato legal, no debe olvidarse que su origen parte de una iniciativa de personas particulares que ejercen una profesión y quieren asociarse. Son los particulares y no el Estado quien determina el nacimiento de un colegio profesional, pues este es eminentemente un desarrollo del derecho de asociación contenido en el artículo 38 del Estatuto Superior y como tal, es necesario considerar que la decisión de asociarse debe partir de los elementos sociales y no de un ser extraño a ellos.”* (Subrayas nuestras).

En esta ocasión la Corte estudio la constitucionalidad de una ley que creaba el Colegio Nacional de Bacteriología, la cual fue declarada inexecutable en atención a que:

*“se había producido un desplazamiento arbitrario de la persona competente para realizar la creación del antecitado colegio por parte del legislador, el cual asume una función de naturaleza particular, sin encontrarse habilitado para ello y por tanto, se ha violado el artículo 38 de la Constitución. En efecto, siendo los colegios profesionales entidades no estatales -a pesar de que puedan ejercer determinadas funciones públicas-, no corresponde a la ley crear directamente tales colegios puesto que ellos son una expresión del derecho de asociación, que por esencia es social pero no estatal”.* (Subrayas nuestras).

Con fundamento en la anterior jurisprudencia podemos entonces saber que no es posible que el legislador cree, obviando la iniciativa particular, los colegios de profesionales, de manera que la creación legal de la Colegiatura Nacional de Abogados adolece de inconstitucionalidad y por lo mismo no debe dársele trámite a esta iniciativa.

De otra parte debemos tener en cuenta, con base en lo anterior, que la libre asociación comporta un aspecto positivo y uno negativo, el positivo bajo el aspecto de la voluntad de asociarse y el negativo de no hacerlo, de manera que hacer obligatoria para los abogados la afiliación a esta colegiatura también desconoce los postulados de la Constitución, sobre este particular ha dicho la corte en la Sentencia C-492/96:

*“Ahora bien, en lo que respecta a las asociaciones de profesionales, la posibilidad de fundarlas o de adherir a ellas es libre, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26 y 38 de la Constitución y, según las directrices jurisprudenciales, el Estado no puede establecer sanciones para quien, según su autónomo criterio, decida no asociarse, lo cual, sin embargo, no se opone a la exigencia que pueda hacer la ley -por cuanto se refiere a la idoneidad del ejercicio profesional- de obtener el respaldo de colegios o asociaciones de profesionales en el ramo para asumir determinadas responsabilidades concretas que puedan repercutir a nivel social”.*

La Corte Constitucional considera entre otras cosas que el Congreso no puede dirigir su normatividad a preferenciar la vinculación a un colegio profesional determinado, lo cual se hace en el presente proyecto de ley, sobre este aspecto ha dicho la Corte en la Sentencia C-964/99:

*“(…)*

*El origen de los colegios profesionales parte de la iniciativa privada, pues “en términos generales son los particulares y no el Estado a la luz de la actual Constitución, quienes determinan el nacimiento de un colegio profesional, pues esta tarea es eminentemente el desarrollo del artículo 38 de la Carta”. Por consiguiente, es de la esencia de los colegios profesionales, la integración voluntaria de personas que desempeñan una labor cualificada, ... (…)”*

Bástenos las anteriores razones para fundamentar el archivo del Proyecto de ley número 015 de 2008 Cámara, *por la cual se crea la Colegiatura de Abogados* por vulnerar de manera flagrante los artículos 26, 38 y 103 de la Constitución Política de Colombia.

**Proposición**

Por las anteriores consideraciones solicitamos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, archivar el Proyecto de ley número 015 de 2008 Cámara, *por la cual se crea la Colegiatura de Abogados*.

Nicolás Uribe Rueda, Coordinador de ponentes;  
Myriam Alicia Paredes Aguirre, William Vélez Mesa,  
Edgar Gómez Román, Jaime Enrique Durán Barrera,  
Ponentes.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 040 DE 2008  
CAMARA**

*por la cual se autoriza la emisión de la estampilla  
pro-Universidad Pedagógica Nacional.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2008

Doctor

FELIPE FABIAN OROZCO VIVAS

Presidente

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

En atención a la designación que nos fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de Cámara, superadas las sesiones de comisiones económicas conjuntas convocadas para dar primer debate al proyecto de presupuesto 2009, y dando cumplimiento al término establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar Ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, al Proyecto de ley número 040 de 2008 Cámara, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-Universidad Pedagógica Nacional*, en los siguientes términos:

### 1. Antecedentes del proyecto

El Proyecto de ley número 040 de 2008 Cámara, es de autoría del Representante Luis Enrique Salas Moisés y fueron designados como Ponentes para primer debate los honorables Representantes *Luis Enrique Salas Moisés* (Coordinador) y *René Garzón Martínez* y *Carlos Augusto Celis Gutiérrez*.

El proyecto entra a consideración del Congreso por tercera ocasión, habiendo superado en la primera oportunidad (2005-2006) los dos (2) debates en el Senado de la República

### 2. Objeto del proyecto

Este Bosquejo legislativo tiene como finalidad primordial recaudar recursos económicos para financiar la actividad investigativa de la Universidad Pedagógica Nacional, la cual es una Institución de Educación Superior Estatal, Autónoma, Financiada por el Estado, con régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional y organizado como establecimiento público del orden Nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, conforme con la Constitución Nacional y la ley.

La obtención de los mencionados recursos se pretende recaudar a través de la emisión de la estampilla Cincuenta (50) años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional. Por tal motivo el Congreso de la República debe promover la aprobación del aludido proyecto para autorizar al Concejo Distrital de Bogotá, D. C., a regular lo atinente con el recaudo de este tributo.

### 3. Antecedentes legales

El presente proyecto de ley no tiene una norma legal específica que lo preceda, no obstante si existen leyes análogas que anteceden esta forma de recaudar recursos para las universidades o instituciones educativas. Leyes entre las cuales se destacan las siguientes:

- Ley 77 de 1981, “Por la cual se creó la estampilla de la Universidad del Atlántico”.
- Ley 33 de 1989, “Por la cual se creó la estampilla Pro-Universidad del Magdalena”.
- Ley 26 de 1990, “Por la cual se autorizó la emisión de la estampilla de la Universidad del Valle”.
- Ley 382 de 1997, “Por la cual se creó la estampilla Pro-Universidad de Córdoba”.
- Ley 648 de 2001, “Por la cual se autorizó la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas”.

### 4. Consideraciones generales

Las reflexiones que se suscitan alrededor de este proyecto de ley, giran en torno a la necesidad imperiosa e insoslayable que debe ejercer el Estado apoyando el desarrollo educativo. Por tal motivo iniciativas que busquen fortalecer la investigación científica y la educación, son aportes significativos para la Nación que

deben ser subsidiados por el Estado, que está en el deber de ejercer una función social en la sociedad.

De acuerdo a las acotaciones realizadas en líneas precedentes se puede inferir que compartimos ostensiblemente el objeto del proyecto el cual es, recaudar recursos para fortalecer la investigación en la Universidad Pedagógica Nacional, en cuanto a la forma de percibir estos recursos, es pertinente evidenciar una serie de razonamientos que permitirán concluir la pertinencia o no del proyecto en comento.

En este orden de ideas es necesario determinar si en consonancia con la redacción del proyecto el tributo que se pretende crear riñe con el principio de autonomía y descentralización de las entidades territoriales, ya que la actividad legislativa del Congreso no puede constituirse en un óbice de los mencionados principios, que la Constitución, la ley y el precedente jurisprudencial buscan preservar.

