



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - N° 742

Bogotá, D. C., miércoles 19 de agosto de 2009

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 205 DE 2008 SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley
110 de 1962.*

Bogotá, D. C., 18 de agosto de 2009

Doctor:

JAVIER CACERES

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Señores Senadores:

De conformidad con la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado para estudiar el Proyecto de ley número 205 de 2008 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 110 de 1962*. Presentamos a consideración de la Comisión la **ponencia para segundo debate**, presentado por autoría del Senador Luis Fernando Duque García.

Este proyecto de ley fue aprobado en primer debate por la Comisión Segunda de Relaciones Internacionales, Defensa y Seguridad Nacional, Comercio Exterior y Honores Patrios el pasado 18 de julio de 2009.

1. Objeto del proyecto

Honar y exaltar la memoria del educador e historiador Julio César García, padre de la Educación Superior Universitaria Nocturna en Colombia y lo exalta como ejemplo para las presentes y futuras generaciones.

2. Antecedente histórico

Don Julio César García era un atildado escritor y literato de castizas armonías, educador

por más de 40 años. Rector de la Universidad de Antioquia que se ufano de tenerlo como hijo predilecto, pulquérrimo militante de la política por la defensa de los intereses de la comunidad y periodista de hondas convicciones.

Fue director del diario “*El Colombiano*” de Medellín, amigo leal e incomparable, hombre modesto y sencillo.

El doctor Julio César García, realizó sus estudios primarios en los municipios de Fredonia y Santa Bárbara, pero como en la época era imposible la terminación del bachillerato viajó a Bogotá, empleando los más rudimentarios y variados medios de transporte, en una travesía de más de veinte días para ingresar al histórico Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, regentado entonces por el filósofo y prestigioso Institutor Monseñor Rafael María Carasquilla. Allí tuvo como condiscípulos a los doctores Darío Echandía, Antonio Rocha Alvira, Fabio y Juan Lozano, Eduardo Zuleta Ángel, y muchos otros.

Se graduó como Bachiller en Filosofía y Letras el 20 de noviembre de 1913 en el citado Colegio Mayor, con mención honorífica de aplicación el 30 de octubre de 1915, obteniendo una distinción en Literatura Castellana y el premio de conducta y aplicación el 28 de octubre de 1916, entre los estudiantes del Rosario.

Fue designado por Monseñor Carrasquilla como *Colegial de Número* del Rosario en el año 1917, motivo por el cual recibió Diploma y Medalla. El día 6 de mayo de 1918 obtuvo el “*Bonarum Artium et Philosophiae Magistram et doctorem*”, doctorado en Filosofía y Letras

en el mismo Colegio Mayor del Rosario con la tesis titulada “Historia de la Instrucción Pública en Antioquia”, dirigida por el Presidente de la República don Marco Fidel Suárez, quien lo candidatizó y fue recibido en atención a sus méritos como Socio Correspondiente de la Academia Nacional de Historia desde el 15 de junio de 1918.

El 8 de agosto de 1918, cuando contaba con 24 años de edad, dio comienzo a su carrera de maestro, la que duró 41 años dictando clase de Historia, Castellano de Bello y raíces griegas en la Universidad de Antioquia, claustro al que estaría vinculado físicamente hasta 1947 y espiritualmente hasta su muerte. Allí fue profesor de Historia en la sección universitaria de Filosofía y Letras en 1925; Decano de la Facultad de Filosofía y Letras en 1932; Decano de la Facultad de Derecho; profesor en la Facultad de Medicina en 1938; Director de la Escuela de Filosofía y Letras en 1939; Director General del Bachillerato en 1941, Rector en 1942, 1945 y 1946, Director del Liceo Antioqueño.

Igualmente fue Director de la Facultad de Filosofía y Literatura, Fundador del Instituto de Filología y Literatura, Miembro de la Asociación de Antiguos Alumnos, Miembro del Fondo Acumulativo Universitario y Fundador del Instituto Universitario de Antropología.

Se inició como periodista desde su época de universitario en Bogotá, colaborando en la revista del Colegio Mayor del Rosario y en la revista de la Universidad de Antioquia. Dirigió los periódicos “*El Orden*”, “*El Universitario*” y “*La Defensa*”, el cual fundó como órgano del pensamiento de los jóvenes y obreros católicos de Medellín. Dirigió la “*Gaceta Republicana*” y también fue columnista y colaborador del “*Diario Oficial*”, diario “*La República*”, “*La Voz*” y “*El Avance*” del municipio de Fredonia, así como de los periódicos “*Antioquia por María*”, y “*Horizontes de Bucaramanga*”.

El doctor Julio César García escribió y colaboró con la famosa “*Enciclopedia Británica*”, con el diario “*El Pueblo*”. Fue Director de la revista “*Alma Nacional*”, miembro del Consejo de Redacción de la revista “*Índice Cultural*” en Bogotá, miembro del Consejo de Redacción de la revista “*Juventud*” órgano de la Escuela Normal de Institutores de Medellín; Fiscal de la Asociación de Artistas y Escritores de Colombia y Director de los diarios “*Colombia*” y “*El Colombiano*” de Medellín de 1920 a 1930.

Igualmente, aprovechaba sus conferencias para promover el cooperativismo, del que fue Gerente de la Cooperativa Nacional de Educación Limitada, Delegado Especial al Primer

Congreso Nacional de Cooperativas; Miembro del Consejo de Administración de la Cooperativa del Oriente Antioqueño; Socio del Centro de Estudios Cooperativos de Antioquia; Miembro de la Cooperativa de Empleados de Antioquia Limitada y socio de la Cooperativa Familiar de Medellín.

Actuó en cargos de representación popular, siendo Diputado a la Asamblea de Antioquia de 1919 a 1921, de 1927 a 1928 y de 1929 a 1930; Representante a la Cámara de 1921 a 1922, Secretario General de la Asamblea Departamental de Antioquia de 1922 a 1923 y Jefe de Sección de la Secretaría de Gobierno de Antioquia.

Por solicitud suya, el Gobernador de Antioquia, Carlos Cock expidió el Decreto número 001 de enero 5 de 1931, por el cual se estableció que los cupos de las escuelas oficiales serían asignados en orden de prioridad a los más pobres, pues no era justo que niños de familias más o menos distinguidas y pudientes estuvieran ocupando los puestos de las escuelas públicas contribuyendo al desequilibrio social con una educación de capas superiores, pues dejaban sin puesto a los niños pobres, que sin ese beneficio se quedarían en la ignorancia.

Don Julio César García fue por más de cuarenta años profesor de Historia de Colombia, historia que conocía en todos sus detalles y valoraba cada uno de los hechos con criterio recto y equilibrado.

