



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - Nº 675

Bogotá, D. C., viernes, 9 de septiembre de 2011

EDICIÓN DE 12 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2011 CÁMARA - 278 DE 2011 SENADO

por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo, con motivo del centenario de su fundación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 31 de agosto de 2011
Honorable Senador
EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Presidente Comisión Cuarta Constitucional
Senado de la República
La Ciudad

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 207 de 2011 Cámara - 278 de 2011 Senado

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con todo respeto, me permito poner a consideración para discusión y aprobación el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 207 de 2011 Cámara - 278 de 2011 Senado, *por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo, con motivo del centenario de su fundación y se dictan otras disposiciones*, para lo cual fui designado por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

Antecedentes legislativos de la iniciativa en estudio

1. El presente proyecto de ley es de iniciativa congresional, fue presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante Luis Fernando Ochoa Zuluaga, radicado el

día 6 de abril de 2011 en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, en donde se dio inicio a su trámite legislativo y fue remitido a la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, nombrado como ponente el honorable Representante Jaime Alonso Vásquez Bustamante.

2. En cumplimiento del trámite legislativo y del Principio de Publicidad, el proyecto original fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 161 del 7 de abril de 2011.

3. En *Gaceta del Congreso* número 232 del 4 de mayo de 2011, fue publicado el informe de ponencia para primer debate, el cual fue aprobado.

4. Para segundo debate fue designado como Ponente el honorable Representante Jaime Alonso Vásquez Bustamante, quien presentó el correspondiente informe de ponencia el día 18 de mayo de 2011, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 320 del 27 de mayo de 2011, texto que fue aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

5. Mediante Oficio número COMIV-0034/11 del 9 de agosto de 2011, fui nombrado como ponente para primer debate ante la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, para la presentación del respectivo informe, el cual se pone a disposición de esta Comisión para su discusión y aprobación.

Objeto del proyecto de ley

El objeto de este proyecto de ley es que la Nación se vincule a la conmemoración y rinda público homenaje al municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo, en el centenario de su fundación, autorizando unas obras de utilidad pública y de interés social, para de esta manera destacar la importancia que el municipio de Puerto Asís tiene para el desarrollo socioeconómico de la región, especialmente por ser el centro de la actividad comercial en el departamento del Putumayo.

Reseña del municipio de Puerto Asís

Fundación

Puerto Asís fue fundado el 3 de mayo de 1912 por el misionario religioso capuchino el padre Estanislao de les Corts y el hermano Hidelfonso de Tulcán. La población tomó el nombre de la tierra de la madre de San Francisco (Italia).

Límites del municipio

Los límites de Puerto Asís fueron inicialmente establecidos por el Decreto 1752 del 27 de julio de 1944, por medio del cual se creó, entre otros, el corregimiento de Puerto Asís. En 1958 a través de la Resolución 132 se creó la inspección de policía Puerto Asís, perteneciente al municipio de Mocoa. El Decreto 38 de 1959 la convirtió en corregimiento, el cual fue aprobado con modificaciones a través del Decreto 110 de 1961.

El Decreto 1951 de 1967 lo elevó a la categoría de municipio y estableció sus límites, los cuales fueron modificados posteriormente por los Decretos 2891 de 1978, con el cual se creó el municipio de Orito, y 3293 de 1985, con el cual se creó el municipio de Valle del Guamuez, y por la Ordenanza 012 de 1992, con la cual se creó el municipio de Villagarzón.

Actualmente los límites del municipio de Puerto Asís están determinados por las siguientes normas:

Decreto 1951 de 1967: *“Desde la desembocadura de la quebrada ‘Teteyé’ en el río San Miguel, aguas abajo hasta encontrar el mojón que señala los límites de la República de Colombia con la República del Ecuador; de este sitio en línea recta Sur-Norte, siguiendo el límite internacional, hasta encontrar la desembocadura del río Cuembi sobre el río Putumayo; río Putumayo aguas abajo hasta encontrar la desembocadura del río ‘Piñuña-Blanco’, de este sitio en línea recta hasta encontrar la desembocadura del río ‘Curilla’ en el río ‘Mecaya’; río Mecaya aguas arriba hasta encontrar la confluencia del río ‘Picudo Grande’ con el río” [Caimán].*

Ordenanza 012 de 1992: *“Desde la confluencia del río Caimán con el río Picudo Grande, línea recta con dirección SW hasta encontrar la desembocadura del río Orito en el río Putumayo. Desde la desembocadura del río Orito en el río Putumayo, río Orito aguas arriba hasta encontrar la intersección de la línea límite del municipio de Orito”.*

Decreto 2891 de 1978: *“Desde la confluencia de la quebrada Sardinas con el río San Juan (sic), en línea recta y con rumbo sur 47° 00 W., se sigue a encontrar el kilómetro 32 de la carretera Orito, Santa Ana, de aquí en línea recta y con rumbo s. 38°00 W., a encontrar la confluencia del río Luzón con el río Guamuez”.*

Decreto 3293 de 1985: *“por el mismo río [Guamuez] aguas abajo hasta un punto situado dos (2) kilómetros antes de llegar a la Vereda La Paila. Por el Oriente: desde el punto anterior en línea recta Sureste hasta un punto también imaginario ubicado dos (2) kilómetros arriba del pozo Azul Grande número 1 y desde este prolongación de la misma línea hasta encontrar el río San Miguel en los límites con la República del Ecuador”.*

Decreto 1951 de 1967: *“Este río [San Miguel] aguas abajo hasta la desembocadura de la quebrada ‘Teteyé’ punto de partida”.*

Este municipio cuenta con un área aproximada de 2.770 km², de los cuales 97,5 pertenecen a los resguardos indígenas Buenavista, Santa Cruz de Piñuna Blanco, Campoalegre del Afilador, La Italia, Vegas de Santa Ana, Alto Lorenzo y Argelia, de las etnias Siona, Kofán, Embera Chami, Páez y Embera, principalmente. También cuenta con 220 km² constituidos en la Zona de Reserva Campesina Bajo Cohembi-Comandante; cerca de 1.114 km² ordenados como área forestal protectora productora MecayaSencella; y aproximadamente el 85% del territorio reservado por el Estado para adelantar actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

Limita por el Norte y el Oriente con los municipios de Puerto Caicedo y Puerto Guzmán, por el Sur con el municipio de Leguizamo y la República de Ecuador y por el Occidente con los municipios de Valle del Guamuez y Orito¹.