Por tal motivo y atendiendo al tenor literal del presente proyecto, nos permitimos manifestar que el aludido proyecto no viola la autonomía que tienen las entidades territoriales para administrar sus recursos y establecer los tributos para el cumplimiento de sus funciones, siguiendo los lineamientos que la honorable Corte Constitucional ha esbozado en repetidas ocasiones, en ningún aparte textual del proyecto se evidencia una intervención injustificada y ostensible del legislativo, tal como lo ha subrayado la Corte Constitucional en Sentencia C/910 de 2004, en el aparte 10.4 que analizó la exequibilidad del artículo 47 de la Ley 863 de 2003:

#### 10.4. Consideraciones de la Corte Constitucional

La Corte ha señalado que “[l]a autonomía constituye el pilar a partir del cual los entes territoriales pueden alcanzar los fines asignados por el Constituyente, al gozar de cierta capacidad jurídica de autogestión política, administrativa y fiscal. Sobre esta última, la autonomía se traduce en el derecho en cabeza de los departamentos y municipios de “*administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*”, al tenor del artículo 287 de la Constitución. Sin embargo, por disposición del mismo precepto constitucional, dicha autonomía no es absoluta, pues se enmarca dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual encuentra justificación en el hecho de que los departamentos y municipios carecen de la soberanía fiscal que ostenta de manera exclusiva el Congreso de la República. En este sentido, se puede afirmar que la potestad impositiva de las entidades territoriales no es autónoma sino subordinada a la ley.

En ese contexto, ha precisado la Corporación que “[e]l grado de injerencia del legislador en la administración de los recursos de las entidades territoriales depende del origen de los mismos. Lo que se expresó de la siguiente manera: ‘[s]i la ley crea un impuesto nacional, entonces la misma ley debe definir todos los elementos de la obligación tributaria’. Pero en cambio, si se trata de un tributo territorial, y en especial si la ley se limita a autorizar el tributo, entonces pueden las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, proceder a desarrollar el tributo autorizado por la ley. Esto significa que en tales eventos, ‘la ley puede ser más general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución’ (Sentencia C-084 de 1995). Así, desde sus primeros fa-

*llos, esta Corporación ya había señalado que 'la ley de autorizaciones puede ser general o puede delimitar específicamente el tributo, pero al menos debe contener los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo fijen los contenidos concretos de que habla el artículo antes citado'. (Sentencia C-004 de 1993)" Sentencia C-987 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.*

En relación con el grado de injerencia que puede tener la ley en los recursos de las entidades territoriales provenientes de fuente endógena, la Corte en las Sentencias C-538 de 200 M.P. Jaime Araújo Rentería y C-873 de 200 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Salvamento M. Rodrigo Escobar Gil, M. Eduardo Montealegre Lynett, y realizó el siguiente recuento jurisprudencial:

*"cuando se trata de recursos territoriales provenientes de fuente endógena (recursos propios), la posibilidad de intervención por parte del legislador aparece muy restringida, pues de otra forma la autonomía financiera de las entidades territoriales correría el riesgo de perder su esencia" Sentencia C-089 de 2001, M. P. Alejandro Martínez Caballero.*

*Al respecto, el artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso.*

*Se concluye entonces que dentro del marco de generalidad de la ley de autorizaciones a que se ha hecho referencia, bien puede incluir el legislador, en ejercicio de su soberanía impositiva, la destinación del recaudo a que aluden las leyes demandadas, siempre que no implique una intervención injustificada en la autonomía de los entes territoriales. La Corte en Sentencias C-495 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-219 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-413 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, ha establecido una serie de criterios para determinar la constitucionalidad de dicha intervención impositiva en materia de recursos endógenos, así:*

*"Cuando (i) lo señala expresamente la Constitución; (ii) es necesario proteger el patrimonio de la Nación, es decir, para conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional; (iii) resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa; (iv) las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional. Si bien es cierto que la Constitución prohíbe la creación de rentas nacionales con destinación específica, también lo es que no prohíbe la asignación específica de rentas de otro orden, toda vez que no son computadas dentro de los ingresos corrientes de la Nación. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón.*

*"De cualquier manera, toda restricción a la autonomía territorial, en cuanto implica la destinación específica de sus recursos propios, tendrá que ser necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que*

*el legislador busca alcanzar; o de lo contrario deberá ser declarada inexecutable. Sentencia C-219 de 1997. Sentencia C-089 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero".*

A partir de las anteriores consideraciones, considera la Corte que el artículo demandado no desconoce la autonomía de las entidades territoriales en el manejo de sus recursos, por cuanto la previsión allí contenida se orienta a atender un problema que no solamente tiene un enorme impacto sobre las finanzas públicas sino que plantea un problema social de graves proporciones, que afecta no solo a quienes están llamados a ser beneficiarios directos de la destinación especial prevista en la ley, sino a todos los habitantes del territorio nacional, en la medida en que la cobertura del pasivo pensional compromete al Estado en su integridad, situación que constituye una clara amenaza para el presupuesto nacional, compromete la estabilidad económica, y responde a una cuestión social que trasciende el ámbito meramente regional o local.

Por las anteriores consideraciones, habrá de declararse la exequibilidad, en relación con el cargo analizado, del artículo 47 de la Ley 863 de 2003.

Finalmente se traen a colación dos apartes jurisprudenciales que confirman la constitucionalidad del proyecto de ley que se propone: En la primera de ellas se precisa el concepto de propiedad a que hace referencia el artículo 362 de la Carta Política, así:

*"(...) resulta determinante precisar que al hablar de "propiedad" sobre una determinada especie tributaria, la Corte se refiere, en estricto sentido, a la propiedad sobre el recaudo de un impuesto, una tasa o una contribución. En efecto, el tributo, como institución jurídica que, en cada caso concreto, establece los presupuestos objetivos para que surja un crédito y una obligación tributaria correlativa, no es susceptible de dominio. Tampoco lo es la facultad fiscal que implica el poder de crear, modificar o extinguir los presupuestos objetivos de la obligación tributaria. En los términos de la Constitución, los órganos en los cuales reposa el poder tributario - original o derivado - (C.P. artículo 338) gozan de una facultad impositiva y no de un derecho de propiedad." "(...) en oportunidades anteriores, esta Corporación ha establecido que el nivel central de Gobierno se encuentra limitado por el artículo 362 de la Carta, según el cual los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales gozan de la misma protección que la propiedad de los particulares. No obstante, a juicio de esta Corporación, las disposiciones del artículo 362 de la Constitución deben armonizarse con el contenido de los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 del Estatuto Superior, en el sentido de afirmar que la garantía contenida en la primera de las normas mencionadas no es contraria a la facultad del Congreso de autorizar, modificar o derogar tributos de las entidades territoriales. (Corte Constitucional, Sentencia C/219 de 1997, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz).*

En el segundo de ellos se reitera la triada Estado Social de Derecho (artículo 1°), democracia participativa (artículo 3°) y autonomía territorial (artículo 287):

*"(...) La Constitución de 1991 consagra una nueva concepción del Estado y del poder. El respeto de la dignidad humana concebido como elemento fundante del Estado Social de Derecho, encuentra su desarrollo en el reconocimiento de su propia autodeterminación, dentro de la comunidad social a la cual pertenece, que sólo se logra con su participación activa en las decisiones que*

le incumben. De ahí que Estado Social de Derecho, democracia participativa y autonomía territorial no sean más que expresiones de un único fin: el desarrollo integral del hombre dentro de su contexto social.

En este sentido, la autonomía territorial tiene como propósito lograr una eficiente asignación de los recursos del Estado, para el cabal cumplimiento de sus funciones, teniendo en cuenta las necesidades y requerimientos particulares de cada comunidad local” (Corte Constitucional, Sentencia C/506 de 1995, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz)

De igual manera cabe resaltar que la Universidad Pedagógica Nacional ha retardado su desarrollo científico e investigativo por la escasez de recursos económicos, por tanto se hace imperiosa la búsqueda de herramientas financieras que logren suplir esta necesidad y se pueda contribuir con los jóvenes de todas las regiones del país para que logren ingresar a la Universidad Pedagógica Nacional con el hallazgo de todos los elementos necesarios para tener una perfecta formación.

Por lo anterior consideramos que el presente proyecto de ley se ajusta en su contenido material y formal a los preceptos constitucionales, legales y al precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional.

