



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 773

Bogotá, D. C., miércoles, 7 de noviembre de 2012

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2012 CÁMARA

por el cual se modifica la Ley 5ª de 1992.

Bogotá, 22 de octubre de 2012

Doctor

GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ

Presidente de la Comisión Primera

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 111 de 2012 Cámara**, por el cual se modifica la Ley 5ª de 1992.

Respetado doctor Puentes:

Cumpliendo el encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir

ponencia para primer debate al proyecto ya referenciado, en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES

La iniciativa fue presentada por el honorable Senador Carlos Alberto Baena López, el 29 de agosto de 2012.

2. OBJETO

El proyecto está encaminado a modificar la Ley 5ª de 1992, para garantizar la regla general del voto nominal, la publicidad en las actuaciones del Congreso y revestir de transparencia los procesos de elección desarrollados por la Corporación.

Ello por cuanto, “según la experiencia reciente, incluyendo el trámite de la fallida reforma a la justicia, permitió identificar debilidades en el proceso legislativo colombiano, por lo cual varias de las reglas contenidas en la Ley 5ª de 1992 requieren ser reformadas”¹.

3. CONTENIDO

El proyecto de ley cuenta con siete artículos, incluida la vigencia.

Las modificaciones propuestas son:

Art.	Norma vigente	Texto propuesto
128	MODOS DE VOTACIÓN: Hay tres modos de votación, a saber: La ordinaria, la nominal y la secreta. La votación ordinaria se usará en todos los casos en que la Constitución, la ley o el reglamento no hubieren requerido votación nominal.	MODOS DE VOTACIÓN: Hay dos modos de votación, a saber: La nominal y la ordinaria. La votación nominal es la regla general, se usará en todos los casos a menos que la Constitución o la ley hubieren autorizado la votación ordinaria.
129	VOTACIÓN ORDINARIA: Se utilizará para los casos señalados en este artículo y se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiera en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe. Si se pidiera la verificación por algún Senador o Representante, para dicho efecto podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación, lo cual se publicará íntegramente en el acta de la sesión.	VOTACIÓN ORDINARIA: Se utilizará para los casos señalados en este artículo y se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiera en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe. Si se pidiera la verificación por algún Senador o Representante, para dicho efecto podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación, lo cual se publicará íntegramente en el acta de la sesión.

¹ Exposición de motivos del proyecto.

