



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 694

Bogotá, D. C., lunes, 27 de septiembre de 2010

EDICIÓN DE 4 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se vincula y rinde honores al municipio de Sogamoso en el departamento de Boyacá, con motivo de la conmemoración de los doscientos (200) años de haber sido erigida como Villa Republicana, se exaltan las virtudes de quienes adhirieron a la causa de independencia y se dictan otras disposiciones.

Doctor

PEDRO MARY MUVDI ARANGUENA

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 075 de 2010 Cámara

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 075 de 2010 Cámara, *por medio de la cual la Nación se vincula y rinde honores al municipio de Sogamoso en el departamento de Boyacá, con motivo de la conmemoración de los doscientos (200) años de haber sido erigida como Villa Republicana, se exaltan las virtudes de quienes adhirieron a la causa de independencia y se dictan otras disposiciones, para lo cual fui designado por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Corporación, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:*

Fundamento de la ponencia

La iniciativa legislativa en estudio, fue presentada a consideración del Congreso de la República, por el honorable Senador Plinio Edilberto Olano Becerra y el honorable Representante Luis

Guillermo Barrera Gutiérrez, cuyo objeto es que la Nación se vincule y rinda honores al municipio de Sogamoso-Boyacá, con motivo de conmemorar los doscientos (200) años de haber sido erigida como Villa Republicana (artículos 1º y 3º); autorización al Gobierno Nacional, para que dentro del Presupuesto General de la Nación a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, apropie recursos para la ejecución de obras de vital importancia para el municipio de Sogamoso, entre las que se destacan: a) Construcción de la Biblioteca Pública Municipal “Rafael Gutiérrez Girardot”; b) Recuperación de la Infraestructura Vial y Paisajística del Centro Cultural y Religioso de Morcá; c) Construcción del Centro Administrativo Municipal; d) Construcción del Archivo Municipal (artículos 4º, 5º y 6º).

La importancia del proyecto de ley en estudio, está enmarcada a realizar a través de una ley de la República, a reconocer y respetar la memoria de quienes dentro de un marco histórico difícil adhirieron a la causa de la Independencia de nuestro Estado; y en especial, a la celebración de la ciudad de Sogamoso de haber sido erigida como Villa hace dos siglos, por la Suprema Junta de Santa Fe; hecho fundamental puesto que hace más de cuatro siglos, la tribu indígena allí radicada fue destruida y sus aspectos culturales fueron quebrantados de manera atroz, dejando a la humanidad sin un legado tan valioso como lo fue el Templo del Sol, tan majestuoso para los aborígenes que habitaban dicha región.

El actual Estado colombiano, le debe mucho a los pobladores de la entonces ciudad de Sogamoso, puesto que el 26 de julio de 1810, estos reunidos en cabildo abierto, adhirieron sin ninguna condición a los procesos de independencia; no sólo ofreciendo sus vidas a la causa independentista ya que se alistaron en varios corregimientos, sino que también las mujeres aportaron dinero y joyas para tan loable causa; fruto de lo anterior, como se dijo

anteriormente llevó a la Suprema Junta de Santa Fe a erigir en Villa a los pueblos que fueron afectos a los intereses nacionales. Posteriormente, a la expresión Villa se le agregó la palabra Republicana, por haber contribuido a la construcción de la nueva República (Estado-Nación).

Posterior a la manifestación de independencia, la población de Sogamoso contribuyó de manera ostensible a la Campaña Libertadora, puesto que realizó un valioso aporte humano, hecho que ha sido registrado a través de la historia colombiana.

Como lo anotan los autores de la iniciativa legislativa, en el año 1815, la población de Sogamoso realizó una congregación en la plaza principal, con una amplia representación tanto de sus habitantes como también los de pueblos vecinos, muchos de estos asistentes se ofrecieron a empuñar las armas para luchar engrosando con ello el ejército libertador, cuando se presagiaba una reconquista española. Posteriormente en el año de 1816 una legión de sogamoseños desfiló poco a poco hacia Venezuela y Casanare para formar parte del Ejército comandado por Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander, padres de nuestra Nación.

Entre los personajes más importantes que participaron por la población de Sogamoso en el proceso de independencia, se pueden destacar: Juan Francisco y José Manuel Lasprilla, Juan y Apolinar Chaparro, Joaquín Barrera, Juan Agustín Moreno, Ramón y Manuel Molano, Vicente Torrijos, Antonio Herrera, Juan Romero, Esteban Cárdenas, Santos Guevara, Joaquín Izquierdo, Santiago Torres, Julián Murillo, Antonio y Leonardo Parra, Julián Cabiedes, Sebastián Calderón, Venancio Holguín, Juan José Reyes, quienes murieron en defensa de la libertad. Mujeres también fueron fusiladas por haber contribuido a la causa independentista, entre otras: Estefanía Neira de Eslava “su último suspiro en el banquillo atroz, el 17 de enero de 1818, acusada de haber alistado a su esposo y a otros patriotas que partieron para Casanare”. Teresa Izquierdo, “igualmente cayó como heroína fusilada en la Plaza de la Villa, el 24 de julio de 1818”.