## 5. TEXTO PROPUESTO

### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 040 DE 2008 CAMARA

*por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-Universidad Pedagógica Nacional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase al Concejo de Bogotá Distrito Capital, para que ordene la emisión de la estampilla, “Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional”, hasta por la suma de doscientos cincuenta mil millones de pesos (\$250.000.000.000,00). El monto total recaudado se establecerá a precios constantes de 2010.

Parágrafo. El destino de los recursos se orientará a la construcción de la sede del Proyecto de Investigación Valmaría, en Bogotá, D. C.

Artículo 2°. De conformidad con el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Política autorízase al Concejo de Bogotá, D. C., para que determine las características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades económicas que se realizan en el Distrito Capital de Bogotá.

Parágrafo. Los acuerdos que expida el Concejo Distrital de Bogotá, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán llevados a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Concejo Distrital tendrá el término de un año, a partir de la sanción de la presente ley, para que haga la respectiva reglamentación.

Artículo 3°. Facúltese al Concejo de Bogotá para que haga obligatorio el uso de la estampilla, “Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional”, cuya emisión por esta ley, queda a cargo de los funcionarios del Distrito Capital de Bogotá que intervengan en las actividades económicas gravadas.

Artículo 4°. La obligación de adherir y anular la **estampilla, “Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional”**, queda a cargo de los funcionarios del Distrito de Bogotá que intervengan en los

diferentes actos y hechos económicos que sean sujetos del gravamen que se autoriza por la presente ley.

Artículo 5°. La tarifa contemplada en esta ley, no podrá exceder el dos por ciento (2%), del valor de la actividad económica sujeta al gravamen.

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

## 6. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir **Ponencia Positiva** al Proyecto de ley número 040 de 2008 Cámara, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-Universidad Pedagógica Nacional*, y solicitamos a la plenaria de la Comisión Tercera Constitucional Permanente aprobarlo en primer debate.

Del señor Presidente,

*Luis Enrique Salas Moisés*, Ponente Coordinador; *Carlos Augusto Celis Gutiérrez*, Ponente, Partido Social Unidad Nacional; *René Garzón Martínez*, Ponente, Polo Democrático Alternativo.

\* \* \*

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 2008 CAMARA

*por la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001.*

Bogotá, D. C., septiembre 30 de 2008

Doctor

ELIAS RAAD HERNANDEZ

Presidente

Honorable Comisión Séptima

Cámara de Representantes

E. S. D.

Comendidamente me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 103 de 2008, *por la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001.*

## I. Origen

El proyecto de ley fue presentado por el honorable Representante a la Cámara Jaime Restrepo Cuartas, luego de radicada en la Secretaría de la Cámara de Representantes fue repartida por la naturaleza del asunto a la Comisión Séptima, del cual fui designada ponente para primer debate ante la Comisión Séptima de Cámara.

El proyecto de ley fue objeto de estudio en la legislatura anterior, siendo aprobado en Comisión Séptima y Plenaria de Senado, bajo el número 76 de 2007, así mismo en Comisión Séptima y Plenaria de Cámara, bajo el número 238 de 2007, sin embargo fue archivado al no realizarse la aprobación de la conciliación de textos en ambas plenarios.

## II. Evaluación del Proyecto

### Consideraciones Generales

El objeto inmediato del proyecto de ley que nos ocupa, como aparece en su título, es el de modificar el artículo 2° de la Ley 647 de 2002, dicha modificación va encaminada a evitar indebidas interpretaciones que han ocasionado exclusiones injustas del Sistema Universitario de Salud, para aquellas personas cuyo cubrimiento en salud ha estado a cargo de las universidades públicas desde antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, afectando así el principio de continuidad, oportu-

nidad y libre escogencia, haciéndose necesario incluir en el texto de la ley la intención inicial del legislador, cual era la de otorgar autonomía a la Universidades para crear su propio sistema de seguridad social en salud, sin excluir del mismo a quienes contaban con su cobertura.

#### Articulado

La iniciativa consta de tres artículos, en el primero se modifica el literal c) del artículo 2° de la Ley 647 de 2001 relacionado con los afiliados, la modificación consiste en adicionar el siguiente texto: **“y a las personas que al término de su relación laboral se encuentren afiliados al Sistema Universitario de Salud y adquirirían el derecho a la Pensión con la misma Universidad o con el Sistema General de Pensiones”**, a fin de cumplir con el objetivo planteado.

En el artículo 2° del proyecto se adiciona un literal al artículo 2° de la Ley 647 de 2001, con el fin de establecer la obligación de aplicar la planilla integrada de aportes consagrada en el Decreto 1931 de 2006 para estos casos. Por último el artículo 3° hace referencia a la vigencia.

#### Consideraciones constitucionales y legales

Como fue planteado por el autor de la iniciativa en la exposición de motivos, la Constitución de 1991 estableció el principio de la autonomía universitaria, a través de él, las universidades pueden cumplir la misión y objetivos que le son propios, contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual se consolida como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad. El principio de la autonomía universitaria fue desarrollado a través de la Ley 30 de 1992 y en ella se dispuso, con relación a la naturaleza de estas entidades educativas, especialmente en el artículo 57, inciso 2°, modificado por la misma Ley 647 de 2001, que el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprendería la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia **seguridad social en salud**; lo anterior como complemento de lo dispuesto en el artículo 236 de la Ley 100 de 1993 que autorizó la existencia de las llamadas entidades adaptadas.

Por su parte el artículo 16 del Decreto 1890 de 1995 que reglamenta el artículo 236 de la Ley 100 de 1993 en cuanto a los servidores de una entidad objeto de adaptación que se jubilen, dispuso que: *“En el caso de personas que se encontraban vinculadas el 23 de diciembre de 1993 a la entidad sujeta de adaptación, que continúen trabajando en la misma hasta el término de su relación laboral y que se jubilen con el sistema general de pensiones, la entidad objeto de adaptación recibirá de la respectiva administradora de pensiones la cotización correspondiente a salud, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias, para efectos de continuar prestando el servicio a los pensionados que así lo decidan”*.

Con las normas anteriores podemos afirmar que la intención del legislador al establecer tales disposiciones era la de preservar la continuidad en salud de los afiliados a cajas, fondos o entidades del sector público, no solo durante su vínculo laboral, sino también con posterioridad al otorgamiento de la prestación económica, independientemente de quien fuera el pagador de la misma, con fundamento en los principios de estabilidad, continuidad y libre escogencia en los servicios de salud.

Por lo tanto no es dable interpretar el contenido del artículo 2° de la Ley 647 de 2001, en un sentido diferente al que la razón lógica establece, esto es, el que aquellas personas que al término de su relación laboral se encuentren afiliados al Sistema Universitario de Salud y adquirieran el derecho a la Pensión con la misma Universidad o con el Sistema General de Pensiones, pueden continuar siendo atendidos en salud por los mismos Sistemas Universitarios.

Igualmente vale la pena mencionar la conveniencia de mantener esta población en el sistema de salud al que pertenecen ya que estamos haciendo referencia a un grupo poblacional vulnerable, en el entendido que se trata de personas de avanzada edad, la gran mayoría con procedimientos y tratamientos en curso, que le implicarían iniciar nuevos procesos ante la EPS a la que eventualmente tuvieren que trasladarse.

Por lo tanto el proyecto de ley objeto de la presente ponencia está sustentado en los principios de estabilidad, continuidad, libre escogencia en los servicios de salud, autonomía universitaria y además en motivos de solidaridad y equidad.

#### Proposición

Por las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y me permito solicitar a los honorables miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 103 de 2008, *por la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001*.

Cordialmente,

*Amanda Ricardo de Páez,*

Representante a la Cámara.