Geografía

La totalidad de sus territorios son planos o ligeramente ondulados, pertenecientes a la Amazonia, y por la conformación de su relieve, únicamente ofrecen el piso térmico cálido.

Economía

En el censo de 2005 el DANE reporta que 82,5% de las unidades censales del municipio de Puerto Asís desarrollan actividades agropecuarias.

El sector primario está representado por actividades agrícolas entre las que sobresalen los cultivos de productos tradicionales y frutales como Plátano, Yuca, Maíz, Arroz, Caña Panelera, Chontaduro, Piña y Palmito, principalmente; las actividades pecuarias se relacionan básicamente con la cría de ganado vacuno, que para el 2005 reportó una población de 32.380 cabezas de ganado establecidas en 11.600 ha de pasto, y en menor proporción con porcicultura (4.600 animales), avicultura (66.000 animales) y piscicultura (380 estanques con 843.639 m² de espejo de agua).

De acuerdo con información de Corpoamazonia, entre el período 2002-2007 se aprovecharon 38.049,9 m³ de madera en bruto de especies comerciales conocidas localmente como Amarillo, Sangre-toro, Arenillo, Caimo, Popa, Caracolí y Bilibil principalmente.

La actividad minera se concentra en la explotación de petróleo y en menor proporción, a la extracción de material de arrastre.

De acuerdo con el Proyecto SIMCI del Programa de las Naciones Unidas contra las Drogas, los cultivos con fines ilícitos pasaron de 10.109 ha en el 2001 a 2.509 en el 2006.

En relación con las actividades productivas del sector secundario, Puerto Asís cuenta con una planta de reciclaje para la producción de “madera plástica” y una planta para la producción de palmito de chontaduro. A nivel familiar funcionan pequeñas empresas que desarrollan procesos de transformación de materias primas en diferentes aspectos de este sector de la economía.

El sector terciario presenta una alta actividad comercial, complementada con la prestación de ser-

¹ http://www.corpoamazonia.gov.co/Region/Putumayo/Municipios/Ptyo_Asis.html

vicios relacionados con salud, saneamiento básico, notariado y registro, educación, banca, transporte de carga y pasajeros, etc. El sector cuaternario o de investigación y desarrollo (R&D) no presenta una actividad significativa².

Construcción de un complejo deportivo cubierto para el municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo

Para lograr el desarrollo cultural y recreacional de los habitantes del municipio de Puerto Asís, se hace necesaria la construcción de un Complejo Deportivo Cubierto, para fomentar el desarrollo de actividades lúdicas en las que participará la comunidad en general, a fin de propiciar la sana práctica del deporte.

Se debe resaltar que el municipio de Puerto Asís no cuenta con los recursos suficientes para la construcción y adecuación de escenarios deportivos en barrios de alto crecimiento poblacional; la falta de estos impulsa a la juventud a adquirir malos hábitos, a dedicarse a actividades poco productivas o al consumo de sustancias psicoactivas nocivas para su salud.

En todo caso, la práctica del deporte, como Política Cultural y Educativa impulsada por el Estado, promueve valores de sana convivencia, mejora la calidad de vida de los habitantes de este municipio.

Finalmente, el casco urbano del municipio de Puerto Asís cuenta aproximadamente con una población de 29.400 habitantes, los que se beneficiarían directamente de la infraestructura del Complejo Deportivo Cubierto.

Obras de mantenimiento, reparación y adecuación del parque principal del municipio de Puerto Asís

Puerto Asís es un municipio que por sus características inherentes posee gran atractivo turístico y se constituye en la capital comercial del departamento del Putumayo, el cual se debe conservar y potenciar al máximo, y como un paso importante para lograrlo se debe embellecer uno de los espacios de intercambio cultural más representativo del municipio como lo es el Parque Principal, espacio de recreación por excelencia de los asisenses. Dicho Parque está ubicado entre las carreras 18 y 19 en el barrio Centro.

La necesidad de esta obra radica en que el Parque Principal se encuentra en mal estado, deteriorado por el paso del tiempo y por el poco mantenimiento; como muestra de ello se tiene que sus losas están destruidas, no cuenta con ningún paisaje ni jardines y carece de sillas para que sus habitantes puedan dedicarse al esparcimiento.

Por otra parte, para garantizar a las personas con discapacidad el acceso y aprovechamiento al espacio público, se hace necesaria la construcción de rampas, para lograr con ello una mayor autonomía y participación de las personas de este grupo poblacional en espacios cotidianos y de vida ciudadana, con la participación, compromiso y solidaridad no solo del Estado, sino de la familia y la comunidad en general.

Al respecto, es importante tener presente que la Constitución Política de 1991 estableció la protección, atención, apoyo e integración social de las personas con discapacidad, en los siguientes artículos:

“Artículo 13. [...] El Estado protegerá especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

“Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”.