Art.	Norma vigente	Texto propuesto
	<p>Teniendo en cuenta el principio de celeridad de los procedimientos, de que trata el artículo 3° de este reglamento, se establecen las siguientes excepciones al voto nominal y público de los congresistas, según facultad otorgada en el artículo 133 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 1 de 2009 y cuyas decisiones se podrán adoptar por el modo de votación ordinaria antes descrito:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consideración y aprobación del orden del día y propuestas de cambios, modificaciones o alteración del mismo. 2. Consideración y aprobación de actas de las sesiones. 3. Consideración y aprobación de corrección de vicios subsanables de procedimiento en el trámite de proyectos de ley. 4. Suspensión o prórroga de la sesión, declaratoria de la sesión permanente o levantamiento de la sesión por moción de duelo o circunstancia de fuerza mayor. 5. Declaratoria de sesión reservada. 6. Declaratoria de sesión informal. 7. Declaración de suficiente ilustración. 8. Mociones o expresiones de duelo, de reconocimiento o de rechazo o repudio, así como saludos y demás asuntos de orden protocolario. 9. Proposiciones de cambio o traslado de comisiones que acuerden o soliciten sus respectivos integrantes. 10. Resolución de las apelaciones sobre las decisiones del presidente o la mesa directiva de la corporación o de las comisiones. 11. Proposiciones para citaciones de control político, información general o de control público o para la realización de foros o audiencias públicas. 12. Adopción o aprobación de textos rehechos o integrados por declaratoria parcial de inconstitucionalidad. 13. Decisiones sobre apelación de un proyecto negado o archivado en comisión. 14. Decisión sobre excusas presentadas por servidores públicos citados por las comisiones o por las cámaras legislativas. 15. Adopción de los informes de las Comisiones de Ética sobre suspensión de la condición Congressional. 16. Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Si la unanimidad no abarca la totalidad del articulado se someterán a votación nominal y pública las diferentes proposiciones sobre los artículos respecto de los cuales existan discrepancias. 17. El título de los proyectos siempre que no tenga propuesta de modificación. 18. La pregunta sobre si la cámara respectiva quiere que un proyecto sea ley de la República o reforme la Constitución. 19. La pregunta sobre si declara válida una elección hecha por el Congreso, alguna de sus cámaras o sus comisiones. 20. Los asuntos de mero trámite, entendidos como aquellos que, haciendo o no parte de la función constituyente y legislativa, no corresponden al debate y votación de los textos de los proyectos de ley y de acto legislativo y los no prescritos que puedan considerarse de similar naturaleza. <p>Parágrafo 1°. La verificación de la votación ordinaria debe surtir por el mismo procedimiento que la votación nominal y pública, es decir deberá arrojar el resultado de la votación y el sentido del voto de cada congresista.</p>	<p>Teniendo en cuenta el principio de celeridad de los procedimientos, de que trata el artículo 3° (<i>sic – es el artículo 2°</i>) de este reglamento, se establecen las siguientes excepciones al voto nominal y público de los congresistas, según facultad otorgada en el artículo 133 de la Constitución Política, tal como fue modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo número 1 de 2009 y cuyas decisiones se podrán adoptar por el modo de votación ordinaria antes descrito:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consideración y aprobación del orden del día y propuestas de cambios, modificaciones o alteración del mismo. 2. Consideración y aprobación de actas de las sesiones. 3. Consideración y aprobación de corrección de vicios subsanables de procedimiento en el trámite de proyectos de ley. 4. Suspensión o prórroga de la sesión, declaratoria de la sesión permanente o levantamiento de la sesión por moción de duelo o circunstancia de fuerza mayor. 5. Declaratoria de sesión reservada. 6. Declaratoria de sesión informal. 7. Declaración de suficiente ilustración. 8. Mociones o expresiones de duelo, de reconocimiento o de rechazo o repudio, así como saludos y demás asuntos de orden protocolario. 9. Proposiciones para citaciones de control político, información general o de control público o para la realización de foros o audiencias públicas. 10. Adopción o aprobación de textos rehechos o integrados por declaratoria parcial de inconstitucionalidad. 11. Decisiones sobre apelación de un proyecto negado o archivado en comisión. 12. Decisión sobre excusas presentadas por servidores públicos citados por las comisiones o por las cámaras legislativas. 13. El título de los proyectos siempre que no tenga propuesta de modificación. 14. La pregunta sobre si la Cámara respectiva quiere que un proyecto sea ley de la República o reforme la Constitución. 15. La pregunta sobre si declara válida una elección hecha por el Congreso, alguna de sus cámaras o sus comisiones. 16. Los asuntos de mero trámite, entendidos como aquellos que, haciendo o no parte de la función constituyente y legislativa, no corresponden al debate y votación de los textos de los proyectos de ley y de acto legislativo y los no prescritos que puedan considerarse de similar naturaleza. <p>Parágrafo 1°. La verificación de la votación ordinaria debe surtir por el mismo procedimiento que la votación nominal y pública, es decir deberá arrojar el resultado de la votación y el sentido del voto de cada congresista.</p>