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 2008 CAMARA

*por la cual se modifica el artículo 2° de la Ley 647 de 2001.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Modifíquese el literal c) del artículo 2° de la Ley 647 de 2001, el cual quedará así:*

**c) Afiliados.** Únicamente podrá tener como afiliados a los miembros del personal académico, a los empleados y trabajadores de la respectiva Universidad, y a las personas que al término de su relación laboral se encuentren afiliados al Sistema Universitario de Salud y adquirieran el derecho a la Pensión con la misma Universidad o con el Sistema General de Pensiones.

Se garantizará el principio de libre afiliación y la afiliación se considerará equivalente para los fines del tránsito del sistema general de la Ley 100 de 1993 al sistema propio de las universidades o viceversa, sin que sean permitidas afiliaciones simultáneas.

Artículo 2°. *Adiciónese un literal al artículo 2° de la Ley 647 de 2001, así:*

**f)** Para los efectos de la presente Ley se dará aplicación a la Planilla Integrada de Aportes consagrada en el Decreto 1931 de 2006 y las normas que lo modifiquen o adicionen.

Artículo 3° *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y derogan las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

*Amanda Ricardo de Páez,*

Representante a la Cámara.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2008  
CAMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Campoalegre, en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 2008

Doctor

MIGUEL AMIN ESCAF

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional

Cámara de Representantes

Bogotá D.C.

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 115 de 2008 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Campoalegre, en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera, para rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, me permito someter a consideración de los miembros de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes el siguiente informe de ponencia.

**1. AUTOR DEL PROYECTO**

Honorable Representante a la Cámara, doctor *Luis Enrique Dussán López*.

**2. OBJETIVO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA PARLAMENTARIA**

Con esta iniciativa se busca resaltar la importancia que tiene el municipio de Campoalegre, reconociendo su condición de municipio agroindustrial, que lo ha llevado a ser denominado **La Capital Arrocerera del Huila**. Así se facilita la materialización de la acción del Estado a nivel local, extendiendo los valores de la nacionalidad y permitiendo desarrollar la contribución de la gestión gubernamental.

Buscando que la Nación se asocie a la celebración de los doscientos (200) años de fundación del municipio de Campoalegre en el departamento del Huila, con el fin de apoyar el desarrollo económico, agroindustrial y turístico de la región financiando la construcción del Parque Temático del Arroz, la pavimentación de 11 Kms vía Nacional (Las Mercedes- la Batea), construcción del puente sobre el río Neiva y la quebrada la Ciénaga, la ampliación de la cobertura del sistema de gaseoducto (casco urbano y centros poblados), la terminación del Centro Cultural y de Convenciones III Fase, la recuperación de las vías terciarias (100 km) y construcción de obras de arte, la adecuación y mantenimiento del alumbrado público (1.500 luminarias), la higienización de fuentes hídricas urbanas, la construcción del alcantarillado de la carrera 9 calles 13 a 24, la construcción, remodelación y adecuación de instituciones educativas del municipio de Campoalegre y la repavimentación de vías urbanas.

**3. RESEÑA HISTORICA**

El municipio de Campoalegre fue fundado el día 14 de agosto de 1809, once meses antes de iniciarse

la lucha por la emancipación, un grupo de personas de buena posición social que la acreditaban encabezando sus nombres con el DON nobiliario, firmaron a ruego la escritura de donación del lote de terreno situado en el sitio de El Palmar, entre las quebradas de la Caraguaja y río Frío, el cual llevó el nombre de “La Santísima Trinidad de Campoalegre”; entre los que se encontraban Don José, Don Juan Agustín, Don Francisco, Don José Licerio, Don Joaquín y Don Sebastián Losada; Don Fernando Cortés, Don Pioquinto Álvarez, Don Hilario Perdomo, Don Joaquín Losada y Herrera, las damas Doña Manuela y Doña Gertrudis Losada, y Doña Margarita Herrera.

De esta manera se protocolizó la fundación de la población habiéndose levantado acta en la ciudad de “La Purísima Concepción de Neiva” y ante el alcalde ordinario de esa ciudad Don Ignacio Vicente Solano y los testigos Don Mariano García y Don Juan Miguel Espinosa, quienes firmaron en nombre de los donantes.

En cuanto al nombre del poblado fue Don José Ignacio Gutiérrez quien tenía su residencia en el Alto de la Concepción de Llano Grande, en documento fechado el 9 de enero de 1809 en Neiva, ofreciendo terrenos y dinero para la fundación del poblado bajo la condición que se llamara “La Santísima Trinidad de Campoalegre”.

Ya en 1810 el presbítero Francisco Javier Cándido Pinzón, manifestó que desde ese día se llamaría “Sevilla”, por su gran parecido que él encontraba de esta región con Sevilla (España); pero el 12 de febrero de 1811 se llamó a esta Comarca Campoalegre, debido a que el nombre del presbítero no gustó en los pobladores.

Es importante precisar que la capital del departamento del Huila, “Neiva” fue objeto de dos fundaciones y sitios diferentes al que actualmente ocupa y la primera de ellas se efectuó en la región denominada “Las Tapias”, predios actuales de Campoalegre, el 8 de diciembre de 1539.

La ubicación geográfica del municipio situada en la parte media del departamento del Huila, entre el río Magdalena y la cordillera Oriental, a 666 metros sobre el nivel del mar con una temperatura media de 27 grados centígrados y una extensión de 423 kilómetros cuadrados, con sus vegas fértiles propias para la agricultura, le permite poseer las mejores condiciones para cultivos, especialmente el cultivo del arroz, la cual reviste de mayor importancia para el departamento del Huila obteniendo el título de “La Capital Arrocerera del Huila”, con una historia de reconocimiento Nacional por su capacidad productiva y por la calidad de grano producido.

Fue en la hacienda “Piravante” de propiedad del yerno del ilustre General y ex Presidente de la República José Hilario López, donde se hicieron las primeras siembras de arroz en el año de 1910. En 1934, se realiza la edificación y montaje del primer molino inglés marca “Levis Grant” siendo su fundador el vallecaucano Efraín López, este fue el nacimiento y el fundador del Molino “Flor Huila”.

Su distinción como la Capital Arrocerera del Huila, da inicio y reaparece en los últimos tiempos con una fiesta tradicional que es el festival del arroz, que hace parte integral de auténticas expresiones folclóricas huilenses.

#### **4. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

##### **a) Aspectos constitucionales:**

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3, se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de hacer, interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

##### **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 y, en tal sentido, este es un mandato legal.

#### **5. ANALISIS JURISPRUDENCIAL RELACIONADO CON LA INICIATIVA DEL CONGRESO EN EL GASTO PUBLICO**

Esta iniciativa de ley tiene fructífero respaldo de la Corte Constitucional en varias sentencias sobre la materia (C-685/96, C-1997/01, C-859/01, C-442/01, C-1065/01). Estas jurisprudencias son precisas al establecer la autonomía del Congreso en cuanto a la iniciativa propia en esta clase de “leyes de honores”, donde se compaginan con lo determinado en el inciso 1º del artículo 345 de nuestra Carta Política, ratificando, que no se podrá hacerse erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, al igual que armonizan con el inciso 2º del precitado artículo, donde claramente estipula que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o por los Concejos Distritales o Municipales.