Necesidad de la construcción de la infraestructura educativa del Centro Educativo Rural La Libertad, sede rural La Libertad

En la actualidad el departamento del Putumayo atraviesa una grave problemática del sector educativo, incrementada aún más en el sector rural, situación que ha sido ajena a la presencia del Estado, lo que ha influido en los fenómenos de deserción, desempleo, pobreza y desplazamientos forzosos de la población.

La carencia en el sector rural de una infraestructura física adecuada en los centros educativos ha generado como consecuencia directa que la proyección en la calidad y en la excelencia educativa de la enseñanza se encuentre en un bajo nivel; además, ha incidido de manera considerable en los índices de deserción escolar.

Por ello, con la construcción de la infraestructura física del Centro Educativo Rural La Libertad, Sede Rural La Libertad, se mejoraría la calidad y pertinencia educativa, se aumentaría la cobertura y retención escolar en la zona urbana de este municipio.

A su vez, se da cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 44 superior, que consagra el derecho a la educación como fundamental, con el propósito de garantizar el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en la educación, bajo los distintos modelos pedagógicos y en el marco de los Principios de Calidad, Eficiencia, Equidad e Inclusión.

Fundamentos constitucionales y legales

Facultad de los congresistas en la presentación de este tipo de iniciativa legislativa

Aspectos constitucionales

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3 de la Constitución Política 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 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.

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 cita:

“Artículo 140. Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

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

² http://www.corpoamazonia.gov.co/Region/Putumayo/Municipios/Ptyo_Asis.html

Analizado el proyecto de ley frente al orden constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, se llega a la conclusión de que aquel 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 de que se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Análisis jurisprudencial relacionado con la iniciativa del Congreso en el gasto

En aras de fundamentar la viabilidad jurídica de este proyecto de ley, se presentan a continuación algunos pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional, donde en reiterada jurisprudencia ha señalado la facultad que tiene el Congreso de la República en esos aspectos:

Al estudiar las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 157 de 1995 Senado y 259 de 1995 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del Sesquicentenario de la ciudad de Manizales y se vincula con la financiación de algunas obras de vital importancia para esta ciudad, la honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-324 de 1997, Expediente O. P. 014, Magistrado Ponente: doctor Alejandro Martínez Caballero, señaló:

“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación³, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial en el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ‘ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos’⁴. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra ‘un mandato imperativo dirigido al ejecutivo’, caso en el cual es inexecutable, ‘o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto’⁵, evento en el cual es perfectamente legítima”.

En igual sentido se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia 1339 de 2001 Referencia: OP-057 Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 151 de 1998 Senado - 130 de 1999 Cámara, por medio de la cual se honra la memoria del presidente de la República Don Aquileo Parra, con

ponencia del honorable Magistrado doctor Rodrigo Uprimny Yepes:

“Sintetizando la jurisprudencia sobre la iniciativa en materia de gastos, puede concluirse que a partir de la vigencia de la Carta Política, los congresistas tienen iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público³¹. Lo anterior no les permite modificar ni adicionar el presupuesto general de la nación, pues este tipo de leyes sirven de título para que luego, por iniciativa gubernamental, las partidas necesarias para atender estos gastos sean incluidas en la ley anual de presupuesto, sin contrariar los principios de coordinación financiera y disciplina fiscal. Prima entonces el principio de libertad en la iniciativa legislativa del Congreso y por tanto, este puede dictar leyes que generen gasto público, siempre y cuando no ordenen apropiaciones presupuestales para arbitrar los recursos⁴¹”.

La honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C-441 del 8 de julio de 2009, se refirió a la iniciativa del Congreso en el Gasto así:

“La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional poseen iniciativa en materia de gasto público. El Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gastos públicos, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gasto es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno Nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación”.

En Sentencia C-486 de 2002 Expediente OP-061 - Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 149 de 2001 Senado y número 42 de 2001 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los doscientos cuarenta y dos (242) años de la fundación del municipio de Condoto en el departamento del Chocó y se dictan otras disposiciones, con ponencia del señor Magistrado doctor Jaime Córdoba Triviño se pronunció la Honorable Corte Constitucional en los siguientes términos:

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

En efecto, de acuerdo con la Constitución, tanto el Gobierno como el Congreso de la República ejercen competencias en materia de gasto público, las cuales han sido claramente definidas por esta Corte. Así, y en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyectos inherentes al Estado, atribución que sólo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción. Por su parte, la Carta reserva al Gobierno la potestad de incorporar o no en el presupuesto las partidas correspondientes a tales gastos, y se le permite aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (artículos 349 y 351)²”.

³ Ver, entre otras, las Sentencias C-490 de 1994, C-360 de 1996, C-017 de 1997 y C-192 de 1997.

⁴ Sentencia C-490 de 1994. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ Sentencia C-360 de 1994. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico N° 6.

Vista la posición jurisprudencial de la Corte Constitucional frente al proyecto de ley que nos ocupa, se encuentra que el Congreso de la República está facultado para decretar las erogaciones necesarias a efectos de ejecutar las obras señaladas en este Proyecto, precisándose que este es presentado bajo los lineamientos jurisprudenciales de la Alta Corte.

Teniendo en cuenta los argumentos precedentes, pongo en consideración de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del honorable Senado de la República este proyecto de ley que consulta las más profundas necesidades del municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo, a objeto de que dentro del trámite legislativo que corresponde sea discutido y aprobado por esta Célula Legislativa.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2011 CÁMARA, 278 DE 2011 SENADO

por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo, con motivo del centenario de su fundación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Puerto Asís, en el departamento del Putumayo, con motivo de la celebración de los cien (100) años de su fundación, a cumplirse el día 3 de mayo de 2012.