Art.	Norma vigente	Texto propuesto
	Parágrafo 2°. Aceptado o negado un impedimento a un congresista en el trámite de un proyecto de ley en comisión, no será necesario volver a considerarse en la Plenaria de la corporación a menos que se presenten circunstancias nuevas que varíen los fundamentos del mismo.	Parágrafo 2°. Aceptado o negado un impedimento a un congresista en el trámite de un proyecto de ley en comisión, no será necesario volver a considerarse en la Plenaria de la corporación a menos que se presenten circunstancias nuevas que varíen los fundamentos del mismo.
131	<p>VOTACIÓN SECRETA: No permite identificar la forma como vota el Congresista. Las rectificaciones solo serán procedentes cuando el número de votos recogidos no sean igual al de los votantes.</p> <p>Esta votación solo se presentará en los siguientes eventos:</p> <p>a) Cuando se deba hacer elección;</p> <p>b) Para decidir sobre proposiciones de amnistías o indultos. Aprobado la votación secreta, el Presidente dispondrá repartir papeletas que tengan impresas, en una de sus caras, la leyenda “Sí” o “No”, y espacios para marcar. El Secretario llamará a cada Congresista, según el orden alfabético de su apellido, para que deposite la papeleta en la urna dispuesta para el efecto. Previamente el Presidente designará una comisión escrutadora.</p>	ELIMINAR
136	<p>PROCEDIMIENTO EN CASO DE ELECCIÓN. En las elecciones que se efectúen en las Corporaciones legislativas, se adelantará el siguiente procedimiento:</p> <p>1. Postulados los candidatos, el Presidente designará una Comisión escrutadora.</p> <p>2. Abierta la votación cada uno de los Congresistas, en votación secreta, escribirá en una papeleta el nombre de uno de los candidatos al cargo por proveer, o la dejará en blanco.</p> <p>3. El Secretario llamará a lista, y cada Senador o Representante depositará en una urna su voto.</p> <p>4. Recogidas todas las papeletas, si no está establecido un sistema electrónico o similar que permita cumplir la función, serán contadas por uno de los escrutadores a fin de verificar su correspondencia con el número de votantes. En caso contrario se repetirá la votación.</p> <p>5. El Secretario leerá en voz alta y agrupará, según el nombre, uno a uno los votos, colocando las papeletas a la vista de los escrutadores, y anotará, separadamente, los nombres y votación de los postulados que la obtuvieron.</p> <p>6. Agrupadas por candidatos las papeletas, la comisión escrutadora procederá a contarlos y entregará el resultado indicando el número de votos obtenido por cada uno de los candidatos, los votos en blanco, los votos nulos, y el total de votos.</p> <p>7. Entregado el resultado, la Presidencia preguntará a la respectiva Corporación si declara constitucional y legalmente elegido, para el cargo o dignidad de que se trate y en el período correspondiente, al candidato que ha obtenido la mayoría de votos.</p> <p>8. Declarado electo el candidato será invitado por el Presidente para tomarle el juramento de rigor, si se hallare en las cercanías del recinto legislativo, o se dispondrá su posesión para una sesión posterior. El juramento se hará en los siguientes términos: “Invocando la protección de Dios, ¿juráis ante esta Corporación que representa al pueblo de Colombia, cumplir fiel y lealmente con los deberes que el cargo de...os imponen, de acuerdo con la Constitución y las leyes?”. Y se responderá: “Sí, juro”. El Presidente concluirá: “Si así fuere que Dios, esta Corporación y el pueblo os lo premien, y si no que El y Ellos os lo demanden”.</p>	<p>PROCEDIMIENTO EN CASO DE ELECCIÓN. En las elecciones que se efectúen en las Corporaciones legislativas se seguirán las siguientes reglas:</p> <p>1. Cuando se trate de la elección de miembros de las Mesas Directivas y otros cargos ejercidos por congresistas en ejercicio de sus funciones, se adelantará el siguiente procedimiento:</p> <p>a) Postulados los candidatos, el Presidente designará una Comisión de verificación;</p> <p>b) Abierta la votación cada uno de los Congresistas declarará el nombre de uno de los candidatos al cargo por proveer, o su intención (sic) de votar en blanco;</p> <p>c) El Secretario leerá en voz alta los resultados;</p> <p>d) Entregado el resultado, la Presidencia preguntará a la respectiva Corporación si declara constitucional y legalmente elegido, para el cargo o dignidad de que se trate y en el período correspondiente, al candidato que ha obtenido la mayoría de votos;</p> <p>e) Declarado electo el candidato será invitado por el Presidente para tomarle el juramento de rigor, si se hallare en las cercanías del recinto legislativo, o se dispondrá su posesión para una sesión posterior. El juramento se hará en los siguientes términos: Invocando la protección de Dios, ¿juráis ante esta Corporación que representa al pueblo de Colombia, cumplir fiel y lealmente con los deberes que el cargo de... os imponen, de acuerdo con la Constitución y las leyes? Y se responderá: “Sí, juro”. El Presidente concluirá: “Si así fuere que Dios, esta Corporación y el pueblo os lo premien, y si no que Él y ellos os lo demanden”.</p> <p>2. Cuando se trata de otras elecciones desarrolladas por el Congreso o cada una de sus Cámaras en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, se adelantará el siguiente procedimiento:</p> <p>a) En los casos que aplique se abrirá convocatoria por la respectiva Mesa Directiva para recibir las inscripciones de candidatos. En la resolución que abra el proceso se determinará con claridad los términos de inscripción, los cierres, los criterios e instrumentos de evaluación entre otros aspectos fundamentales para garantizar la transparencia del proceso.</p> <p>Para la construcción de los criterios e instrumentos de evaluación la Mesa Directiva podrá acudir a la academia, asociaciones de profesionales y organizaciones de la sociedad civil especializadas según el objeto de la convocatoria;</p>