La Corte Constitucional al establecer si el Proyecto de ley número 057 de 2003 Cámara, 061 de 2004 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cincuenta años de la fundación del municipio de Toledo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones*, viola el artículo 151 de la Constitución Política por desconocimiento de los artículos 76 y siguientes de la Ley 715 de 2001. Igualmente, si en el trámite del proyecto de ley se omitió el cumplimiento del requisito señalado en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se pronunció mediante Sentencia C-729 de 2005, cuyo Magistrado Ponente fue el doctor Alfredo Beltrán Sierra, la Sala Plena se pronunció en los siguientes términos:

“... ”

*En muchas oportunidades esta Corporación, ha reiterado el principio de legalidad del gasto público (C-685/96, C-1997/01, C-859/01, C-442/01, C-1065/01). Resumiendo lo dicho por esta Corte, se tiene que **la iniciativa en materia de gasto público, la tienen tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional**. Así, el Congreso tiene la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten un gasto, pero su inclusión en el proyecto de presupuesto es una facultad otorgada al Gobierno, de suerte, que aquel no le puede impartir órdenes o establecer un mandato perentorio, a fin de que determinado gasto sea incluido en el presupuesto. (Subrayado y negrillas mías).*

Insiste este planteamiento la Corte Constitucional en Sentencia C-1113 de 8 de noviembre de 2004, donde ha dicho que:

“... ”

*En la Sentencia C-399 de 2003 (Magistrada Ponente: doctora Clara Inés Vargas Hernández) esta Corporación declaró exequibles varias normas que autorizaban al Gobierno “para asignar en la adición presupuestal de la vigencia de 2002 y dentro del presupuesto de las vigencias 2003 y siguientes, las sumas necesarias para ejecutar las obras de infraestructura de interés social que en el municipio de Sevilla se requieran y este no cuente con los recursos necesarios, así como para la recuperación de su patrimonio histórico y consolidación del capital cultural, artístico e intelectual (...).”*

La Corte decidió que dichos gastos versarían sobre la realización de obras mediante el mecanismo de cofinanciación y, por ende, era aplicable la excepción dispuesta en el artículo 102 referido. Dijo la Corte:

“...Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, ‘la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alínderación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política’ (Corte Constitucional, Sentencia C-017/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte declaró fundadas las objeciones (parciales) al Proyecto de ley número 167/95 Senado, 152 de 1995 Cámara, porque obligaba al Gobierno a asumir directamente una función atribuida directamente a una autoridad municipal, donde además no estaba previsto el sistema de cofinanciación.). Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (...)

|| [E]s claro que mediante el sistema de cofinanciación la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la Nación orienta la dinámica de la descentralización “al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales”, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior.

Relacionado con lo que nos incumbe la Corte ha señalado lo siguiente, tal como se encuentra consignado en la Sentencia C-685/96 cuyo Magistrado Ponente fue el doctor Alejandro Martínez Caballero, donde se declaró inexecutable los artículos 59 de la Ley 224 de 1995, 18 de la Ley 225 de 1995 y 121 del Decreto 111 de 1996, entre otras razones porque permitían que, en desconocimiento del principio de legalidad y especialización del gasto, el Gobierno efectuara traslados presupuestales entre gastos de inversión y fondos de cofinanciación. En el mismo sentido pueden consultarse las Sentencias C-539 de 1997 M.P. doctor Antonio Barrera Carbonell, C-197 de 2001 M.P. doctor Rodrigo Escobar Gil y C-859 de 2001 M.P. doctora Clara Inés Vargas Hernández, donde se pronuncian así:

“...En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano,

que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (C.P. artículo 1º). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (C.P. artículo 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que esta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo”.

(...)

En este orden de ideas, la objeción planteada por el Gobierno, según la cual el artículo 102 de la Ley 715 de 2001 no permite a la Nación intervenir en la ejecución de proyectos de competencia exclusiva de las entidades territoriales, carece de fundamento pues, como se ha visto, dicha posibilidad está prevista a través de la modalidad de cofinanciación.

Ahora bien, durante el trámite de insistencia en el Congreso los parlamentarios explicaron que el diseño acogido en el proyecto es, precisamente, el de la cofinanciación. (...) || La Corte comparte la posición del Congreso en este sentido pues, además de ser clara la voluntad del Legislador, una interpretación sistemática del proyecto así lo ratifica. En efecto, cuando en su artículo séptimo (7º) precisa que podrán celebrarse convenios interadministrativos entre la Nación, el departamento del Valle y el municipio de Sevilla, es razonable comprender que dicha autorización está dada, naturalmente, en virtud del sistema de cofinanciación. E incluso el artículo quinto (5º) del proyecto precisa que la autorización se concede para aquellos eventos en los cuales el municipio no dispone de los recursos necesarios, lo cual reivindica entonces la competencia de la Nación solamente en virtud de los principios de concurrencia y subsidiariedad.” (Sentencia C-399 de 2003, M.P. doctora Clara Inés Vargas Hernández).

Nuevamente en la Sentencia C-1047 del año 2004, M.P. doctor Manuel José Cepeda Espinosa, con base en argumentos similares, la Corte decidió declarar infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República al artículo 2º del Proyecto de ley número 048 de 2001 Senado y 212 de 2002 Cámara de Representantes. “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del Municipio de Albán, en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”, donde se expresa con los siguientes argumentos:

“La Corte analizará si la autorización otorgada en el artículo 2º del Proyecto de ley cuestionado hace referencia a la inclusión de partidas presupuestales dirigidas a realizar obras mediante el mecanismo de la cofinanciación. La norma objetada dice:

“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 Albán en el Departamento de Cundinamarca (...).” (Subraya fuera de texto).

De la utilización del verbo “concurrir” en el proyecto de ley, se constata que este último autoriza al Gobierno a incluir partidas presupuestales para que la Nación contribuya, con una cantidad de dinero, para la realización de las obras señaladas. Por lo tanto, el artículo 2º analizado prevé que los proyectos sean ejecutados a partir del aporte de dinero, tanto del Municipio de Albán como de la Nación, y de su texto se descarta que la autorización esté encaminada a que su financiación sea hecha únicamente con dineros del Presupuesto General de la Nación.

La Corte ha señalado que el mecanismo de la cofinanciación consiste precisamente en que la Nación, con el aporte de unos recursos, concurre con las entidades territoriales para alcanzar un determinado fin. Justamente en la Sentencia C-399 de 2003 precitada, se consideró que a través de la cofinanciación:

“...la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen”. Igualmente, esta Corporación ha señalado que el sistema de cofinanciación desarrolla, entre otros, el principio de concurrencia, el cual a su vez, “implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el ‘diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.” (Sentencia C-201-98 M.P. Fabio Morón Díaz) (Sentencia C-1051 de 2001MP Jaime Araújo Rentería. En dicha sentencia, la Corte declaró inexecutable la expresión “favorable” contenida en el artículo 12 de la Ley 53 de 1989, el cual decía: “Artículo 12. Para la creación de los organismos de tránsito de nivel municipal se requerirá concepto previo favorable de las oficinas departamentales de planeación.”).

En la sentencia C-685 de 1996, M.P. doctor Alejandro Martínez Caballero, la Corte declaró la inexecutable del artículo 59 de la Ley 224 de 1995, el cual autorizaba al Gobierno para que efectuara traslados presupuestales de algunos fondos de cofinanciación para atender los diferentes proyectos de inversión social regional. Para la Corte, dicho mecanismo violaba el principio de legalidad y especialización del gasto, pues permitía que el Gobierno modificara erogaciones de la ley de presupuesto, al transferir partidas de una entidad a otra, la Corte explicó que:

“El mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (C.P. artículo 1º). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (C.P. artículo 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que esta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo. Y en este caso es claro que la norma impugnada

*da violó tales principios y reglas pues desconoció los principios de legalidad y especialización del gasto, al permitir que el gobierno efectúe, por medio del decreto de liquidación, traslados presupuestales entre gastos de inversión y fondos de cofinanciación”.*

En este mismo sentido, en la Sentencia C-568 de 1998, M.P. doctor Alfredo Beltrán Sierra, en la cual la Corte estudió la constitucionalidad de varias normas contenidas en la Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del año 1998, donde para efectuar este análisis, la Corte analizó los principios constitucionales que rigen la actividad presupuestal, donde de igual manera se pueden consultar también las Sentencias C-201 de 1998 M. P., doctor Fabio Morón Díaz, la Corte precisó que:

*“En relación con el mecanismo de cofinanciación de proyectos específicos de inversión, esta Corporación tiene por sentado que mediante él se “permite que existan transferencias financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas –como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (C.P. artículos 356 y 357)– sino que puedan ser condicionadas por el Gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley. De esa manera se pretende que la Nación pueda orientar la dinámica de la descentralización al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial, que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos. (...)”.*

*En conclusión, el artículo 2º cuestionado autoriza al Gobierno Nacional a incluir unas partidas presupuestales para, aportar, en concurrencia con el Municipio de Albán, unos recursos dirigidos a cofinanciar las obras señaladas, en desarrollo del principio de concurrencia (artículo 288 de la C.P.) y respetando la jurisprudencia constitucional. Por lo tanto, no se desconoce el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, ni se vulnera el artículo 151 superior. Por estas razones, la Corte encuentra que la primera objeción elevada por el Gobierno Nacional es infundada”.*

*Del anterior recuento se desprende que la Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a “autorizar” al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto no se vulnera, en tanto 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; ii) que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con los mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001 cuando se enmarcan dentro de las excepciones señaladas en el artículo 102 de dicha Ley, a saber, cuando se trata de las “apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”.*

La presente iniciativa cumple con las disposiciones de la Constitución Política y se ajusta a la interpretación que ha hecho la Corte Constitucional, al igual que sigue los lineamientos dados en las Leyes 715 de 2001, 812 de 2003 y 819 de 2003.