Artículo 2°. Ríndase tributo de gratitud y admiración a sus fundadores, Padre Estanislao de les Cortes y el Hermano Hildelfonso de Tulcán, y a las excelsas virtudes de sus habitantes, por la importante efeméride y reconózcase al municipio de Puerto Asís por su invaluable aporte al desarrollo social y económico del departamento del Putumayo.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150 numeral 9, 288, 334, 339, 341, 345 y 366 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2003, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de Puerto Asís:

Construcción de un Complejo Deportivo Cubierto para el municipio de Puerto Asís, Departamento del Putumayo, por valor de tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000.00).

Obras de mantenimiento, reparación y adecuación del Parque Principal del municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo, consistentes en construcción de rampas de acceso para personas con discapacidad, cambio de pisos, reconstrucción de los muros de materas, siembra de jardín y césped, instalación de sillas de concreto, reparaciones eléctricas e instalación de una nueva iluminación, así como adecuación de la cancha múltiple y de la tarima principal ubicadas dentro del Parque, por valor de ochocientos millones de pesos (\$800.000.000.00).

Construcción Infraestructura Educativa del Centro Educativo Rural La Libertad, Sede Rural La Libertad, por valor de quinientos treinta y siete millones novecientos noventa y cinco mil siete pesos (\$537.995.007.00).

Artículo 4°. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales que sean necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza la celebración de los contratos necesarios en el sistema de cofinanciación y la correspondiente suscripción de los contratos interadministrativos a que haya lugar.

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

Proposición

Por las consideraciones plasmadas en la presente Ponencia, solicito a los miembros de la honorable Comisión Cuarta Constitucional Permanente del honorable Senado de la República **acoger el texto original presentado por el autor y aprobar en primer debate** el Proyecto de ley número 207 de 2011 Cámara - 278 de 2011 Senado, *por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo, con motivo del centenario de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Senadores, con atención

Jorge Eduardo Géchem Turbay,

Senador de la República,

Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE COMISIÓN CUARTA SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 78 DE 2011 SENADO Y 151 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien (100) años de la fundación del municipio de La Unión, en el departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 26 de agosto 2011

Doctor

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Referencia: Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 78 de 2011 Senado, 151 de 2010 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien (100) años de la fundación del municipio de La Unión, en el departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente:

Por honrosa designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de Senado, dando aplicación a la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 78 de 2011 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien (100) años de la fundación del municipio de La Unión, en el departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

1. Objeto del proyecto

El proyecto pretende que la Nación se asocie a los cien (100) años de la fundación del municipio de La Unión (Antioquia), autorizando las apropiaciones presupuestales necesarias para cofinanciar y concurrir en obras y actividades que redunden en el desarrollo cultural, de interés social y utilidad pública para el municipio, tales como: 1. Construcción de la nueva institución educativa y cultural del municipio de La Unión. 2. Construcción de la sede Jardín Social del municipio de La Unión. 3. Remodelación teatro real del municipio de La Unión. 4. Adecuación y mejoramiento de la unidad recreativa y deportiva Parque Josam del municipio de La Unión. 5. Adecuación de la nueva plaza de mercado. 6. Construcción del Centro Recreacional Parque de las Aguas del municipio de La Unión. 7. Construcción Casa de Justicia.

2. Trámite en la Comisión Cuarta

El presente proyecto fue discutido y aprobado el 4 de mayo del año en curso, con las mayorías requeridas a través de la conformación del quórum decisorio, constatable en las actas respectivas que se emitan de la Comisión Cuarta.

Me permito aclarar que en el informe de ponencia se presentaron errores involuntarios, como fueron que en la proposición se obvió escribir el concepto de “fundación” en el título del proyecto, y en el texto propuesto se transcribió de manera equivocada el número del proyecto. Espero que con esta fe de erratas se permita solventar los inconvenientes que pudieran determinarse y corregirlos de manera oportuna.

3. Conveniencia del proyecto

3.1 Aspectos generales del municipio¹

La Unión es un municipio de Colombia, localizado en la subregión Oriente del departamento de Antioquia. Limita por el Norte con los municipios de La Ceja y El Carmen de Viboral, por el Este con El Carmen de Viboral, por el Sur con los municipios de Sonsón y Abejorral y por el Oeste con el municipio de La Ceja. Su cabecera dista 57 kilómetros de la ciudad de Medellín, capital del departamento de Antioquia. El municipio posee una extensión de 198 kilómetros cuadrados.

Surge como otro de los distritos de la región oriental de Antioquia que aparece como efecto de la colonización espontánea de toda esta zona centro-oriental de Antioquia.

El año 1778 se considera el año oficial de la fundación de esta localidad, pues fue entonces cuando los fundadores alzaron el primer caserío en sus propios terrenos. Inicialmente lo bautizaron como *Vallajuelo*.

En el año de 1877 el Gobierno de Antioquia creó el distrito de La Unión, compuesto por fracciones de terrenos de las localidades de La Ceja y El Carmen de Viboral. Posteriormente sería despojado de esta categoría, pero en 1886 comenzó a crearse una corriente de opinión de los habitantes y de varios personajes influyentes de las zonas circundantes a favor de la existencia del distrito, especialmente por formar parte del camino más corto para dirigirse a los departamentos de Tolima y Cundinamarca.

Sólo en 1911, y conjuntamente con otras jurisdicciones, se creó nuevamente el municipio de La Unión por José María Londoño Marulanda y Vicente Toro.

3.2 Necesidades del municipio

- Aumentar los espacios físicos y erradicar las malas condiciones de los existentes, para atender la demanda del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media zona urbana.

- Agrupar los 25 hogares comunitarios que existen en la cabecera municipal, según los parámetros nacionales exigidos para su funcionamiento. En el municipio no existe una construcción donde se pueda brindar a los niños y niñas la atención integral conforme al interés superior en el cumplimiento de derechos de la primera infancia. El municipio de La Unión cuenta con un población (2009) de 18.436 habitantes, pertenecientes en su mayoría a los estratos 0, 1, 2, 3, zonas urbana y rural, con un alto porcentaje de población vulnerable.