Después de la Reconquista Española, en Sogamoso se establecieron los ejércitos realistas, comandados por Pablo Morillo quien implantó en el territorio de la Nueva Granada el famoso “Régimen del Terror”, designando para ello al General José María Barreiro para contrarrestar la acción del Ejército patriota establecido en Casanare. Posteriormente el libertador el 25 de julio libró la Batalla de Vargas con triunfo para las armas nacionales.

Las obras autorizadas en el proyecto de ley, han sido reclamadas por la población sogamoseña desde hace varias décadas, no solo por la importancia que ellas representan para dicha ciudad, sino por la deuda que tiene el Estado colombiano tanto con la ciudad como con sus pobladores.

La ciudad se caracteriza por ser un centro minero, comercial y de servicios, que soportan la industria municipal, departamental y nacional; pero dichos aspectos no son actuales puesto que estos vienen desde vieja data, ya que Sogamoso ha sido

un “puerto comercial y de servicios” que sirve a la región oriental colombiana y la une con los Llanos Orientales a través de Casanare. Así mismo, podemos encontrar grandes sitios turísticos entre los que se pueden destacar el “Circuito Turístico de Sugamuxi”.

Como se dijo anteriormente, la minería es una de las principales fuentes de ingresos, pero también se vive de la agricultura, la industria y el comercio. Los productos agrícolas son variados, ya que recibe gran variedad y cantidad de productos de clima frío. La minería se fundamenta en la extracción del carbón y la explotación de arcilla y caliza. El aspecto industrial, es importante en Sogamoso, puesto que allí tiene asiento una de las más grandes siderúrgicas de Colombia “Sidenal”, empresa que genera más de dos mil empleos en la producción de hierro para construcción.

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 lo competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o 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 075 de 2010 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 salvedad que se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

Análisis jurisprudencial relacionado con la iniciativa del Congreso en el gasto

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-290 de 2009, del 22 de abril de 2009, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECCIÓN PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE ORDENA GASTO- Artículo objetado no establece una orden de carácter imperativo al Gobierno Nacional ni avizora presión alguna sobre el gasto público.

La Corte observa que en el artículo objetado nada hay que permita asimilar sus enunciados a una orden dotada de carácter imperativo y de conformidad con la cual se pretenda privar al Gobierno Nacional de la facultad de decidir si incorpora o no el gasto autorizado dentro del presupuesto, pues, al contrario de lo que sostiene el ejecutivo, en los términos utilizados por el legislador no se avizora presión alguna sobre el gasto público, sino el respeto del ámbito competencial que corresponde al Gobierno, al cual se le reconoce la posibilidad de considerar la incorporación de las partidas presupuestales y de hacerlo de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo. No se configura, pues, por el aspecto que se acaba de examinar, motivo de inconstitucionalidad que conduzca a la invalidación del artículo objetado.

GASTO PÚBLICO-Competencias constitucionales del Congreso y el Gobierno

Tratándose del gasto público la Carta ha distribuido las competencias entre el órgano legislativo y el Gobierno, de tal manera que, por regla general, al Congreso de la República le atañe aprobar las leyes que comporten gasto público, en tanto que al Gobierno le concierne decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto los gastos previamente decretados mediante ley.

GASTO PÚBLICO-Vocación de la ley que decreta un gasto

La vocación de la ley que decreta un gasto es, entonces, la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto general de la Nación y si el legislador se limita a autorizar el gasto público a fin de que, con posterioridad, el Gobierno pueda determinar si lo incluye o no en alguna de las futuras vigencias fiscales, es claro que obra dentro del marco de competencias constitucionalmente diseñado y que, por este aspecto, no existe contrariedad entre la ley o el proyecto de ley objetado y la Constitución.

GASTO PÚBLICO-Competencia del Gobierno para incorporar o no las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto/**GASTO PÚBLICO-**Asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual.

Siempre que el Congreso de la República haya incluido la autorización del gasto en una ley, el Gobierno tiene competencia para incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pero también puede abstenerse de hacerlo,

pues le asiste un margen de decisión que le permite actuar en tal sentido y “de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales”. Así pues, la asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno.