Fue catedrático en la Universidad de Antioquia, la Escuela Normal de Institutores, el Instituto Central Femenino, el Ateneo Antioqueño, el Colegio Nacional de San Bartolomé, el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, la Escuela Normal Superior, el Colegio de La Presentación de San Fasón, la Universidad Javeriana, la Universidad Nacional, la Universidad La Gran Colombia, el Colegio Francisco de Miranda y el Colegio de Santa Isabel de Hungría.

Su prestigio en la Universidad de Antioquia lo condujo en tres oportunidades a la rectoría (1942, 1945 y 1946) en calidad de encargado. En 1947 recibió el nombramiento como miembro correspondiente de la Academia Colombiana de la Lengua el 25 de marzo del mismo año y Miembro Honorario del Centro Literario Guillermo Valencia del Colegio San José de Marinilla.

Don Julio César García, recibió la Tarjeta en Plata otorgada por la Escuela que lleva su nombre y le es conferida la “Orden al Mérito Universitario de la Universidad de Antioquia”, siendo nombrado Rector del Colegio Nacional de San Bartolomé, donde le tocó vivir el 9 de abril de 1948.

Designado Miembro de Número y Vicepresidente de la Academia Colombiana de Historia, en reemplazo del doctor Ernesto Restrepo Tirado, Miembro del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Miembro Correspondiente del Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo de Madrid, colaborador Honorario del Instituto de Estudios Americanistas de España y Miembro del Instituto Etnológico Nacional.

El interés supremo de todas sus disertaciones era la educación nocturna. Gracias a Julio César García, en su administración funcionaron 15 escuelas dominicales y 47 escuelas nocturnas. Con toda seguridad que si otras hubieran sido las condiciones de la economía mundial, el número de escuelas habría aumentado, pues su vocación por fortalecer cultura en la población de pobres, era conocida por todos y se manifestó siempre en todos sus actos e intervenciones.

El doctor Julio César García fue un profundo devoto de las disciplinas históricas. Conocido en todo el país por su célebre libro "Historia de Colombia" orientada al primero y al último año de bachillerato. En atenciones a tales méritos y a sus constantes desvelos en la indagación del pretérito, fue reconocido como Miembro de Número y Vicepresidente de la Academia Colombiana de Historia, y como correspondiente de la Real Academia Española de Historia, así como de la Academia Boyacense de Historia.

Don Julio César García, fue fundador de la Universidad La Gran Colombia que inició sus labores en 1951 con las Facultades de Derecho y Arquitectura.

A don Julio César García se le reconoce también como uno de los Padres de la Educación Universitaria Nocturna en Latinoamérica.

En honor a don Julio César García se expedieron resoluciones de todas las academias a las cuales perteneció, promulgando el Gobierno Nacional el Decreto 1675 de junio 16 de 1959 firmado por el Presidente Alberto Lleras Camargo y el Ministro de Educación Abel Naranjo Villegas; Ley 110 de 1962 firmada por el Presidente Guillermo León Valencia y sus Ministros, de Hacienda Carlos Sanz de Santamaría y de Educación Pedro Gómez Valderrama. Igualmente, se pronunció el Concejo Municipal de Medellín, el de Cisneros, el de Envigado, el de Fredonia y la Asamblea de Antioquia.

También en su memoria existe la Escuela que lleva su nombre en el Liceo Antioqueño, el Instituto Departamental de Investigaciones Históricas "Julio César García" en la Univer-

sidad de Antioquia, el Politécnico "Julio César García" en Medellín, la Casa de la Cultura de Fredonia y el Colegio de Bachillerato de la Universidad La Gran Colombia y el Liceo "Julio César García".

Como hombre tuvo la fortuna de ser favorecido con la pobreza, que lo impulsó a trabajar y estudiar arduamente, plasmando en ellos su carácter y vivificando sus fuerzas para estructurar su metódica formación como expresión y símbolo de amor por Colombia.

3. Antecedente Legislativo

El presente proyecto de ley busca reformar apartes de la Ley 110 de 1962, "por la cual se modifica la Ley 110 de 1962". Dicha ley cumple 47 años de haberse expedido.

El texto de la citada Ley 110 es el siguiente:

LEY 110 DE 1962

(diciembre 29)

por la cual se honra la memoria del educador Julio César García.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Congreso de Colombia honra y exalta la memoria del educador e historiador Julio César García.

Artículo 2°. Destínese la suma de doscientos cincuenta mil pesos (\$250.000.00) para la terminación del edificio del Liceo Efe Gómez en Fredonia, Antioquia.

Artículo 3°. En lugar visible del Instituto se colocará una placa de mármol que diga: "El Congreso de Colombia, al historiador y educador Julio César García".

Artículo 4°. La partida de que habla el artículo 2° se incluirá de preferencia en el presupuesto para la vigencia fiscal 1963, pero en caso de que así no se hiciere queda autorizado el Ejecutivo para hacer los traslados o abrir los créditos necesarios al cabal cumplimiento de esta ley.

Artículo 5°. Esta ley regirá desde su sanción.

Dada en Bogotá, D. C., a 12 de diciembre de 1962.

El Presidente del Senado,

Castor Jaramillo Arrubla.

El Presidente de la Cámara de Representantes,

Manuel Ospina V.

El Secretario del Senado,

Néstor Eduardo Nilo Cruz.

El Secretario de la Cámara de Representantes,

Néstor Urbano Tenorio.

REPUBLICA DE COLOMBIA
GOBIERNO NACIONAL

Bogotá, D. C., diciembre 29 de 1962.

Publíquese y ejecútese.

GUILLERMO LEON VALENCIA

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público,

Carlos Sanz de Santamaría.

El Ministro de Educación Nacional,

Pedro Gómez Valderrama.

4. Texto del proyecto

El proyecto de ley original presentado por el Senador Luis Fernando Duque García contiene tres (3) artículos. Lo aprobado por la Comisión Segunda contempla cuatro (4) artículos que incorporan tres (3) nuevos párrafos. Para segundo debate se proponen adiciones-modificaciones al título del mismo añadiéndole la frase *en Honor a la memoria del educador e historiador Julio César García, padre de la Educación Superior Universitaria Nocturna en Colombia.*

TEXTO ARTICULADO SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 205 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 110 de 1962 en honor a la memoria del educador e historiador Julio César García, padre de la Educación Superior Universitaria Nocturna en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se modifica al artículo 1° de la Ley 110 de 1962 (diciembre 29), el cual quedará así: El Congreso de Colombia honra y exalta la memoria del educador e historiador Julio César García, padre de la Educación Superior Universitaria Nocturna en Colombia y lo exalta como ejemplo para las presentes y futuras generaciones.

Artículo 2°. La Ley 110 de 1962, tendrá un nuevo artículo que quedará así: Créase la “*Condecoración Julio César García*” en único grado.