- Para la comunidad es necesario el mantenimiento, mejoramiento y construcción de los escenarios deportivos, recreativos y culturales para ayudar en la prevención de problemas sociales que se están presentando en el municipio como:

- a) Alto porcentaje de sedentarismo;
- b) Alta presencia de enfermedades cardiovasculares;
- c) Consumo de alcohol y sustancias psicoactivas;
- d) Embarazos no deseados en adolescentes;
- e) Uso desmedido y mal uso de Internet y videojuegos;
- f) Bajos rendimientos deportivos y culturales;
- g) Deserción deportiva, recreativa y cultural.

4. Marco fiscal

Teniendo en cuenta el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que tiene referencia al análisis del impacto fiscal de las normas, que aunque no se ajusta de manera específica al tipo de proyecto de ley tratado, en tanto como lo sugiere la Corte Constitucional, como línea jurisprudencial y afirmada en la Sentencia C-015^a-09, cuando las leyes decretan gasto público son compatibles con el artículo de la ley en mención, puesto que consagran autorizaciones de desembolso y no son órdenes imperativas, se hace necesaria una revisión en términos fiscales de viabilidad de dicho proyecto.

Sin embargo, es importante determinar que desde la Sentencia C-502 de 2007 la Corte fijó el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pues ha servido para declarar infundadas distintas objeciones de inconstitucionalidad que se ajustan a dicho artículo, declarándolas infundadas a causa del incumplimiento de lo establecido en la mencionada ley orgánica.

“ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Importancia

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos y conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca

¹ Tomado de <http://launion-antioquia.gov.co/index.shtml>

su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.

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 Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, 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. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, 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 Ministro de Hacienda”.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se proyectó por parte de la oficina municipal de

Presupuesto y Finanzas una aproximación del costo de las obras de infraestructura que se pretenden ejecutar por la celebración de los 100 años de fundación del municipio.

Obras Necesaria

Proyecto número	Objeto	Valor
1	Construcción de la nueva institución educativa y cultural del municipio de La Unión	\$5.500.000.000
2	Construcción de la sede Jardín Social del municipio de La Unión	\$2.200.000.000
3	Remodelación teatro real del municipio de La Unión	\$1.500.000.000
4	Adecuación y mejoramiento de Unidad recreativa y deportiva parque Josam del municipio de La Unión	\$1.000.000.000
5	Adecuación de la nueva plaza de mercado	\$1.500.000.000
6	Construcción del centro recreacional Parque de las Aguas del municipio de La Unión	\$2.000.000.000
7	Construcción Casa de Justicia	\$800.000.000

Fuente: Alcaldía de La Unión.

Por último, se pretende analizar la evaluación del desempeño integral de los municipios, 2009, como último informe del Departamento Nacional de Planeación a la fecha. En este, el municipio de La Unión registra índices favorables en la evaluación del desempeño integral municipal, principalmente en el componente de eficacia, con 75,85, y eficiencia, con 72,43. Así, se podría determinar que el municipio ha dado cumplimiento muy satisfactorio a lo previsto en la Ley 715 de 2001, la Ley 1176 de 2007 y los decretos reglamentarios, relacionados con la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones; a su vez, presenta un nivel muy positivo en el cumplimiento de las metas de producto del Plan de Desarrollo y de manera directa con el cumplimiento de las metas programadas en los sectores de educación, salud y agua potable, no sin mencionar que cuenta con un rango de gestión sobresaliente en el componente que brinda señales importantes acerca de los resultados de la gestión pública, resumiendo la capacidad administrativa y financiera del municipio de La Unión.

5. Aspectos constitucionales, legales y jurisprudenciales

El sustento constitucional y legal del presente proyecto de ley se basa en los artículos 150, 334, 339, 341 y 345; La Ley 819 de 2003, las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

En cumplimiento del artículo 150 de la Constitución Política, en el sentido de corresponderle al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer las siguientes funciones: Numeral 3. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, las inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. En el mismo sentido, el numeral 11 señala que al Congreso corresponde establecer las rentas nacionales y los gastos de la Administración; esto en concordancia con el segundo inciso del artículo 345 ibidem, el cual indica que no se podrá hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos.

Se contempla el artículo 334 constitucional, pues se orienta la iniciativa en el respeto de la función estatal de la dirección general de la economía y en su intervención por mandato de ley, con el fin último, entre otros, de promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

El artículo, 339 sobre las consideraciones, contenidos e importancia de la conformación de un Plan Nacional de Desarrollo, se relaciona en el sentido de que este tipo de iniciativas se configuran a hacer explícita la necesidad de inversión en un ente territorial específico, herramienta de análisis que contemplará la Administración central. En este mismo sentido se percibe el artículo 341, que exige por parte del Gobierno la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

En resumen, esta compilación nos permite establecer la exigencia del análisis económico, la participación de los entes territoriales y las competencias en la elaboración de la inversión y gastos públicos.

La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y se dictan otras disposiciones.

La Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 1510, 2881, 3562 y 3573 (Acto Legislativo 014 de 2001) de la Constitución Política, con relación a la creación del Sistema General de Participaciones, además de tener en consideración el artículo 102 en el sentido de restricciones a la presupuestación, cuando se afirma que 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.

También se invoca la Ley 1176, en tanto modifica la conformación del Sistema General de Participación.

5.1 Jurisprudencia

Es importante determinar la línea jurisprudencial que ha tenido la Corte Constitucional frente al análisis de las leyes de homenaje, honores, conmemorativas y monumentos; para el tema que nos ocupa se tomó una sentencia reciente, la C-015A-09, que realiza un análisis de inconstitucionalidad frente a las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 72 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara, por la cual la Nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras.