Por todas estas razones, este municipio merece el reconocimiento del Gobierno Nacional en la conmemoración de su segundo centenario, concurra y sea solidaria en su celebración; para de esta manera sean atendidos los requerimientos y necesidades que presenta el municipio de Campoalegre.

#### **6. Proposición**

Por las anteriores consideraciones, propongo a los honorables Miembros de la Comisión Cuarta Constitucional de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al **Proyecto de ley número 115 de 2008 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Campoalegre, en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.**

De los honorables Representantes,

Atentamente,

*Ignacio Antonio Javela Murcia,*

Ponente.

#### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Campoalegre, en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se asocia a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Campoalegre en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación, a cumplirse el día 14 de agosto de 2009, y exalta la memoria de sus fundadores y donantes de media estancia de tierra: José, José Licerio, Juan Agustín, Francisco, Sebastián Losadas, Fernando Cortés, Pioquinto Alvarez, Hilario Perdomo, Joaquín Losada y Herrera, las damas Manuela y Gertrudis Losada y Margarita Herrera, entre otros.

Artículo 2º. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de interés público o social y de beneficio para la comunidad del municipio de Campoalegre, en el departamento del Huila:

1. Construcción Parque Temático del Arroz.
2. Pavimentación de 11 km vía Nacional: Las Mercedes-La Batea y construcción del puente sobre el río Neiva y la quebrada la Ciénaga, vereda las vueltas.
3. Ampliación cobertura del sistema de gaseoducto (casco urbano y centros poblados).
4. Terminación del Centro Cultural y de Convenciones III Fase.

5. Recuperación de las vías terciarias (100 km) y construcción de obras de arte.
6. Adecuación y mantenimiento del alumbrado público (1.500 luminarias).
7. Higienización de fuentes hídricas urbanas.
8. Construcción alcantarillado carrera 9 calles 13 a 24.
9. Construcción, remodelación y adecuación de instituciones educativas del municipio de Campoalegre.
10. Repavimentación de vías urbanas.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 326 DE 2008 CAMARA, 31 DE 2007 SENADO**

*por la cual se definen normas sobre la Responsabilidad Social y Medioambiental de las empresas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre 23 de 2008

Honorable Representante

MARCO TULIO LEGUIZAMON ROA

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Bogotá

Asunto: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 326 de 2008 Cámara 31 de 2007 Senado.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la función de ponentes asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 326 de 2008 Cámara, 31 de 2007 Senado, *por la cual se definen normas sobre la Responsabilidad Social y Medioambiental de las empresas y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

*Jaime Alonso Zuluaga, Constantino Rodríguez, Juan Carlos Valencia, Bladimiro Cuello, Lucero Cortés, Fabio Arango, Representantes a la Cámara.*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 326 DE 2008 CAMARA, 31 DE 2007 SENADO**

*por la cual se definen normas sobre la Responsabilidad Social y Medioambiental de las empresas y se dictan otras disposiciones.*

Nos ha correspondido el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 326 de 2008 Cámara, 31 de 2007 Senado**, *por la cual se definen normas sobre la Responsabilidad Social y Medioambiental de las empresas y se dictan otras disposiciones.*

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**Antecedentes del proyecto de ley**

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa presentada por la Bancada del Movimiento Político MIRA, la cual fue radicada en la Secretaría General del Senado de la República el día 24 de julio de 2007. El Senado de la República cumplidos los requisitos legales de publicación y anuncio de esta iniciativa aprobó el Proyecto de ley en Primer Debate el 4 de diciembre de 2007 y en Segundo Debate el 28 de mayo del presente año, a través de las ponencias del Senador Ernesto Ramiro Estacio.

**Objeto del proyecto**

El presente proyecto de ley, tiene por objeto establecer un conjunto de disposiciones que promueven la Responsabilidad Social de las Empresas – (RSE), comportamientos voluntarios, socialmente responsables, por parte de las organizaciones comprendidas en el proyecto, a partir del diseño, desarrollo y puesta en servicio de políticas, planes, programas, proyectos y operaciones, de tal manera que tiendan al logro de los objetivos sociales y ambientales responsables, basados en la prevención y reparación de los daños ambientales; sin embargo, en el desarrollo del proyecto de ley se desnaturaliza la esencia voluntaria de la responsabilidad social empresarial.

**Definiciones**

La concepción de la **Responsabilidad Social**, parte de las decisiones y las acciones que asumen los inversionistas, los accionistas, los dueños de las empresas o sus altos directivos, en forma voluntaria y encaminada a objetivos acordes con su actividad empresarial y su entorno.

Ser socialmente responsable es entonces ser un buen ciudadano corporativo, que se relaciona directamente con la ética en los negocios, con el liderazgo moral, es una actitud cultural tanto de parte de las organizaciones como de las personas que la componen.

La dirigencia empresarial está cada vez mejor informada y conoce de la influencia que tiene la actividad empresarial con lo público y lo social. Así también, son conscientes que las organizaciones empresariales están sujetas a presiones por parte de los gobiernos, de la sociedad civil y de los consumidores, que los llevan a cumplir socialmente frente a estas demandas.

**La Responsabilidad Social Ambiental**, es una de las facetas, de esta actitud empresarial, sobre la cual los autores del proyecto de ley, quieren legislar. El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, la define como “el compromiso que tiene toda organización empresarial de incorporar, de manera integral en su gestión productiva, la dimensión ambiental y social, de tal manera que a la vez que mejora la productividad y competitividad del negocio, contribuye en la atención de necesidades sociales, generando bienestar social y protegiendo el medio ambiente.”

**Justificación**

La responsabilidad entre estados, entre lo público y lo privado y ante la necesidad de ahondar esfuerzos en aras de proteger al Medio Ambiente; se inicia desde 1972, La Comisión Bruntland sobre Medio Ambiente y Desarrollo Humano Sostenible, diez (10) años más tarde en 1992 con la Cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro, la Cumbre del Milenio en el 2000 y la de Johannesburgo en 2002. Conceptos que fueron acogidos por Colombia los cuales se encuentran plenamente plasmados y desarrollados en la Constitu-

ción de 1991 y toda normatividad existente en el tema como la Ley 99 de 1993 la cual dentro de sus principios generales establece la acción para la protección y recuperación ambiental del país.

La RSE es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado y en el mismo sentido se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental.

#### **Iniciativas en materia de RSE en Colombia**

Con el propósito de impulsar la Responsabilidad Social Empresarial en nuestro país, el Gobierno Nacional en cabeza de los Ministerios del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en conjunto con el Ministerio de Comercio Industrias y Turismo han venido formulando y desarrollando Políticas que promuevan la protección ambiental involucrando a los diferentes actores.