Artículo 2°. La Ley 110 de 1962, tendrá un nuevo artículo que quedará así: Autorícese al Gobierno Nacional para asignar o reasignar recursos con cargo al Presupuesto Nacional del Ministerio de Educación para la condecoración “Julio César García”, la cual se le concederá únicamente a las instituciones con programas nocturnos de educación superior, que cuenten con acreditación de alta calidad declarada por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación designará entre sus funcionarios un comité integrado por tres (3) personas denominado *Comité Condecoración Julio César García* que

será presidido por el Ministro de Educación y el cual tendrá como función esencial estudiar las postulaciones que los ciudadanos o instituciones presenten para optar al merecimiento y otorgamiento de la condecoración, que será entregada en acto especial.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación tendrá inicialmente en su inventario un número de cien 100 condecoraciones e igual número de pergaminos tamaño oficio disponibles, correspondientes para tal fin, dentro de los primeros dos meses siguientes a la sanción de la presente ley.

Parágrafo 3°. La *Condecoración Julio César García* tendrá sólo el Grado de Comendador. La medalla correspondiente deberá llevar el Escudo de Colombia y el texto que diga *Condecoración Julio César García.*

Artículo 3°. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.

5. Impacto fiscal

El valor aproximado correspondiente a una medalla de la condecoración Julio César García y el pergamino correspondiente es de \$200.000 pesos. El Ministerio de Educación proveerá para los primeros dos años de ejecución de la presente ley un total de 100 medallas y pergaminos equivalente a un total de \$20.000.000 de pesos aproximadamente.

Queda claro en el texto del proyecto la autorización al Gobierno Nacional para reasignar o asignar recursos para el cumplimiento de la presente ley, cumpliendo con las normas exigidas por el Ministerio de Hacienda en estas materias.

Nuestro reconocimiento en la estructuración de la presente Ley de Honores por parte del doctor Luis Fernando Estrada Sanín, Coordinador mi Unidad de Trabajo Legislativo, UTL, así como por los doctores Ricardo Arce Ospina y Germán Patiño Díez.

Por las anteriores consideraciones, presentamos a las Senadoras y Senadores de la República, la siguiente

Proposición

Apruébese en segundo debate el Proyecto de ley número 205 de 2008 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 110 de 1962 en honor a la memoria del educador e historiador Julio César García, padre de la Educación Superior Universitaria Nocturna en Colombia.*

Bogotá, D. C., agosto 18 de 2009.

Presentada por

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Coordinador Ponente; *Juan Manuel Galán Pachón*, *Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda*, *Luzelena Restrepo Betancur*, *Carlos Emiro Barriga Peñaranda*, *Alexandra Moreno Piraquive*, *Jesús Enrique Piñacué Achicué*, Ponentes.

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
PRIMER DEBATE COMISION SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE SE-
NADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 205 DE 2008 SENADO**

*por medio de la cual se modifica la Ley
110 de 1962.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se modifica al artículo 1° de la Ley 110 de 1962 (diciembre 29), el cual quedará así: El Congreso de Colombia honra y exalta la memoria del educador e historiador Julio César García, padre de la Educación Superior Universitaria Nocturna en Colombia y lo exalta como ejemplo para las presentes y futuras generaciones.

Artículo 2°. La Ley 110 de 1962, tendrá un nuevo artículo que quedará así: Créase la “*Condecoración Julio César García*” en único grado.

Artículo 2°. La Ley 110 de 1962, tendrá un nuevo artículo que quedará así: Autorícese al Gobierno Nacional asignar o reasignar recursos con cargo al Presupuesto Nacional del Ministerio de Educación para la condecoración “Julio César García”, la cual se le concederá únicamente a las instituciones con programas nocturnos de educación superior, que cuenten con acreditación de alta calidad declarada por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación designará entre sus funcionarios un comité integrado por tres (3) personas denominado *Comité Condecoración Julio César García* que será presidido por el Ministro de Educación y el cual tendrá como función esencial estudiar las postulaciones que los ciudadanos o instituciones presenten para optar al merecimiento y otorgamiento de la condecoración, que será entregada en acto especial.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación tendrá inicialmente en su inventario un número de cien (100) condecoraciones e igual número de pergaminos tamaño oficio disponibles, correspondientes para tal fin, dentro de los primeros dos meses siguientes a la sanción de la presente ley.

Parágrafo 3°. La *Condecoración Julio César García* tendrá sólo el Grado de Comendador. La medalla correspondiente deberá llevar el Escudo de Colombia y el texto que diga Condecoración Julio César García.

Artículo 3°. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.

COMISION SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPUBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en sesión ordinaria de la Comisión

Segunda del Senado de la República, del día dieciocho (18) de junio del año dos mil nueve (2009).

El Presidente, Comisión Segunda, Senado de la República,

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave.

El Vicepresidente, Comisión Segunda, Senado de la República,

Jairo Clopatofsky Ghisays.

El Secretario General, Comisión Segunda, Senado de la República,

Felipe Ortiz M.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO
16 DE 2009 SENADO**

por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la asistencia y protección de los colombianos en el exterior.

Doctor

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Segunda

Senado de la República

E. S. D.

Señor Presidente y honorables Senadores:

En cumplimiento de la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda permanente del honorable Senado de la República, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 16 de 2009 Senado, *por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la asistencia y protección de los colombianos en el exterior.*

Antecedentes y justificación

De conformidad con el artículo 150 numeral 23 de la Constitución Política y los artículos 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del honorable Congreso de la República el proyecto de ley: “*por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la asistencia y protección de los colombianos en el exterior*”.

La Organización de las Naciones Unidas viene considerando desde el año 2006 el tema de la migración internacional y su vínculo con el desarrollo como uno de los más sobresalientes de la agenda global. En la Asamblea General de Naciones Unidas, ese mismo año, el Secretario General de esa organización presentó un informe detallado sobre migración internacional presentando las principales características y un análisis de los efectos que la migración produce en los países de origen y destinó y presentó una

propuesta para la creación de un foro consultivo global sobre el tema.

Nuestras instituciones no han sido ajenas al análisis sobre el tema de la migración masiva de nuestros compatriotas. A partir del año 2003 el Ministerio de Relaciones Exteriores dio inicio y ejecución al programa “*Colombia Nos Une*” con el propósito de establecer procedimientos y mecanismos que permitieran fortalecer los vínculos de las comunidades colombianas en el exterior reconociéndolas como parte vital de la Nación y acercar cada vez más al país a los colombianos que se encuentran afuera de nuestra patria haciéndolos objeto de políticas públicas del Estado.