Sobre el problema jurídico planteado, la Corte Constitucional afirma lo siguiente:

“12. Ahora bien, en relación con las leyes que decretan gasto público pese a que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con él, esta Corporación ha concluido que esas iniciativas son compatibles con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y no violan el artículo 151 de la Constitución, cuando consagran autorizaciones

de inclusión en el Presupuesto anual de la Nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación y no se imponen como órdenes imperativas. La Sentencia C-782 de 2001, providencia que en esta oportunidad también se reitera, explicó así el argumento:

“[...] esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ‘ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos’. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra ‘un mandato imperativo dirigido al ejecutivo’, caso en el cual es inexecutable, ‘o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto’, evento en el cual es perfectamente legítima”.

Así, la Ley 609 de 2000 es, entre muchas otras, una norma legal que el Gobierno habrá de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales, dentro del Presupuesto Nacional, los gastos públicos que en ella se autorizan con el propósito de exaltar la memoria del ex General Gustavo Rojas Pinilla. De este modo, “la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación [...] simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos [...]”. En este orden de ideas, las autorizaciones que allí se hacen a pesar del lenguaje imperativo con el que están redactadas y la alusión a sumas de dinero concretas no dejan de ser disposiciones que entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el proyecto de presupuesto anual y, en todo caso, las erogaciones autorizadas que se incorporan al proyecto anual del Presupuesto General de la Nación formarán parte de este ‘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 de ordenamiento territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

6. Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la honorable Comisión Cuarta del Senado de la República dar primer debate, sin pliego de modificaciones, al Proyecto de ley número 78 de 2011 Senado y 151 de 2010 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien (100) años de la fundación del municipio de La Unión en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

Juan Carlos Restrepo Escobar,
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE COMISIÓN CUARTA SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 78 DE 2011 SENADO Y 151 DE 2010 CÁMARA

Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien (100) años de la fundación del municipio de La Unión en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la conmemoración de los cien (100) años de la fundación del municipio de La Unión en el departamento de Antioquia a cumplirse el 1° de julio de dos mil once (2011).

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional, de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política y las competencias asignadas por las Leyes números 715 de 2001 y 1176 de 2007, se asigne dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias que permitan la financiación y ejecución de las obras de infraestructura de utilidad pública y de interés social que requiere el municipio de La Unión, las cuales serán de utilidad pública y redundarán en el desarrollo cultural e interés social de todos sus habitantes, entre las que se encuentran:

1. Construcción de la nueva Institución Educativa y Cultural del municipio de La Unión.
2. Construcción de la sede Jardín Social del municipio de La Unión.
3. Remodelación teatro real del municipio de La Unión.
4. Adecuación y mejoramiento de la unidad recreativa y deportiva Parque Josam del municipio de La Unión.
5. Adecuación de la nueva plaza de mercado.
6. Construcción del Centro Recreacional Parque de las Aguas del municipio de La Unión.
7. Construcción Casa de Justicia.

Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza igualmente la celebración de los contratos necesarios, el sistema de cofinanciación y la celebración de contratos interadministrativos entre la Nación, el departamento de Antioquia y/o el municipio de La Unión.

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

Respetuosamente,

Juan Carlos Restrepo Escobar,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE COMISIÓN CUARTA SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 61 DE 2011 SENADO Y 161 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos diez (410) años de fundación del municipio de Zipaquirá, se rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 6 de septiembre de 2011

Doctor

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Referencia: Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 61 de 2011 Senado, 161 de 2010

Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos diez (410) años de fundación del municipio de Zipaquirá, se rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

Por honrosa designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de Senado, dando aplicación a la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 61 de 2011 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos diez (410) años de fundación del municipio de Zipaquirá, se rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

1. Objeto del proyecto

La iniciativa legislativa en estudio fue presentada a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante a la Cámara Joaquín Camello Ramos, cuya finalidad está encaminada a que la Nación se vincule y rinda honores al municipio de Zipaquirá (Cundinamarca), cabecera de la provincia de Sabana Centro, con motivo de conmemorar los cuatrocientos diez años de fundación (artículo 1°), autorice al Gobierno Nacional para que dentro del Presupuesto General de la Nación apropie los recursos para la ejecución de obras de vital importancia para dicho Ente Territorial, entre las que se pueden destacar: 1. Construcción megacolegio Zipaquirá, 2. Construcción centro artesanal y de servicios turísticos, y 3. Desarrollo vial para una gran ciudad (artículo 3°).

La importancia de este proyecto que estudiamos tiene como finalidad que la Nación se asocie a este importante acontecimiento teniendo en cuenta que la misión del Estado es recuperar la importancia de nuestros orígenes, por lo cual podemos decir que el origen de la ciudad se remonta a tiempos anteriores a la conquista española, y se asume que su creación se debe al laboreo de las minas de la sal, que los conquistadores encontraron (Sistema de Tajo Abierto). “Chicaquicha” fue el nombre indígena y autóctono que se utilizó, y significaba “Pie del Zipa”.

La población se asentaba en el punto denominado hoy como “Pueblo Viejo”, pero hacia 1692 se trasladó debido a la poca amplitud de la meseta inicialmente ocupada y a sus hondonadas y despeñaderos, que harían difícil el trazado y el desarrollo de la ciudad. Además, las fuerzas españolas ordenaban que en los pueblos de indios no vivieran españoles, negros, mestizos, ni mulatos, aunque hubiesen comprado los terrenos.