Art.	Norma vigente	Texto propuesto
		b) Finalizado el plazo de inscripción, la Presidencia publicará el nombre de los inscritos y designará una comisión de verificación de requisitos. Esta comisión será la encargada de verificar que cada uno de los candidatos cumpla con los requisitos constitucionales y legales para postularse al cargo; c) Finalizada la verificación de requisitos, la Presidencia publicará el nombre de los postulados admitidos al proceso, y de aquellos excluidos por no llenar los requisitos legales o constitucionales; d) La Presidencia designará una comisión de evaluación conformada por organizaciones de la sociedad civil dedicadas al control social de la actividad legislativa, o una institución de educación superior, para que realice la evaluación técnica de las hojas de vida según los criterios e instrumentos de evaluación definidos en la resolución que abre la convocatoria. Los informes finales de quienes hayan superado la fase de evaluación técnica serán remitidos a cada congresista con no menos de tres (3) días de anterioridad a la realización de la elección, con el fin de que les sirva de soporte para la siguiente fase del proceso; e) Las reglas contenidas en los literales anteriores no aplicará para los casos de elecciones basadas en ternas enviadas por corporación pública diferente al Congreso de la República; f) Iniciado el proceso de elección cada uno de los Congresistas declarará el nombre de uno de los candidatos al cargo por proveer, o su intención (sic) de votar en blanco; g) El Secretario leerá en voz alta los resultados; h) Entregado el resultado, la Presidencia preguntará a la respectiva Corporación si declara constitucional y legalmente elegido, para el cargo o dignidad de que se trate y en el período correspondiente, al candidato que ha obtenido la mayoría de votos; i) Declarado electo el candidato será invitado por el Presidente para tomarle el juramento de rigor, si se hallare en las cercanías del recinto legislativo, o se dispondrá su posesión para una sesión posterior. El juramento se hará en los siguientes términos: “Invocando la protección de Dios, ¿juráis ante esta Corporación que representa al pueblo de Colombia, cumplir fiel y lealmente con los deberes que el cargo de... os imponen, de acuerdo con la Constitución y las leyes?”. Y se responderá: “Sí, juro”. El Presidente concluirá: “Si así fuere que Dios, esta Corporación y el pueblo os lo premien, y si no que Él y ellos os lo demanden”.
137	VOTOS EN BLANCO Y NULOS. Se considera como voto en blanco, en las elecciones que efectúen las Cámaras, la papeleta que no contenga escrito alguno y así se haya depositado en la urna, o que así lo exprese. El voto nulo, en cambio, corresponde a un nombre distinto al de las personas por las cuales se está votando, o contiene un nombre ilegible, o aparece más de un nombre.	<p style="text-align: center;">ELIMINAR</p>

4. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Inicialmente el autor trae a colación el concepto de “*accountability*”, según el cual debe existir “*la posibilidad del electorado para conocer las propuestas de los líderes, obtener información sobre su labor una vez electos y castigar sus acciones cuando sea necesario*”.

Igualmente se aduce que, desde la reforma constitucional de 2009 (Acto Legislativo número 01 de ese año), se buscó garantizar la nominalidad del voto, dejando a eventos excepcionales la utilización de otros métodos.

Por último, se propone que en los procesos de elección de altos dignatarios de la Nación como Magistrados, Defensor del Pueblo, Contralor, entre otros, “...se apliquen reglas generales de transparencia en la designación”, para lo cual propone que se tomen como refe-

rencia las reglas de la Ley 909 de 2004, en lo que tiene que ver con el Procedimiento de ingreso a los empleos de naturaleza gerencial (artículo 49 de la citada ley).