“*Colombia Nos Une*” ha realizado un importante trabajo con experiencia acumulada sobre la profundización en el fenómeno migratorio colombiano conduciendo al diseño de políticas públicas, y estrategias de integración; este esfuerzo es el momento de recogerlo y de darle un carácter sistémico para ordenarlo e institucionalizarlo con vocación de permanencia y visión de futuro.

Igualmente vale la pena destacar los logros investigativos alcanzados por Alianza País Interinstitucional, liderado por nuestra Cancillería, a través de un estudio pionero realizado a nivel mundial que reunió al sector privado, Organizaciones No Gubernamentales, centros académicos y organismos internacionales que de manera conjunta adelantaron importantes investigaciones interdisciplinarias sobre migraciones, indagando las condiciones del mapa migratorio desde una mirada de origen y destino con un fuerte componente de caracterización migratoria.

A partir del esfuerzo y experiencia de “*Colombia Nos Une*” los avances por integrar a los colombianos en el exterior han sido notorios, tenemos como ejemplo de ello el programa del Instituto de Seguros Sociales –ISS– denominado “*colombiano seguro en el exterior*”, el cual ofrece la posibilidad a todos los colombianos residentes en el exterior de afiliarse y realizar aportes al Sistema General de Pensiones o continuar con los aportes que en algún momento efectuaron en Colombia, y así obtener una pensión vitalicia. Igualmente el Sena ha adelantado importantes programas de capacitación presencial y virtual dirigidos a la población migrante. La Universidad Nacional y otras instituciones de educación ofrecen programas de formación a distancia. Las Cajas de Compensación Familiar han incursionado también en el tema con el programa “*Mi casa con remesas*”. Bastan estos ejemplos para reafirmar aún más la importancia y la necesidad de estructurar y consolidar un Sistema Nacional de Migraciones –SNM– que vele permanentemente por nuestros colombia-

nos en el exterior y que también, pueda encargarse de lo relacionado con los inmigrantes residentes en nuestra Patria.

De otra parte, considerando que un problema de gran importancia para los inmigrantes colombianos que tienen una vida laboral en los países de destino es el del acceso o continuidad al sistema de seguridad social, se impone una política de negociación y celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de salud y de pensiones que les garantice a nuestros connacionales emigrantes una posibilidad real de cobertura para las contingencias de vejez, invalidez o enfermedad. Consecuente con esta necesidad, observamos un importante avance a través de la firma del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y Colombia del año 2005, aprobado mediante Ley 1112 de 2006; del Convenio de Seguridad Social, celebrado entre las Repúblicas de Chile y Colombia, suscrito en Santiago en el año 2003 y aprobado mediante Ley 1139 de 2007 y el acuerdo administrativo para la aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social entre Colombia y Argentina.

Millones de compatriotas colombianos por razones de orden laboral, académico, empresarial, afectivo, búsqueda de oportunidades o por situaciones de orden interno han tenido que emigrar del país y hoy viven en distintas naciones del mundo, su condición de migrantes, sus anhelos, su situación de orden social, económico, político, sus preocupaciones sobre seguridad social en materia de salud, de pensiones, de riesgos profesionales, su situación de orden familiar, sus arraigos, sus expectativas ciudadanas frente a sus instituciones, entre otros asuntos, constituyen razón y motivo más que suficientes para que el Congreso de la República se ocupe del tema de la migración de nuestros connacionales, su impacto, las tendencias y promover iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de esos compatriotas y al compromiso serio de nuestras instituciones mediante políticas públicas sostenibles y permanentes que permitan acompañar y proteger a nuestros colombianos en el exterior.

Los colombianos en el exterior no deben ser olvidados y para ello se requiere el concurso decidido y constante del Estado, de la sociedad y de la familia, procurando construir lazos de permanencia afectiva con la Patria y acciones institucionales, políticas, sociales, culturales y económicas que traduzcan nuestro verdadero interés por esta importante comunidad de compatriotas.

A través de este proyecto de ley quiero llamar la atención del honorable Congreso y del Gobierno Nacional en el importante tema de la migración de nuestros connacionales dentro de un

enfoque social, humano y dignificante, toda vez que, lamentablemente, este tema generalmente se aborda solo por su importancia económica, esto es, por el gran volumen de las remesas provenientes del exterior producto del inmenso esfuerzo, trabajo y sacrificio de nuestros ciudadanos en otros países que en muchos casos se desconoce.

Este elemento, el económico, el de las remesas, es el que infortunadamente más se destaca en los estudios que se realizan sobre migración, como quiera que ellas superan los 5.000 millones de dólares convirtiéndose así en la segunda fuente de divisas para el país; importante claro está el impacto y la fuerza que tienen las remesas a nivel micro y macroeconómico y sabemos que para las familias receptoras constituyen el 50% y en ciertos casos el 100% de la fuente de ingresos para financiar las necesidades básicas de los hogares en gastos de vivienda, salud, alimentación y educación, pero debemos profundizar en lo social y en qué podemos hacer por mejorar las condiciones y la calidad de vida de nuestros connacionales en el exterior para que sientan que no están solos, que los estamos acompañando, que son importantes para el país, que nos interesan como colombianos y que el Estado y la sociedad no los han olvidado.

Cerca del 10% de nuestra población, es decir, cerca de 4.5 millones de colombianos conforman esa enorme diáspora de connacionales que reside hoy fuera del país y son muchos los esfuerzos que aún faltan para estudiar el fenómeno de la migración colombiana que nos permita avanzar en una investigación interdisciplinaria para ahondar en la complejidad y comprensión de la situación incluyendo el conocimiento de las familias de origen y la integración de nuestros migrantes en las sociedades receptoras.

Los colombianos en el exterior son la imagen positiva del país en el mundo. Todos ellos, bien se trate de deportistas, artistas, científicos, profesionales, empresarios, estudiantes, mujeres cabeza de familia o trabajadores, contribuyen con su esfuerzo, sacrificio y experiencia al desarrollo del país y el de las naciones que los acogen.

Finalmente, debe advertirse que esta iniciativa legislativa no implica gasto público ni dispone de los recursos del presupuesto ni del tesoro nacional.

Proposición

Por las consideraciones expuestas solicito respetuosamente a los honorables Senadores de la Comisión Segunda dar primer debate al Proyecto de ley número 16 de 2009 Senado, *por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la asistencia y protección de los colombianos en el exterior.*

Dario Angarita Medellín,
Senador de la República.

TEXTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 16 DE 2009 SENADO

por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la asistencia y protección de los colombianos en el exterior.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Créase bajo la dirección, orientación, coordinación, regulación y control del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Sistema Nacional de Migraciones –SNM– como un conjunto armónico de instituciones, normas, procedimientos, planes y programas, encargado del manejo y regulación integral del tema migratorio en los aspectos tanto de emigración como de inmigración.