Estas apreciaciones se hicieron en el año de 1623 por el oidor y alcalde de la Corte de la Real Audiencia, don Francisco de Sosa. Allí se señalaron como “resguardos” las tierras de los 321 indígenas que habitaban Pueblo Viejo. Enclavada en una bella sabana del centro del país, encontramos a la ciudad de Zipaquirá, la auténtica Ciudad Blanca, Villa de la Sal, Villa de Alcázares, “Pie del Cerro del Zipa” en el dialecto muisca. Nuestra heroica Villa se halla situada a una altura de 2.650 metros sobre el nivel del mar, con una temperatura media de 14 °C, ocupa una superficie de 197 kilómetros cuadrados en un fértil suelo de predominante carácter agrícola, ganadero y minero.

Su cercanía con la capital de la República, a tan solo 47 kilómetros, le imprime una especial preponderancia en el campo cultural, educacional, histórico y turístico. Cuenta con una población cercana a los 106.250 habitantes. Desde sus orígenes, la pintoresca Chicaquicha se perfilaba como un centro de comercio por excelencia. A ella acudían indígenas de Nemocón, Tocancipá y Gachancipá por el preciado Oro Blanco, como se le conocía a la sal. Una vez procesada esta, se distribuía en recipientes de barro conocidos como gachas, en donde se producían los famosos panes o juiches resultado de la compactación de la sal luego de su consecuente cocción y evaporación. Este fue el comienzo de la próspera historia de Zipaquirá como eje del desarrollo económico no solo de nuestro país, sino de América Latina.

El origen de la primitiva ciudad se remonta a épocas anteriores a la conquista, muy seguramente motivada por la explotación de las salinas. La población indígena se asentaba en el punto hoy denominado Pueblo Viejo, aproximadamente 183 metros más elevado del que ocupa en la actualidad. Años más tarde llega al poblado el oidor Luis Enríquez y diviso desde tan lúcido mirador el valle denominado Pacaquem, decide el traslado del pueblo hacia ese prominente campo.

El 18 de julio de 1600 tiene lugar la fundación española del nuevo pueblo de Zipaquirá integrando los indios de los corregimientos de los repartimientos de Zipaquirá, Suativa, Tenemequisa, Golaque, Yaita, Cogua, Nemeza, Peza, Pacho y Tibitó con un total de 618 tributarios. Durante el transcurrir del siglo XVIII la actividad comercial derivada de la producción de la sal se convierte en factor determinante de la continua presencia de blancos en el poblado hasta tal punto que en 1692 se autoriza por la Administración colonial la permanencia de algunos de ellos en el pueblo de indios. También hicieron presencia los curas doctrineros hasta 1751, cuando se produce la creación de la viceparroquia.

En 1779 se da por hecha la erección de la parroquia con la anuencia del Arzobispo y Virrey Don Antonio Caballero y Góngora, bajo la tutela de San Antonio de Padua. En 1790 el Virrey presenta el plan de constitución del Hospital Real de San Pedro de la Parroquia de Zipaquirá. La sustancial importancia que la ciudad va adquiriendo se verá incrementada en el siglo XVIII por su papel en el campo de las rentas nacionales y el comercio regional, ya que se convierte en el principal proveedor de sal en el centro del país. Poco a poco van apareciendo nuevas y majestuosas edificaciones; la transformación física significativa desemboca en un importante cambio político, es elevada a la categoría de Villa.

Hacia 1801, con motivo de la visita del sabio Humboldt y por orden del Gobierno, se plantea la necesidad de mejorar el proceso de producción de la sal. Fue así como se realizó el primer sistema de túneles y hacia 1830 se modifica el procedimiento de obtención de la sal, se usa para tal efecto el sistema de calderos metálicos. A la par que se dan estos hechos de carácter económico se dan hechos de carácter político que van a ser determinantes en la historia de la ciudad y del país.

La presencia del Gobierno español a través de la Real Audiencia y las medidas tomadas en contra del pueblo fueron causas de movimientos revoluciona-

rios que tuvieron como epicentro la hidalga Zipaquirá. No en vano en 1781 la Plaza de los Comuneros se convierte en el lugar de encuentro de más de 10.000 comuneros a las órdenes de Berbeo, congregados de 66 pueblos, quienes esperaron la decisión real sobre las denominadas capitulaciones comuneras, tendientes a derogar lo dispuesto por leyes, reales cédulas y órdenes del Gobierno español. Estas capitulaciones contenían importantes logros en materia de desarrollo socioeconómico para la ciudad y la Nación, entre ellos la devolución de las rentas por la explotación de la sal. Aquí comienza para la ciudad un proceso que aún hoy continúa en desarrollo. En 1816 la ciudad cae en manos del Régimen del Terror; producto de este caen varios hombres aguerridos y valerosas mujeres en injusta masacre que la historia conoce como el fusilamiento de los mártires de Zipaquirá. La participación de Zipaquirá en los demás procesos que condujeron a la libertad y la constitución de la nueva república fue determinante.

Un buen grupo de los nuestros, sin más armas que la gallardía y el deseo de libertad, acompañó al General Bolívar en el propósito que consolidó a las cinco repúblicas hermanas. La nueva república trae consigo para la Villa de la Sal un alto grado de representatividad. En 1852, por decreto del Congreso de Colombia, se da una nueva división administrativa que divide a Bogotá en cuatro provincias. Una de ellas, la de Zipaquirá, da obviamente la cabeza de provincia a nuestra ciudad.

Esto trae consigo un importante adelanto socioeconómico de grandes magnitudes. Una de las noticias más importantes fue la autorización del tren Bogotá-Zipaquirá, lo que abrió las puertas al turismo, así como a un servicio cómodo, seguro y adecuado para la distribución de la sal para todo el país. Este liderazgo desemboca en la titularidad de Zipaquirá como capital del departamento de Quesada poco después de terminada la Guerra de los Mil Días. Fue tal la prosperidad de la ciudad, que el 24 de diciembre de 1881 se funda el Banco de Cipaquirá, emisor de moneda que funcionó en la histórica casa donde hoy es el Palacio Episcopal.

