



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 741

Bogotá, D. C., miércoles, 6 de octubre de 2010

EDICIÓN DE 4 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.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 SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 68 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del Municipio de Santa Rosalía (departamento de Vichada) y se dictan otras disposiciones.

Doctor

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ

Presidente

honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 68 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 segundo debate al Proyecto de Ley número 68 de 2010 Cámara, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del Municipio de Santa Rosalía (departamento de Vichada) 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:

Antecedentes

Quien suscribe la presente ponencia presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley número 68 de 2010 Cámara, cuyo objeto es que la Nación se asocie a la celebración de los 50 años de la fundación del Municipio de Santa Rosalía (Vichada).

Fundamento de la ponencia

El proyecto de ley tiene por objeto el de buscar, resaltar y celebrar los cincuenta (50) años de fundación del Municipio de Santa Rosalía, hecho acaecido el 4 de septiembre de 1960 (artículo 1º), autorizando al Gobierno Nacional la incorporación en el Presupuesto General de la Nación la ejecución de obras de interés municipal entre las que se pueden destacar: a) Construcción Alcaldía Municipal; b) Construcción de la Casa de la Cultura; c) Pavimentación manga de Coleo

hasta la última copa del Municipio de Santa Rosalía (artículo 2º).

La importancia del Municipio Santa Rosalía dentro del escenario departamental, inicia desde la época colonial puesto que desde esa época ha estado ligada al embarque de ganado a través del río Meta, comunicando a través del comercio al interior de nuestro país, con la bella y extensa llanura colombiana y en oportunidades a varias poblaciones de Venezuela, lo que la hecho próspera y pujante.

Su fundación data como se expresó anteriormente desde las épocas coloniales, pero sólo hasta el siglo pasado se crearon pequeños asentamientos de colonos que por la necesidad de tener un centro de abastos y un puerto de acceso a las sabanas baldías iniciaron el proceso de colonización, lo cual dio como resultados procesos agropecuarios, al igual que la formación de grandes hatos ganaderos entre los que se pueden destacar Carigen, Lagunazo, Arecua y El Tigre.

Santa Rosalía se constituye entonces como un atractivo turístico que cuenta con las playas del río Meta que permiten levantar carpas, pescar y bañarse. Así mismo, podemos destacar la abundante flora y fauna típica de los llanos orientales en su expresión más nativa.

Su actividad comercial está sustentada en la ganadería y la agricultura de subsistencia son las principales bases económicas del municipio de Santa Rosalía.

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 los faculta para la presentación de proyectos de ley y/o acto legislativo, cosa contraria de lo que ocurre con otros sistemas constitucionales, donde sólo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de bancadas.

A. Aspectos constitucionales

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

ración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

B. Aspectos legales

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone, en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las cámaras legislativas y, en tal sentido, el mandato legal dice:

“Artículo 140. *Iniciativa Legislativa.* Pueden presentar proyectos de ley:

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

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

Análisis jurisprudencial relacionado con la iniciativa del Congreso en el gasto

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante Oficio UJ-1438/10 del 13 de septiembre de 2010, suscrito por el doctor Juan Carlos Echeverry Garzón, Ministro de Hacienda, con relación al proyecto de ley en estudio manifiesta:

“El proyecto de la referencia no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado, pues presiona el gasto sin la respectiva fuente de financiamiento. Por lo tanto, ante las exigencias de gasto que se tienen previstas, es prioritario analizar por parte del Congreso, la pertinencia de la aprobación de leyes, comúnmente denominada de “honores”, que crean mayores presiones al gasto público.

Este Ministerio considera que en momentos financieros y fiscales como los que en la actualidad atraviesa nuestro país no es conveniente expedir leyes que presionen el gasto sin el respectivo análisis de planificación e implementación.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, de la manera más respetuosa el Ministerio de Hacienda se permite hacer un llamado al honorable Congreso de la República para que analice la posibilidad de archivar la iniciativa, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes”.

Para el autor y ponente de la presente iniciativa legislativa, los argumentos esgrimidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no son válidos, toda vez que las necesidades de la región y en especial del Municipio de Santa Rosalía, son inmensos, y a través de este tipo de leyes es como se llega a los pueblos más alejados de nuestra geografía, pretender archivar esta iniciativa es dejar sin recursos y anhelos a dichos pueblos, por tal razón traemos a colación el pensamiento de la honorable Corte Constitucional, en temas similares.

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 objeción 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 sí 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 otorgue beneficios tributarios. Debe ser explícito y compatible con el marco fiscal de mediano plazo.