Artículo 2°. El Sistema Nacional de Migraciones –SNM– tendrá como prioridad diseñar y ejecutar políticas públicas, planes, programas y proyectos con el objeto de velar por los Derechos Humanos, la asistencia y el mejoramiento de la calidad de vida de nuestros connacionales que se encuentran en el exterior, así como por el fortalecimiento de los vínculos con nuestras comunidades colombianas emigrantes reconociéndolas como parte vital de la Nación. Para estos fines podrá convocar el concurso y cooperación del sector privado y de las Organizaciones No Gubernamentales.

Artículo 3°. *Objetivos del Sistema.* Son objetivos principales del Sistema Nacional de Migraciones –SNM– a través del Ministerio de Relaciones Exteriores:

1. Regular integralmente el tema migratorio tanto en los aspectos de emigración como los de inmigración buscando la eficiencia, la equidad, la reciprocidad, la participación, la concertación y la igualdad de trato y de condiciones.
2. Impulsar el establecimiento y fortalecimiento de vínculos con los colombianos en el exterior y con sus familias en Colombia.
3. Identificar los intereses y necesidades de los colombianos en el exterior.
4. Gestionar y coordinar mecanismos para mejorar las condiciones y la calidad de vida de los colombianos en el exterior.
5. Proponer la celebración de acuerdos, convenios y tratados bilaterales y multilaterales de seguridad y de protección social que le permita a los colombianos en el exterior tener acceso a los regímenes de salud, pensiones, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios.

6. Establecer canales efectivos de comunicación, participación e integración con los colombianos en el exterior y fomentar la construcción de redes. Igualmente procurar y velar por la

asistencia de los colombianos a fin de que se les garantice el derecho de defensa, el debido proceso y atención humanitaria en el país receptor.

7. Apoyar y proponer la política y la regulación para facilitar el envío de las remesas y los recursos de los colombianos en el exterior con énfasis en la reducción o eliminación de impuestos y cargas fiscales y estimulando su canalización hacia el ahorro y la inversión. Así mismo proponer estímulos tributarios y aduaneros para el retorno de nuestros connacionales.

8. Generar espacios para el desarrollo de la educación, la ciencia, la cultura, el arte, la investigación, el deporte y la integración social de los ciudadanos migrantes.

9. Facilitar y apoyar proyectos de iniciativa de la población colombiana residente en el exterior.

10. Promover la participación política, amplia y libre de los colombianos en el exterior para que tomen parte en las decisiones de interés nacional y en la conformación y ejercicio del poder político conforme a la Constitución y a la ley.

11. Apoyar y fortalecer el servicio Diplomático y Consular conforme a las necesidades específicas de los colombianos en el exterior.

12. Los demás que no correspondan a otras autoridades y que sea necesario implementar para el desarrollo y consolidación del Sistema Nacional de Migración.

Artículo 4°. *Consejo Nacional Asesor de Migraciones.* El Sistema Nacional de Migraciones tendrá un Consejo Nacional Asesor de Migraciones cuya composición, alcances y funciones serán determinadas por el Gobierno.

Artículo 5°. *Fondo de Solidaridad de Migraciones.* El Sistema contará con un Fondo de Solidaridad de Migraciones que funcionará como una cuenta adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores que se manejará directamente o mediante encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia. A este Fondo ingresará anualmente un porcentaje de los recursos por concepto de servicios consulares y los demás recursos que determine el Gobierno Nacional, así como las donaciones, recursos y aportes de cooperación nacional e internacional y del sector privado.

Los recursos del Fondo de Solidaridad de Migraciones serán utilizados para el cumplimiento de los objetivos del Sistema y para apoyar económicamente a los Consulados cuando en casos excepcionales y por razones humanitarias se requiera para la asistencia social inmediata de nuestros connacionales que se encuentren en el exterior.

Artículo 6°. *Consejos Asesores en el exterior.* Los ciudadanos colombianos residentes en el exterior podrán en coordinación con las embajadas y los consulados conformar Consejos Asesores para canalizar sus propuestas e iniciativas ante el Consejo Nacional Asesor de Migraciones.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dario Angarita Medellín,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 326 DE 2009 SENADO, 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.

Bogotá, D. C., junio 24 de 2009.

Doctor

UBEIMAR DELGADO BLANDON

Presidente

Comisión Cuarta Permanente Constitucional
Honorable Senado de la República

E. S. D.

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 326 de 2009 Senado, 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.*

Cumpliendo con el honroso encargo de la Presidencia de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 326 de 2009 Senado, *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*, en los siguientes términos:

1. Antecedentes del proyecto de ley

1.1 AUTORES.

Honorables Representantes a la Cámara *Fernando de la Peña Márquez* y *Oscar Arboleda Palacios.*

1.2 FECHA DE PRESENTACION.

20 de julio de 2008.

1.3 PUBLICACION DEL PROYECTO.

Gaceta del Congreso número 431 de 2008.

1.4 PONENTES PRIMER DEBATE EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES.

Honorables Representantes *Pedro Muvdi Aranguena* y *Carmen Cecilia Gutiérrez Mattos*.

1.5 PUBLICACION PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES.

Gaceta del Congreso número 686 de 2008.

1.6 PONENTES PARA SEGUNDO DEBATE EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES.

Honorables Representantes *Pedro Mary Muvdi Aranguena* y *Carmen Cecilia Gutiérrez Mattos*.

1.7 PUBLICACION PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES.

Gaceta del Congreso número 832 de 2008.

1.8 APROBACION EN SEGUNDO DEBATE EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES.

Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, de fecha 26 de mayo de 2009. Acta de Sesión Plenaria número 179.

2. Descripción del proyecto de ley

El proyecto de ley consta de cuatro artículos, cuyo contenido sumario es el siguiente:

2.1 Artículo 1°. Vincula a la Nación a la celebración de los 350 años de la fundación del municipio de Río de Oro-Cesar.

2.2 Artículo 2°. Se autoriza al Gobierno Nacional para que este incorpore las apropiaciones al presupuesto nacional y/o impulse el sistema de cofinanciación para la ejecución de ciertas obras en el municipio de Río de Oro-Cesar.

2.3 Artículo 3°. Autoriza a Servicios Postales Nacionales S.A. a emitir una estampilla en honor al municipio.

2.4 Artículo 4°. Se establece que la ley empieza a regir a partir de su promulgación.

3. Objeto del proyecto

El proyecto de ley en estudio, pretende vincular a la Nación a la celebración de los 350 años de fundación del municipio Río de Oro-Cesar, estableciendo para ello la creación de una estampilla y la autorización al Gobierno Nacional para la incorporación al Presupuesto Nacional de las apropiaciones que sean necesarias para la realización de las siguientes obras:

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 del patinódromo en la cabecera municipal.

d) Mantenimiento de la planta de tratamiento del Corregimiento de Los Angeles.

e) Diseño y construcción de 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.