Con el avance de la Revolución industrial llegan a la ciudad el ferrocarril y los primeros automóviles, vehículos de carga que entran a facilitar el estilo de vida y la distribución de productos como la sal. En 1930 un empresario zipaquireño, don Hernando Camargo, le da vida a la Flota Zipa, flota de buses que presta servicios de incalculable valor entre la ciudad y la vieja Bogotá. La mitad del siglo XIX fue sin discusión la edad de oro de la ciudad. Zipaquirá contaba con 19.000 habitantes y era un centro industrial de marcada trayectoria.

Aquí funcionaban la Compañía Salinera los Andes, la Empresa Harinera la Estrella del Norte, una fábrica de gaseosas y otra de cerveza, 61 hornos o fábricas de sal, un pujante comercio, se hacían labores de agricultura y ganadería. La bonanza de la sal era impresionante y además contábamos con los mejores centros educativos del país, en uno de los cuales estudiaba Gabriel García Márquez. El 15 de agosto de 1954 se inaugura la primera Catedral de Sal de Zipaquirá bajo la titularidad de Nuestra Señora de Guasa, lo que constituye el despegue de la imagen a nivel internacional de nuestra colonial villa; ya en 1952 la ciudad había sido declarada como Diócesis

dado el importante empuje y liderazgo a nivel regional y nacional.

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, de acuerdo al artículo 150 de la Constitución Política, para la presentación de proyectos de ley y/o acto legislativo.

A. Aspectos constitucionales

Los artículos 150, 154, 334, 341 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, a lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado, a la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y a 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; 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 llegado a la conclusión de que el Proyecto de ley número 161 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 de que se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Análisis jurisprudencial relacionado con la iniciativa del Congreso en el gasto

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-441 del 8 de julio de 2009, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

“INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO-Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional poseen iniciativa en materia de gasto público. El Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno Nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Importancia

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 prescribe que en los proyectos de ley que decreten gasto público debe establecerse cuál es el costo fiscal de la iniciativa, al igual que la fuente de ingreso para el financiamiento de dicho costo, y también dispuso que el impacto fiscal del proyecto deberá estar en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, artículo este sobre el cual la Corte fijó su alcance mediante Sentencia C-502 de 2007, precisando que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, 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. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa e interpretando el mencionado artículo en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

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

En el proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, 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 Ministro de Hacienda.

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Carácter general constituye una omisión del deber de ilustrar al Congreso sobre consecuencias fiscales del proyecto/CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Omisión no constituye vicio de trámite

En el presente caso, el escrito del Gobierno Nacional al Congreso de la República se limita a advertir que el proyecto de ley “no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio” y a solicitarle que analice la pertinencia de la aprobación de la ley, dado que genera “mayores presiones de gasto público”.

Como se ha precisado en anteriores ocasiones, ello significa que el Gobierno se restringió a presentar un concepto general sobre los posibles efectos del proyecto, sin cumplir con su obligación de ofrecer a los congresistas elementos técnicos precisos para establecer las consecuencias fiscales del proyecto. De esta manera, el Gobierno desatendió su obligación de ilustrar al Congreso con elementos técnicos precisos sobre las consecuencias fiscales concretas del proyecto. En vista de ello, habrá de concluirse, tal como se ha reiterado en distintas providencias, que “[p]uesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO

El Proyecto de ley número 161 de 2010 Cámara fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 15 de diciembre de 2010 por el honorable Representante Joaquín Camelo Ramos, 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 1136 de 2010.**
- b) Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el 15 de diciembre de 2010 y recibido esta conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992.
- c) Mediante Oficio CCCP3.4-0311 de 21 de enero de 2011 fui designado ponente para primer debate.

Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la honorable Comisión Cuarta de Senado de la República dar primer debate sin pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 61 de Senado y 161 de 2010 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos diez (410) años de fundación del municipio de Zipaquirá, se rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

Juan Carlos Restrepo Escobar,
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE COMISIÓN CUARTA SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 61 DE 2011 SENADO Y 161 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos diez (410) años de fundación del municipio de Zipaquirá, se rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se asocia a la conmemoración de los cuatrocientos diez (410) años de fundación del municipio de Zipaquirá, cabecera de la

Provincia de Sabana Centro, departamento de Cundinamarca, y rinde público homenaje a sus habitantes, exaltando la memoria de sus fundadores.

Artículo 2º. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República rendirán honores al municipio de Zipaquirá en la fecha que las autoridades locales señalen para el efecto.

Artículo 3º. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o promueva a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del municipio de Zipaquirá, en el departamento de Cundinamarca: 1. Construcción megacolegio Zipaquirá, 2. Construcción centro artesanal y de servicios turísticos, y 3. Desarrollo vial para una gran ciudad.

Artículo 4º. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley se incorporarán al Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 5º. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el **Diario Oficial**.

Juan Carlos Restrepo Escobar,
Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 675 - Viernes, 9 de septiembre de 2011
SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 207 de 2011 Cámara - 278 de 2011 Senado, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo, con motivo del centenario de su fundación y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para primer debate Comisión Cuarta Senado de la República y texto propuesto al Proyecto de ley número 78 de 2011 Senado y 151 de 2010 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien (100) años de la fundación del municipio de La Unión, en el departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones.....	5
Ponencia para primer debate Comisión Cuarta Senado de la República y texto propuesto al Proyecto de ley número 61 de 2011 Senado y 161 de 2010 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos diez (410) años de fundación del municipio de Zipaquirá, se rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.....	9