Ante la preocupación mundial y nacional sobre el tema de calentamiento global y sus afectaciones y consecuencias que este conlleva, nuestra legislación actual y futura apunta a la puesta en marcha de políticas y estrategias con el fin de mitigar los daños irreversibles que pueda ocasionar. Esto con el apoyo y compromiso de todo el pueblo colombiano.

En Colombia, la experiencia que se tiene frente al Tema de la (RSE) es poca comparada con la que se tiene en Europa y América Latina; donde en los últimos años muchas son las iniciativas que se han impulsado en la incorporación de la responsabilidad social de las empresas en la estrategia empresarial, con el fin de promover y fomentar el comportamiento socialmente responsable de las empresas; gracias a todos los esfuerzos realizados por todos los actores involucrados en el tema RSE en Colombia, muchos son los logros que han obtenidos y que se esperan obtener con la puesta en marcha de la (RSE), la cual no es posible sin la participación activa, voluntaria e intencional de las diferentes empresas.

El Gobierno Nacional mediante el Decreto 2828 de 2006 creó el Comité Técnico de Sostenibilidad el cual fue instalado en el mes de febrero del presente año, con una composición amplia e incluyente, en la cual concurren los sectores público y privado, la sociedad civil, organismos multilaterales y la comunidad internacional, para orientar la sostenibilidad económica, social y ambiental del país, cuyo objetivo es reflejar el avance de las acciones públicas y privadas de la sociedad colombiana orientadas al logro de su sostenibilidad, económica, social, ambiental a largo plazo.

Esta instancia demuestra el apoyo y la colaboración de todos los sectores de la sociedad que se han comprometido voluntariamente con el cumplimiento de los Objetivos del Milenio para Colombia con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos que se destinen a la Responsabilidad Social, Ambiental y Económica.

Este proyecto hace parte de la implementación del Sistema Nacional de Competitividad permitiendo desarrollar acciones de largo plazo y desde el cual se pueden trabajar los diferentes temas contemplados en el proyecto de ley.

El funcionamiento del Comité Técnico de Sostenibilidad, no afecta la facultad de los órganos de gobierno de expedir normas regulatorias para hacer internos los efectos positivos y favorables de las empresas en la sociedad, lo cual corresponde a la responsabilidad legal y no a la social.

El Congreso de la República, la Coordinación del Pacto Mundial de las Naciones Unidas de Colombia y las diferentes instituciones del sector privado se han vinculado y han venido desarrollando e implementando iniciativas voluntarias para impulsar acciones dirigidas a las organizaciones empresariales en este campo.

Como resultado, de las reuniones sostenidas de la citada Mesa, se elaboró un documento el cual contiene recomendaciones a la Presidencia del honorable Senado de la República sobre el tema de Responsabilidad Social. En este documento se reconoce y mantiene el carácter voluntario de la Responsabilidad Social de las Organizaciones.

Otro resultado relevante de estas iniciativas es la elaboración de la Guía Técnica Colombiana 180 sobre Responsabilidad Social por parte del Comité Técnico 180 de Icontec, la cual es consecuencia de más de un centenar de reuniones de trabajo, durante los últimos cinco años, en la que participaron entidades del sector público y privado.

Esta Guía busca Orientar – por medio de lineamientos y recomendaciones – a las empresas que, independientemente de su tamaño, naturaleza, productos o servicios, quieran abordar este tema de manera voluntaria y que puedan hacerlo obedeciendo a las características de la cultura y las problemáticas propias de nuestro país.

Esta Guía se centra en proporcionar lineamientos para:

- Establecer, implementar, mantener y mejorar en forma continua un enfoque de responsabilidad social en la gestión.
- Involucrar a las partes interesadas (stakeholders) en una gestión socialmente responsable.
- Comunicar y evidenciar este enfoque ante las partes interesadas.
- Fortalecer a las organizaciones en términos de confianza, transparencia y creación de valor para todas las partes interesadas.
- Proveer los criterios mínimos para procesos voluntarios de verificación y auditoría ética y social, mejorando sistemáticamente el desempeño social de las organizaciones, y así determinar la sostenibilidad de las organizaciones en materia económica, ambiental y social.

Como se puede observar, el documento se concibió como una guía<sup>1</sup> que contiene lineamientos y no requisitos, y mucho menos una norma técnica, ya que iría en contravía de la esencia de la Responsabilidad Social, atendiendo la solicitud de la industria de fortalecer la cultura y sensibilizar la transformación en el tema.

#### **Conveniencia del Proyecto de ley**

El espíritu del proyecto se encauza en la Responsabilidad Social Empresarial, pero al ahondar en el estudio de su articulado y frente a la definición misma de RSE, consideramos que se desconfigura totalmente su filosofía al establecer por un lado, la obligatoriedad de rendir informes anuales de Responsabilidad Social de las empresas, la cual no se enmarcaría dentro de la naturaleza voluntaria de su concepto.

Por otro lado, la obligación de consultar a los socios, por parte de las empresas en las decisiones ambientales,

<sup>1</sup> Una Guía Técnica es un documento normativo que proporciona recomendaciones o pautas no obligatorias, en relación con situaciones repetitivas en un contexto dado, la cual es adoptada por un Organismo Nacional de Normalización.

afirmamos que rompe el esquema de funcionamiento de las sociedades. Es pertinente resaltar, que el régimen de sociedades ya contempla los órganos y los mecanismos legales por medio de los cuales los accionistas pueden expresar sus opiniones y decisiones.

Y por último, las acciones de cumplimiento que podrá interponer cualquier persona que se sienta afectada por la violación de los preceptos de esta ley, igualmente, va en contravía de la naturaleza voluntaria de la RSE.

En general, el concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), corresponde a una visión integral de la sociedad y del desarrollo que entiende que el crecimiento económico y la productividad, están asociados con las mejoras en la calidad de vida de la gente y la vigencia de instituciones políticas democráticas y garantes de las libertades y los derechos de las personas. Igualmente, asumiendo que el fin general de la economía es proporcionar bienestar a la sociedad y que dichas demandas sociales se expresan insuficientemente en las normas legales, lo que implicaría un compromiso más profundo y exigente de los actores económicos con el resto de la sociedad; es decir, en la Responsabilidad Social Empresarial no se trata sólo de dar cuentas, que exige el derecho, sino de asumir una responsabilidad que no se exige legalmente, sino que la empresa asume voluntariamente y, por tanto, va más allá del propio derecho.

En este sentido, cualquier ley que regule la RSE irá en contravía de su esencia voluntaria.

La Responsabilidad Social Empresarial no se construye a partir de reglamentaciones. Se construye a partir de convencimientos éticos y beneficios tangibles.

#### **Importancia de la Responsabilidad Social**

La importancia de la RSE reside en que es la nueva forma de gestión voluntaria, y en este contexto, la forma de hacer negocios también cambió. Ante la Globalización del mundo, se crea un nuevo reto: obtener beneficios creando valor económico, medioambiental y social para los accionistas, pero también para la sociedad en su conjunto.

El contexto internacional del comercio, la presión de diversos actores sociales y las propias convicciones de algunos empresarios, están impulsando a las empresas a integrar la RSE a sus estrategias de negocios. Esto es ciertamente visible a nivel de las grandes compañías globales, pero también lo es para empresas de países en desarrollo, incluyendo las Pymes.

En general las empresas y los expertos en la materia subrayan la naturaleza voluntaria de la responsabilidad social, su integración en el contexto del desarrollo sostenible y la necesidad de definir su contenido a escala global. Destacan que no cabe esperar soluciones “únicas y universales” y que cualquier tentativa de regular la responsabilidad social de las empresas sería contraproducente, en la medida en que anularía la creatividad y el carácter innovador de las empresas, que constituyen el motor del desarrollo con éxito de la RSE. Además, podría generar conflictos de prioridades para las empresas que operan en distintas áreas geográficas.

#### **3.1 Premisas de la RSE**

El enfoque actual, reconocido internacionalmente, del concepto de la RSE se funda en las siguientes premisas:

- **Naturaleza voluntaria:** La naturaleza de la RSE es voluntaria, en tanto planea realizar acciones complementarias a las derivadas de las responsabilidades legales.