4. Fundamentos normativos

En relación con el reparto de competencia referidas a la inclusión de partidas de gasto en el Presupuesto Nacional, así como las competencias de las entidades territoriales, es pertinente citar las siguientes disposiciones:

4.1 Constitucionales

Respecto a los temas objeto de estudio, se encuentran las siguientes estipulaciones en la Constitución Política de 1991:

4.1.1 Sobre el Presupuesto

4.1.1.1 Artículo 114. En él se establece como una de las funciones del Congreso de la República, la de hacer las leyes, consagrando de esta manera la cláusula general de competencia en materia legislativa: "Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República [...] hacer las leyes [...]".

4.1.1.2 Artículo 150, numeral 11: reitera la facultad señalada en el numeral anterior, en los siguientes términos:

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

[...]

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

4.1.1.3 Artículo 154. Determina la iniciativa en materia legislativa, estableciendo que el Gobierno Nacional detenta, con carácter exclusivo, la iniciativa en materia de leyes del presupuesto:

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, [...].

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; [...]. (Negrilla por fuera del texto).

4.1.1.4 Artículo 345. Se consagra la competencia del Congreso para decretar gasto público, así como el principio de legalidad del mismo, de acuerdo con el cual, los gastos deben estar previamente determinados en una ley:

Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación **con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.**

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, [...]. (Negrilla por fuera del texto).

4.1.1.5 Artículo 346. Se determina el reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, en materia de presupuesto, además de reafirmar el principio de legalidad del gasto público, según el cual, los gastos deben incorporarse en la Ley Anual del Presupuesto:

Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiedades que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

En la Ley de Apropiedades no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a **un gasto decretado conforme a ley anterior**, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. (Negrilla por fuera del texto).

4.1.1.6 Artículo 351. Estatuye como requisito para el aumento de alguna de las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, o para la inclusión de otra, el consentimiento de este, preservando así la iniciativa legislativa que en esta materia le corresponde al Ejecutivo:

Artículo 351. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del Ministro del ramo. [...].

4.1.2 Sobre las competencias de los Entes Territoriales

En la normativa constitucional existen variadas disposiciones en las que se determinan las competencias de las entidades territoriales, así como la fuente de los recursos que emplearán para el desarrollo de las mismas.

4.1.2.1 Artículo 288. Establece un tipo especial de ley para determinar el ordenamiento territorial, y los principios que deben orientar el reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales:

Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a

los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

4.1.2.2 Artículo 315. Señala respecto a los alcaldes, entre otras, las siguientes funciones:

Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

[...]

Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo [...].

4.1.2.3 Artículo 356. Por medio de esta disposición se facultó al legislador para aprobar la ley, cuya iniciativa corresponde al Ejecutivo, para la determinación del reparto de competencias entre las diferentes entidades territoriales y el sistema para la financiación de los servicios a su cargo:

Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

[...]

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

[...]

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá **concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.** (Negrilla por fuera del texto).

4.2 Legales

En virtud de las anteriores normas constitucionales, se han expedido varias disposiciones de carácter legal, siendo pertinente, para los fines del presente documento, citar las siguientes:

4.2.1 Sobre el presupuesto.

4.2.1.1 Decreto 111 de 1996: El Estatuto Orgánico del Presupuesto, contempla diversas normas sobre la preparación y contenido del mismo, tal y como se indica a continuación:

4.2.1.1.1 Artículo 38. Determina claramente el contenido del Presupuesto, indicando taxativamente el tipo de gastos que se pueden incluir en el mismo.

Artículo 38. En el Presupuesto de Gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan.

- a) A créditos judicialmente reconocidos;
- b) A gastos decretados conforme a la ley;
- c) Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional, y
- d) A las leyes que organizan la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública (Ley 38/89, artículo 24. Ley 179/94, artículos 16, 55 incisos 1° y 4°, artículo 71).

4.2.1.1.2 Artículo 39. Además de ser concreción del principio de legalidad, también establece la facultad y condiciones a las que está sujeto el Gobierno Nacional para incluir en el proyecto de presupuesto, los gastos determinados en leyes anteriores.

Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes 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.

4.2.1.1.3 Artículo 47. En desarrollo de las competencias del Gobierno Nacional en materia de presupuesto, se establece a su cargo el deber funcional de preparar el respectivo proyecto, proceso en el cual deberá seguir ciertos lineamientos para el establecimiento de gastos.

Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los prin-

cipios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20).

4.2.2 Respeto a las competencias de las entidades territoriales

4.2.2.1 Ley 715 de 2001. Constituye la ley orgánica en materia de competencias y recursos de la Nación y las entidades territoriales, siendo pertinente citar los siguientes artículos:

4.2.2.1.1 Artículo 76. En esta disposición se establecen las competencias de los municipios, y los recursos con que cuenta para el desarrollo de las mismas:

Artículo 76. *Competencias del municipio en otros sectores.* Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

76.1 Servicios Públicos

Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

[...]

76.4 En materia de transporte

76.4.1 Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando estos le sean transferidos directa o indirectamente.

[...]

76.4.2 Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.

[...]

76.7 En deporte y recreación.

[...]

76.7.2 Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.

4.2.2.1.2 Artículo 102. Determina los eventos en los cuales se pueden decretar apropiaciones en el Presupuesto Nacional, para los servicios a cargo de las entidades territoriales, pudiéndose realizar, de manera excepcional, en tres eventos: funciones a cargo de la Nación, del principio de concurrencia y de la partidas de cofinanciación:

Artículo 102. *Restricciones a la presupuestación.* En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

5. Antecedentes jurisprudenciales

En punto a los temas objeto de análisis en el Proyecto de ley número 326 de 2009 Senado, es pertinente señalar que existe amplia y consistente línea jurisprudencial, derivada de un considerable número de pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional.

En efecto, nuestro máximo Tribunal Constitucional se ha pronunciado frente a tópicos de vital importancia para el tema objeto de análisis, en primer lugar en cuanto tiene que ver con el principio de legalidad, en segundo lugar en relación con el principio de concurrencia de competencias entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República y en tercer lugar, en relación con la inclusión en el Presupuesto Nacional de partidas para la financiación de obras que competen a las entidades territoriales.

5.1 Del principio de Legalidad

En reiteradas decisiones, la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de legalidad que rige el gasto público, señalando su concreción en dos momentos claramente diferenciados; el primero de ellos se circunscribe a la aprobación de gastos previamente a su incorporación en la Ley Anual del Presupuesto, y el segundo a la aprobación de esta ley, en la que se incorporan todos los gastos que realizará el Ejecutivo en la correspondiente vigencia fiscal.