El término *accountability* ha tenido gran desarrollo desde los países anglosajones y, como afirma acertadamente el autor de la iniciativa, se refiere a la obligación que tenemos de rendir cuentas y a “...una parte esencial del proceso de democratización, del proceso de crear frenos y contrapesos que aseguren que el menos privilegiado y con menos poder puede retar y reconfigurar las dinámicas del poder social”².

² BONBRIGHT, David. Tomado del artículo “*Rendición de cuentas o accountability: una máxima democrática*”, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, en: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/rendicion-de-cuentas-accountability.

La citada obligación no es, ni mucho menos, una novedad en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, nuestra Carta Política contempla en su artículo 3º que “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”. Adicionalmente, en su artículo 133 estableció –desde sus orígenes, antes de la reforma de 2009– que “los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común” y que “El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores, del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

Para desarrollar dichos preceptos, el texto constitucional de 1991 contiene fórmulas como la revocatoria del mandato de los elegidos, el referendo, el plebiscito, la iniciativa legislativa y el cabildo abierto, entre otros.

En palabras de la honorable Corte Constitucional, “Lo que el constituyente de 1991 buscó con la consagración de la “soberanía popular” fue, en últimas, ampliar en la mayor medida posible, los espacios de participación democrática del pueblo en la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local, y también en el control del ejercicio del poder público de los gobernantes, entendiendo este término en su sentido más amplio”³.

En la mencionada sentencia, la Corte tuvo la oportunidad de referirse a la necesidad de que los actos del Congreso sean públicos, con algunas excepciones:

“Únicamente se exceptúan de este principio de la publicidad algunos actos expresamente previstos en la Constitución, y aquellos que el mismo legislador excepcionalmente establezca y que no sean contrarios a la Constitución”.

En el mismo orden de ideas, la modificación introducida por el Acto Legislativo número 1 de 2009 al artículo 133 Superior (citado por el autor de la iniciativa), se circunscribió a adicionar el siguiente texto:

“El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la Ley” (subrayado nuestro).

Entonces, la Ley 5ª de 1992 consagra claramente en cuáles casos procede el voto secreto de los congresistas, tal como lo autoriza la Constitución Política. Sobre dicho artículo ya se pronunció la honorable Corte Constitucional en la sentencia ya citada, así:

“En el caso del literal a) que reza: “cuando se deba hacer una elección”, se justifica plenamente el voto secreto. En estos casos el acto de elegir es un acto de carácter eminentemente político, mediante el cual el ciudadano –en este caso el congresista– hace efectivo el pleno ejercicio de la soberanía de la cual es titular (Artículo 3º C. P.).

En estos casos con el voto secreto se busca garantizar la plena independencia del elector, sin que sea posible indagarle a quien favorece con su elección. Por lo demás, tratándose de elecciones, incluidas las que el Congreso hace, el voto secreto encuentra pleno respaldo constitucional en los artículos 190 y 258 de la Carta Política.

³ Cconst, C-245/96, M.P. Doctor Vladimiro Naranjo Mesa.

En cuanto al literal c) “Para decidir sobre las proposiciones de amnistías o indultos”, se trata igualmente de una decisión de contenido político que, además, se ejerce en desarrollo de la función legislativa contenida en el artículo 150, numeral 17, según el cual “corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos”.

Por otra parte, el que el voto sea secreto en tratándose de decidir sobre amnistías o indultos, resulta justificable habida cuenta de que estas decisiones se adoptan con fines de orden público y como señala la Constitución deben obrar graves motivos de conveniencia pública a cuyo amparo el voto secreto puede tener plena validez. Estas amnistías e indultos recaen por lo general, sobre grupos indeterminados de individuos que se han visto comprometidos en movimientos alzados en armas.

Resulta claro pues, que la norma del artículo 185 de la Carta Política refiere su contenido a la actividad legislativa como función de orden genérico, razón por la cual los literales a) y c) de la norma demandada no son contrarios a la Constitución.

En cuanto se refiere al resto del artículo 131, incluido el parágrafo, se trata de normas de mero procedimiento, que en nada contravienen la Carta Política y que, por tanto, serán declaradas exequibles, únicamente en cuanto hacen relación a los literales a) y c) del mismo artículo”⁴.