El artículo 7º 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 7º 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”. Aun cuando al Ministerio de Hacienda y Crédito Público le corres-

ponde 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 conceptuar 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 7º 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 7º 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 68 de 2010 Cámara fue presentado a consideración del Congreso de la República el 26 de agosto de 2010, por el honorable Representante Óscar Humberto Henao Martínez 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 557 de 2010.

b) Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el 26 de agosto de 2010 y recibido en la misma el 31 de agosto de 2010, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992.

c) Mediante Oficio CCCP3.4-0056-10, fui designado ponente para primer debate.

d) Fecha de presentación de la ponencia para primer debate y pliego de modificaciones para primer debate: 2 de septiembre de 2010.

e) Anuncio para aprobación en primer debate, en sesión de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del día 7 de septiembre de 2008, conforme lo dispuesto en el artículo 8º del Acto Legislativo número 01 de 2003.

f) Publicación de la ponencia para primer debate y pliego de modificaciones primer debate: **Gaceta del Congreso** de la República número 623 de 2010.

g) Discusión y aprobación en primer debate Comisión: Sesión del 15 de septiembre de 2010, sin modificación alguna.

h) Mediante Oficio CCCP3.4-0109-10 fui designado ponente para segundo debate.

Proposición:

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicito a los miembros de la honorable Cámara de Representantes aprobar en segundo debate el Proyecto de Ley número 68 de 2010 Cámara, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del Municipio de Santa Rosalía (departamento de Vichada) y se dictan otras disposiciones*, conforme fue aprobado en la Sesión de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del 15 de septiembre de 2010.

De los honorables Representantes, con atención,

Óscar Humberto Henao Martínez,
Representante a la Cámara.

Bogotá, D. C., 20 de septiembre de 2010

En la fecha, hemos recibido el presente informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 68 de 2010 Cámara, presentado por el honorable Representante *Óscar Humberto Henao Martínez*.

El Presidente de la Comisión Cuarta,

Pedro Mary Muvdi Aranguena.

El Secretario Comisión Cuarta,

Jaime Darío Espeleta Herrera.

COMISIÓN CUARTA

CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SECRETARÍA - SUSTANCIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 68 DE 2010 CÁMARA

En sesión del 7 de septiembre de 2010, de acuerdo a lo previsto en el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, la Comisión Cuarta anunció la discusión y votación en primer debate del Proyecto de Ley número 68 de 2010 Cámara, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del Municipio de Santa Rosalía (departamento de Vichada) y se dictan otras disposiciones*.

En sesión del 15 de septiembre de 2010, la Comisión Cuarta, conforme a lo dispuesto en la Constitución Nacional y el Reglamento Interno del Congreso, dio inicio a las discusiones del Proyecto de Ley número 68 de 2010 Cámara, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del Municipio de Santa Rosalía (departamento de Vichada) y se dictan otras disposiciones*.

Leída la proposición con la que termina el informe de ponencia: “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 68 de 2010 Cámara, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del Municipio de Santa Rosalía (departamento de Vichada) y se dictan otras disposiciones*, se coloca en discusión siendo aprobada de conformidad con el artículo 5° del Acto Legislativo número 01 del 14 de julio de 2009, por diecinueve (19) honorables Representantes miembros de la Comisión Cuarta, que de manera nominal y pública votaron favorablemente.

Abierta la discusión del articulado del Proyecto de Ley número 68 de 2010 Cámara, es aprobado de conformidad con el artículo 5° del Acto Legislativo número 01

del 14 de julio de 2009, por diecinueve (19) honorables Representantes miembros de la Comisión Cuarta, que de manera nominal y pública votaron favorablemente.

A continuación se coloca en discusión el título del proyecto en los siguientes términos: *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del Municipio de Santa Rosalía (departamento de Vichada) y se dictan otras disposiciones*, siendo aprobado de conformidad con el artículo 5° del Acto Legislativo número 01 del 14 de julio de 2009, en los siguientes términos: *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del Municipio de Santa Rosalía (departamento de Vichada) y se dictan otras disposiciones*, por veinte (20) honorables Representantes miembros de la Comisión Cuarta, que de manera nominal y pública votaron favorablemente; así mismo se coloca en discusión el querer de los honorables Representantes miembros de la Comisión Cuarta que el proyecto de ley en mención tenga segundo debate, siendo aprobado de conformidad con el artículo 5° del Acto Legislativo número 01 del 14 de julio de 2009, por veinte (20) honorables Representantes miembros de la Comisión Cuarta, que de manera nominal y pública votaron favorablemente. Se designa ponente para segundo debate al honorable Representante *Óscar Humberto Henao Martínez*.

Jaime Darío Espeleta Herrera,

Secretario Comisión Cuarta.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN CUARTA AL PROYECTO DE LEY 68 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del municipio de Santa Rosalía (departamento de Vichada) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Efemérides del Municipio de Santa Rosalía*. La Nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la fundación del Municipio de Santa Rosalía en el Departamento del Vichada, a celebrarse el 4 de septiembre de 2010.

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

- a) Construcción Alcaldía Municipal;
- b) Construcción de la Casa de la Cultura;
- c) Pavimentación vía manga de Coleo hasta el punto denominado la última copa del Municipio de Santa Rosalía.

Artículo 3°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición.

Bogotá, D. C., 15 de septiembre de 2010

Autorizamos el presente texto del Proyecto de Ley 68 de 2010 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta.

El Presidente de la Comisión Cuarta,

Pedro Mary Muvdi Aranguena.

El Secretario Comisión Cuarta,

Jaime Darío Espeleta Herrera.