GASTO PÚBLICO-Excepcionalmente si es factible incorporar en el presupuesto nacional gastos que deben ser asumidos por los entes territoriales

En reiterada jurisprudencia ha sostenido la Corte Constitucional que aquellos enunciados en los cuales se autoriza al Gobierno Nacional para incorporar gastos que son del resorte exclusivo de las entidades territoriales contradicen la ley orgánica de distribución de competencias entre las entidades territoriales y la Nación y que, en consecuencia, no es factible incorporar en el presupuesto nacional gastos que deben ser asumidos por los entes territoriales. Ciertamente la Ley 715 de 2001 indica en su artículo 102 que en el Presupuesto General de la Nación no se pueden incluir “apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella”. Empero, a renglón seguido, en el mismo texto se lee que lo anterior se dispone, “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”. En concordancia con las últimas previsiones transcritas, la Corporación ha estimado que no se configura vicio de inconstitucionalidad cuando el gasto autorizado, siendo exclusivo de las entidades territoriales, se encuentra cobijado por alguna de las excepciones establecidas en el artículo 102 de la Ley 715 de 2001.

IMPACTO FISCAL DE PROYECTO DE LEY, ORDENANZA O ACUERDO, QUE ORDENE GASTO O QUE OTORQUE BENEFICIOS TRIBUTARIOS-Debe ser explícito y compatible con el marco fiscal de mediano plazo

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 señala que “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 lo cual en la exposición de motivos y en las ponencias constarán en forma expresa “los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho gasto”, fuera de lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público “en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior”, sin que el concepto pueda contrariar el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Carga de demostrar incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo

La Corporación también ha indicado que el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 es una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley”, pues es evidente que el Ministerio “cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica” para ilustrar al Congreso respecto de las consecuencias económicas del proyecto, en cuyo caso, si bien el órgano legislativo debe recibir y valorar el concepto emitido, “la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministerio de Hacienda”. Aún cuando al Ministerio de Hacienda y Crédito Público le corresponde la carga principal en el proceso de racionalidad legislativa, lo cierto es que la finalidad de obtener que las leyes dictadas “tengan en cuenta las realidades macroeconómicas” no puede lograrse al costo de “crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa” o de instaurar “un poder de veto legislativo en cabeza del Ministerio de Hacienda”.

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE GENERA GASTO A CARGO DE LA NACIÓN-No implica una especie de consulta previa del Congreso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La Corte Constitucional ha precisado que la presentación de un proyecto de ley que implique gastos no está condicionada a una especie de consulta previa de los congresistas al Ministerio de Hacienda, ya que en tal hipótesis “el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo”, con lo cual “adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”, pero también “podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos”.

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE GENERA GASTO A CARGO DE LA NACIÓN-No fue realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público/**ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE GENERA GASTO A CARGO DE LA NACIÓN**-Omisión no vicia trámite legislativo, puesto que no es requisito de trámite en el proceso formativo de la ley, ni crea una carga adicional y exclusiva al Congreso

La Corporación ha indicado que cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público omite conceptualizar no se afecta la validez del proceso legislativo que, en consecuencia, no se vicia “por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003”, puesto que “la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda”. Así las cosas, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no es un requisito de trámite en el proceso formativo de la ley, ni crea “una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso”, pues entender que “única y exclusivamente” le corresponde al legislador cumplir con las exigencias allí establecidas, significaría “cercenar considerablemente” sus facultades, lesionar su autonomía y, por ende, vulnerar el principio de separación de poderes”.

Antecedentes legislativos de la iniciativa en estudio

El Proyecto de ley número 075 de 2010 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 31 de agosto de 2010, por el honorable Senador Plinio Edilberto Olano Becerra y el honorable Representante Luis Guillermo Barrera Gutiérrez en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Dicho proyecto de ley, ha tenido el siguiente trámite legislativo:

- a) Publicación proyecto de ley: **Gaceta del Congreso de la República número 589 de 2010;**
- b) Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 31 de agosto de 2010 y recibido en la misma el día 6 de septiembre de 2010, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992;
- c) Mediante Oficio CCCP3.4-0088-10 fui designado ponente para primer debate.

Proposición:

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicito a los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 075 de 2010 Cámara, *por medio de la cual la Nación se vincula y rinde honores al municipio de Sogamoso en el departamento de Boyacá, con motivo de la conmemoración de los doscientos (200) años de haber sido erigida como Villa Republicana, se exaltan las virtudes de quienes adhirieron a la causa de independencia y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes, con atención,
Álvaro Pacheco Álvarez,
 Representante a la Cámara.