El proyecto de ley tiene por objeto establecer un conjunto de disposiciones para la promoción de comportamientos voluntarios, todas las acciones deberían estar orientadas a ese objetivo; sin embargo, en el desarrollo de la ley se desnaturaliza esta premisa.

- **Comportamiento ético:** La RSE se basa en el comportamiento ético de las organizaciones en todas sus actuaciones y relacionadas con sus propios grupos de interés.

La ética es un espacio de oportunidades empresariales, ligado estrechamente a sus prácticas de responsabilidad social, capaz de construir una nueva plataforma competitiva a partir de los valores, es decir la Responsabilidad Social corresponde al ámbito de la ética, por lo que no es dable a la ley intervenir.

- **Diálogo con los grupos de interés:** La toma de decisiones de las organizaciones requiere del conocimiento y evaluación de los posibles impactos que se puedan generar a sus grupos de interés, así como del diálogo constante con los mismos para lograr la articulación de esfuerzos públicos y privados y facilitar el alcance de metas comunes.

La Responsabilidad Social se refiere a ese esfuerzo adicional a lo legal, es del núcleo fundamental de las empresas decidir libremente sobre ello.

- **Compromiso con el desarrollo sostenible:** La RSE busca un equilibrio entre las expectativas económicas de las organizaciones y su impacto social y ambiental, en el marco del desarrollo sostenible.

La sostenibilidad hace parte de la estrategia de la empresa, lo cual debe ser autónomo en el libre mercado.

- **Contabilidad y reporte social:** La actual responsabilidad social a la que se enfrentan hoy en día las empresas, fomenta la elaboración y presentación de información sobre las actividades relacionadas con el entorno social de las instituciones. De ello surge la contabilidad social.

Esta rama de la contabilidad incorpora distintos aspectos sociales de los cuales se destacan los recursos humanos, del medio ambiente y de carácter ético.

#### **4. Otras observaciones**

Así mismo, se han sostenido diferentes reuniones con el sector privado para analizar la viabilidad del proyecto de ley en comento, y como resultado de tales reuniones, los empresarios, a pesar de ser este un proyecto que ofrece beneficios para el sector productivo a cambio de la implementación de prácticas de RSE, han sugerido que no es conveniente regular el tema de Responsabilidad Social Empresarial, en razón a que su esencia es la de ser de carácter voluntario, de trascender el mandato legal y de ser pertinente con la actividad que desarrollen las empresas.

En particular, los textos de los artículos 5° y 8°, que tratan sobre la obligación de rendir informes anuales de Responsabilidad Social de las empresas y de las acciones de cumplimiento, que podrá interponer cualquier persona afectada por la violación de los preceptos de esta ley, no corresponden con la esencia voluntaria de la responsabilidad social empresarial.

Con respecto al artículo 6° del proyecto, consideramos que el régimen de sociedades ya contempla los órganos y los mecanismos por medio de los cuales los accionistas pueden expresar sus opiniones y decisiones.

El consenso manifiesto en la literatura sobre la Responsabilidad Social Empresarial, expresa que no es un tema que deban regularse por medio de la ley, puesto

que el óptimo resultado de estas iniciativas se basa en la libertad que tienen los actores de la sociedad para comprometerse con las mismas.

Este mismo proyecto fue tramitado en legislatura pasada, sin el agregado del tema ambiental y fue archivado con ponencia del Senador Luis Guillermo Vélez. Con el fin de que fuera nuevamente considerado, los autores adicionaron el tema ambiental al título del proyecto, para que surtiera trámite en la Comisión Quinta, pero las premisas y los argumentos son los mismos del que fue archivado.

En materia ambiental, ya existe legislación que fomenta la RSE y políticas públicas que la favorecen y que se pueden resumir en:

Ley 99 de 1993, que en sus principios generales establece que la acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

La evaluación y seguimiento de licencias y permisos ambientales en el cumplimiento de las normas y las leyes relacionadas. Se han formulado e implementado convenios de producción más limpia, nodos regionales y ventanillas ambientales. Asistencia técnica a través del Centro Nacional de Producción Más Limpia. Socialización de guías ambientales que contienen mejores prácticas para la gestión ambiental empresarial. Se desarrolla el Programa SINA II, mediante proyectos piloto demostrativos y de capacitación.

El estatuto tributario contempla incentivos relacionados con la protección y mejoramiento del medio ambiente, a través de la exclusión del IVA y la deducción de la renta líquida por la adquisición de equipos o elementos que prevengan y controlen la contaminación ambiental.

Además del concepto negativo del Gobierno Nacional, emitido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se recibieron conceptos de la Alta Consejería para la Competitividad y la Productividad y el Departamento Nacional de Planeación en el mismo sentido.

Entidades de carácter privado y empresarial, expresaron también inconformidad con el proyecto, entre ellas:

ICONTEC, autores y coordinadores de la Guía sobre RSE, GTC 180.

- Consejo Gremial Nacional
- ANDI
- Cámara de Comercio Colomboamericana
- Organización Internacional de Empleadores
- Asociación Colombiana de Relaciones de Trabajo
- Asociación de Administradores de Antioquia
- Escuela de Ingeniería de Antioquia
- EPM
- Hospital Pablo Tobón Uribe
- Asociación Colombiana del Petróleo

La Comisión Tercera del Senado acogió la proposición del Senador Vélez y archivó por votación unánime el Proyecto de ley el 24 de abril de 2007.

Por último debe mencionarse además que, el Gobierno, con el liderazgo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se ha comprometido con los ponentes abajo firmantes a continuar trabajando en el diseño de iniciativas para la promoción de las prácticas asociadas a la Responsabilidad Social Empresarial.

**5. Proposición**

Por los motivos antes expuestos, nos permitimos rendir ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 326 de 2008 Cámara 31 de 2007 Senado, *por la cual se definen normas sobre la Responsabilidad Social y Medioambiental de las empresas y se dictan otras disposiciones*, y en consecuencia nos permitimos presentar la siguiente **Proposición:**

Archívese el **Proyecto de ley número 326 de 2008 Cámara, 31 de 2007 Senado**, *por la cual se definen normas sobre la Responsabilidad Social y Medioambiental de las empresas y se dictan otras disposiciones*.

Cordialmente;

*Jaime Alonso Zuluaga, Constantino Rodriguez, Juan Carlos Valencia, Bladimiro Cuello, Lucero Cortés, Fabio Arango.* Representantes a la Cámara.

**CONTENIDO**

Gaceta número 686 - viernes 3 de octubre de 2008

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY Págs.

Proyecto de ley número 161 de 2008 Cámara por la cual se crea un Régimen Especial de Inasistencia Justificada para Alumnas en Estado de Embarazo y Maternidad y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 162 de 2008 Cámara por la cual se modifica el artículo 1º de la Ley 54 de 1989 modificatoria del artículo 53 del Decreto-ley 1260 de 1970.....	3

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 002 de 2008 Cámara por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de Fundación del municipio de Río de Oro Cesar, el 1º de agosto de 2008, se honra la Memoria de sus Fundadores y se dictan otras disposiciones.....	5
Informe de ponencia negativo al Proyecto de ley número 015 de 2008 Cámara por la cual se crea la Colegiatura de Abogados.....	7
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 040 de 2008 Cámara por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-Universidad Pedagógica Nacional.....	8
Ponencia para primer debate y <b>Texto propuesto al Proyecto de ley número 103 de 2008 Cámara por la cual se modifica el artículo 2º de la ley 647 de 2001</b> .....	11
Ponencia para primer debate <b>Texto propuesto al Proyecto de ley número 115 de 2008 Cámara por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Campoalegre, en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones</b> .....	13
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 326 de 2008 Cámara, 31 de 2007 Senado por la cual se definen normas sobre la Responsabilidad Social y Medioambiental de las empresas y se dictan otras disposiciones.....	17