Al respecto es importante citar la Sentencia C-685 de 1996:

El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de Gobierno (C. P. artículo 1º). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C. P. artículo 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la Ley

de Presupuesto (C. P. artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas¹.

En un sentido similar se pronunció la Corte Constitucional, en Sentencia C-985 de 2006:

Así pues, es claro que en virtud del principio de legalidad del gasto el Congreso tiene facultades para (i) decretar gastos públicos y para (ii) aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación².

5.2 De la concurrencia de competencias

Conforme a la jurisprudencia constitucional, es claro que en el proceso de aprobación de gastos públicos intervienen tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional, conservando el primero de ellos la cláusula general de competencia para aprobar las leyes y el segundo, la iniciativa en materia de gasto público:

La Asamblea Constituyente de 1991, en lo referente al gasto público, debatió sobre la necesidad de devolver la plenitud de la iniciativa legislativa al Congreso. Para ello, se planteó una distinción necesaria entre la capacidad para decretar un gasto y la posible competencia del legislador para presentar el proyecto de ley anual de presupuesto. Se concluyó a favor de la primera posibilidad, pero se mantuvo la iniciativa gubernamental en materia presupuestal³.

En igual sentido, afirmando que la concurrencia de competencias, es una consecuencia lógica del principio de legalidad, la Corte sostuvo recientemente:

El principio de legalidad “supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la Ley Anual de Presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable⁴.

Dada la delimitación de las competencias que corresponden tanto al Ejecutivo como al Legislativo, la Corte ha concluido:

El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio (SIC) proyectos de ley que decre-

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996. M. P. Doctor Alejandro Martínez Caballero.

² Corte Constitucional, Sentencia C-985 de 2006. M. P. Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-343 de 1995, M. P. Doctor Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2008, M. P. Doctor Jaime Córdoba Triviño.

ten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen **el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso**. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento⁵. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley⁶. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley⁷ ⁸. (Negrilla por fuera del texto).

En consecuencia, las leyes del Congreso que decretan gasto, no vulneran las competencias del Ejecutivo, toda vez que este es quien en últimas decide su inclusión o no dentro del presupuesto, de acuerdo con los criterios normativos establecidos:

Desde esta perspectiva la Corte no ha encontrado reparo de constitucionalidad en 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 el artículo 39 de la Ley Or-

gánica del Presupuesto⁹ 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 cuestionadas¹⁰.

Por lo anterior, la Corte ha acudido a un principio de interpretación de las leyes que decretan gastos, que atiende no solo al sentido literal de las palabras y expresiones que se emplean en la redacción de las mismas, sino a la intención del Legislador, para determinar que sí se ajustan a la delimitación de competencias de las dos ramas del poder involucradas:

3.2.5 Por todo lo anterior, las expresiones utilizadas por el legislador son relevantes, y en ellas debe mirarse ante todo el objetivo perseguido por el legislador. Así, *“si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable”*^{11 12}.

5.3 La Cofinanciación

La Corte se ha pronunciado en relación con este tema, a partir de la interpretación de las previsiones de la Ley 715 de 2001, así:

3.4.2 Así pues, los proyectos y servicios que enumera el artículo 4^o, objetado por el presidente, corresponden a competencias que la Ley 715 ha asignado a los municipios, por lo cual a este corresponde financiarlos con recursos propios, del Sistema General de Participaciones, o mediante el sistema de cofinanciación, como el mismo inciso 1^o del artículo 76 lo indica.

⁵ Cfr. C-490/94, C-343/95, C-1339/91, citadas por la Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2008, M. P. Doctor Jaime Córdoba Triviño.

⁶ C. P., artículo 345. “En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

C. P. Artículo 346. “El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

En la Ley de Apropiaaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las Comisiones de Asuntos Económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaaciones”. Citado por la Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2008, M. P. Doctor Jaime Córdoba Triviño.

⁷ Sentencia C-1047 de 2004, citados por la Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2008, M. P. Doctor Jaime Córdoba Triviño.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2008, M. P. Doctor Jaime Córdoba Triviño.

⁹ “Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes 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)”. Citado por la Corte Constitucional, Sentencia C-1113 de 2004. M. P. Doctor Alvaro Tafur Gálvis.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-1113 de 2004. M. P. Doctor Alvaro Tafur Gálvis.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-360 de 1996 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citada en Sentencia C-985 de 2006 M. P. Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-985 de 2006 M. P. Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

Dicho mecanismo de cofinanciación es regulado por el artículo 102 de la Ley 715 de 2002 de la siguiente manera:

Artículo 102. Restricciones a la presupuestación. En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

Conforme a esta disposición, los proyectos y servicios que son de competencia del municipio no pueden financiarse con partidas apropiadas en el Presupuesto General de la Nación, salvo que se trate de “apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación.” Así que si el proyecto de ley bajo examen previera que los proyectos y servicios que enumera el artículo 4° estuvieran llamados a ser financiados por la Nación con participación, concurrencia o coparticipación del municipio, dicho artículo resultaría ajustado a las previsiones de la Ley 715 de 2001¹³.

6. Análisis de la constitucionalidad y legalidad del proyecto de ley

6.1 Del artículo 1°. El proyecto de ley, en su primer artículo, dispone que el Estado se asocia a la celebración de los 350 años de fundación del municipio Río de Oro, Cesar, hecho que constituye un reconocimiento al mismo y a su tradición histórica, por lo que en el evento de aprobarse esta ley, se hará un homenaje a un municipio cuya tradición histórica lo coloca en un sitio importante, habiendo sido destacado su papel en el desarrollo de la región.

Se encuentra plenamente ajustado este artículo a la Constitución Política y a sus principios, de acuerdo con los cuales, el Estado reconoce la diversidad cultural y es su deber protegerla¹⁴.

6.2 Del artículo 2°. Consagra, en claro respeto a los preceptos constitucionales y legales señalados, una autorización al Gobierno Nacional, así se desprende del tenor literal del mismo

cuando afirma “...el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del presupuesto...”, advirtiéndose el carácter facultativo de la expresión. En efecto, la mencionada expresión se ajusta a las normas vigentes, en tanto que no comporta un mandato para el Gobierno, sino una autorización para el mismo, no invadiendo el marco de competencias propio de este, constituyéndose, en términos de la Corte Constitucional en un título que permitirá la incorporación de los gastos a la Ley Anual del Presupuesto, según los criterios previstos para tales fines.

Igualmente, el artículo 2° respeta el principio de Legalidad del Gasto Público, dado que comporta la determinación de un gasto por parte de un ente competente, como lo es el Congreso de la República, en materias cuya iniciativa no está reservada al Ejecutivo. Así mismo, estos gastos, deberán ser incluidos en el Presupuesto Nacional, acto que si es de competencia exclusiva del Gobierno, quien podrá incluirlo en el proyecto que luego será presentado para el estudio y aprobación del Congreso, de acuerdo con la autorización legal que se le imparte y con las prioridades y demás condiciones constitucionales y legales previstas para la incorporación de gastos.

A su turno, en el artículo 2° se determinan las obras que se pretenden realizar con los recursos que para tales fines apropie el Gobierno Nacional, de lo cual se puede colegir lógicamente que estas son de competencia primaria de los entes territoriales, en particular de los municipios; lo anterior no obsta para que, en virtud del principio constitucional de concurrencia y las previsiones legales en materia de cofinanciación, la Nación puede contribuir con recursos del Presupuesto Nacional en el desarrollo de las mismas.

En relación con el origen de los recursos para la financiación de las obras que se mencionan en el articulado del proyecto, se afirma que pueden provenir no sólo de las apropiaciones que incorpore el Gobierno Nacional en el Presupuesto Nacional, sino también mediante el sistema de cofinanciación.

Al respecto debe señalarse que la inclusión de las conjunciones y/o, es ambigua, dado que sugiere dos modalidades, dos eventos diferentes, a través de los cuales se pueden obtener los recursos:

- a) Inclusión de partidas en el Presupuesto.
- b) Sistema de cofinanciación.

Estos dos mecanismos a través de los cuales se originarían los recursos, conforme a la redacción presente, podrían utilizarse simultáneamente (y) o alternativamente (o).

En razón de lo afirmado, es claro que se incurre en una imprecisión jurídica, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 102 de la

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ La Constitución al respecto establece:
 “Artículo 7°. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.
 “Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.

Ley 715 de 2001, de acuerdo con el cual, no es posible incluir partidas en el Presupuesto Nacional para financiar obras que están a cargo de las entidades territoriales, con excepción de tres eventos:

- a) Servicios a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales.
- b) El principio de concurrencia.
- c) Partidas de cofinanciación.

En atención de lo anterior, el mecanismo de cofinanciación implica la inclusión de las partidas respectivas en el Presupuesto Nacional, por lo que no se concibe por fuera de este, es decir, que en el evento de financiar obras mediante el sistema de cofinanciación, se deberán incluir en el Presupuesto Nacional, las correspondientes partidas, hecho que como ya se advirtió constituye una excepción a la prohibición de incluir apropiaciones en el mismo, con destino al cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios que corresponden a la entidad territorial.

En concordancia con lo anterior, se presentará una proposición de modificación al primer inciso del artículo 2°.

6.3 Del artículo 3°. Por medio de este artículo se autoriza a Servicios Postales Nacionales S.A., a realizar una estampilla con la que también se pretende rendir homenaje al municipio.

Se encuentra esta disposición acorde con las funciones que se le habían sido asignadas a la empresa industrial y comercial del Estado Adpostal y que fueron luego subrogadas a Servicios Postales Nacionales S.A. *, de acuerdo con las cuales le corresponde: “2. Emitir, en nombre de la Nación y en forma privativa las especies postales, custodiarlas, tutelarlas y comercializarlas”¹⁵.

Igualmente, en el párrafo 2° del artículo 3°, se determina el acompañamiento de la máxima autoridad municipal, con el fin de determinar la imagen que representará la conmemoración de los 350 años del municipio, por lo que, de esta manera, se respeta la competencia de la Empresa Postal por un lado, y se garantiza la representatividad de la imagen que será parte de la estampilla, por el otro.

6.4 Del artículo 4°. En este artículo se señala la vigencia de la ley, la que se acoge a los términos generales, es decir, que entrará a regir a partir de su promulgación.

7. Proposiciones

7.1 Proposición de modificación: Conforme a lo señalado, de manera respetuosa, pre-

sento a consideración de los honorables Senadores miembros de la Comisión Cuarta del Senado, la siguiente proposición de modificación al primer inciso del artículo 2° del Proyecto de ley número 326 de 2009 Senado:

“Artículo 2°. 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 incluir dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas de cofinanciación, 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: [...]”.

7.2 Proposición final: En los términos señalados, rindo ponencia favorable, con las siguientes modificaciones, al Proyecto de ley número 326 de 2009 Senado y 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*, y solicito, respetuosamente, a los honorables Senadores miembros de la Comisión Cuarta del Senado, dar primer debate al mismo.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISION CUARTA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 002 DE 2008 CAMARA, 326 DE 2009 SENADO

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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. 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.

Artículo 2°. 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 las partidas de Cofinanciación, 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:

* Es de advertir que en virtud de las disposiciones previstas en el Decreto 2854 de 2006, Servicios Postales Nacionales S.A., fue facultada para el cumplimiento de todas las funciones que estaban a cargo de Adpostal.

¹⁵ Artículo 7 numeral 11 del Decreto 2247 de 1993.

- 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 Angeles;
- e) Diseño y construcción de las redes de alcantarillado del Corregimiento de Morrison;
- f) Construcción de Unidades Básicas Sanitarias en el Area Rural;
- g) Construcción sistema de acueducto y alcantarillado del Corregimiento de El Márquez.

Artículo 3°. Autorícese a Servicios Postales Nacionales S. A., en su calidad de operador postal oficial, emitir una estampilla como reconocimiento conmemorativo a los 350 años de fundación del municipio de Río de Oro, Cesar.

Parágrafo 1°. La estampilla conmemorativa de los 350 años de fundación de la localidad de Río de Oro, Cesar, recogerá el desarrollo económico, cultural, como también la esencia orgullosa, altiva y trabajadora de sus habitantes como una afirmación y reconocimiento por su vocación de servicio al departamento del Cesar y al país.

Parágrafo 2°. El trabajo y la elaboración de la Emisión Filatélica de que trata el artículo 3°, correrá a cargo de Servicios Postales Nacionales S. A., y estará acompañada de bocetos, trazos, combinación de colores, dibujos, o bien, fotografías, de común acuerdo con la Alcaldía de Río de Oro. Estos elementos serán la base

primigenia para la creación de la imagen representativa de la conmemoración de los 350 años de fundación, que hoy, con orgullo y decoro, se muestra a su departamento Padre, al país y al mundo.

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

Atentamente,

Charles William Schultz Navarro,
Honorable Senador,
Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 742 - Miércoles 19 de agosto de 2009
SENADO DE LA REPUBLICA

Pág.

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate, texto articulado y texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda al Proyecto de ley número 205 de 2008 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 110 de 1962.....	1
Ponencia para primer debate, y texto al Proyecto de ley número 16 de 2009 Senado, por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la asistencia y protección de los colombianos en el exterior	5
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 326 de 2009 Senado, 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	8