En cuanto a las excepciones al voto nominal y público, estas fueron introducidas por la Ley 1431 de 2011 (hace apenas veinte meses), a partir de una iniciativa presentada por los honorables Congresistas Carlos Alberto Zuluaga, Roosevelt Rodríguez Rengifo y Carlos Germán Navas. En la exposición de motivos expresaron:

“Desde la introducción de esta reforma constitucional y al no consagrarse las excepciones, ha resultado evidente la congestión a que el trabajo legislativo ha sido sometido, principalmente en la actividad de las plenarias, que se ven forzadas a efectuar llamados a lista interminables a parlamentarios para todos los asuntos que requieren la toma de una decisión y muchos de esos asuntos no tienen la importancia debida, ni una relación propia con las finalidades misionales del Congreso, pero sí obstaculizan su fluido funcionamiento, generando distorsiones en la imagen de la institución y bajísima productividad y demoras irracionales en el estudio y aprobación de las leyes y actos legislativos (...) Finalmente, conviene reseñar que el sistema de votación ordinaria utilizado en la mayoría de los parlamentos del mundo también permite la identificación de la forma en que vota el congresista pues para poder determinar tal situación solo basta revisar el registro de asistentes a una sesión y las constancias de votos negativos para saber cómo lo hicieron, pues en la votación ordinaria se asume que quienes no dejaron constancia de voto negativo lo hicieron positivamente”⁵.

⁴ Cconst, C-245/96, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Subrayado nuestro.

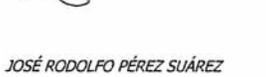
⁵ Fuente: Gaceta No. 470 de 2010. Subrayado nuestro.

Finalmente, las modificaciones propuestas para el procedimiento en las elecciones que se efectúan en las Corporaciones Legislativas, consideramos que son innecesarias y obedecen a situaciones coyunturales, pero en nada mejoran los citados procedimientos. Los requisitos que deben cumplir las personas postuladas para ejercer cargos cuya elección realiza la Rama Legislativa del poder público, están consagrados en las normas vigentes. Para citar un ejemplo, los requisitos para ser Secretario General de cada Cámara, están consagrados en el artículo 135 de la Carta Política.

5. CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo expuesto, con el acostumbrado respeto nos permitimos rendir **Ponencia Negativa** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **ordenar el archivo del Proyecto de Acto Legislativo número 111 de 2012 Cámara, por el cual se modifica la Ley 5ª de 1992.**

Atentamente,

 ADRIANA FRANCO CASTAÑO Coordinadora	 OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE Coordinador
 CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR Coordinador	 CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
 JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ	 FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ
 JOSÉ RODOLFO PÉREZ SUÁREZ	 ALFONSO PRADA GIL

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE 2012 CÁMARA

mediante la cual se modifica el numeral i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre 31 de 2012.

Señor Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

GUSTAVO HERNÁN PUNTES DÍAZ

Honorable Representante

Honorable Cámara de Representantes

E.S.D.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 122 de 2012 Cámara, mediante la cual se modifica el numeral i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y en obediencia al Reglamento del Congreso de la República según el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992; presentamos ante usted informe de Ponencia para

primer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

I. Sinopsis

La presente ley tiene por objeto pretender evitar que se sigan presentando conflictos de interpretación de jueces y abogados en torno a los términos de caducidad para la presentación de acciones de reparación directa por delitos considerados de lesa humanidad, igualmente por la categoría de los delitos y por el traumatismo que estas acciones delincuenciales generan en los afectados, y en la sociedad en general, se hace necesario ampliar el término de caducidad para que quienes hayan resultado afectados por este tipo de violaciones puedan ejercer su derecho de reclamar la reparación por los daños causados.

II. Trámite

El proyecto de ley número 122 de 2012 Cámara, mediante la cual se modifica el numeral i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, y se dictan otras disposiciones; presentado por el honorable Representante a la Cámara, Carlos Enrique Ávila Durán de la Comisión Séptima, reemplazo permanente; representa al Departamento del Magdalena, adscrito al partido Político de Integración Nacional PIN, proyecto radicado ante la Secretaría General de la Corporación, el Radicado el 9 de junio de 2012 y publicado el día 9 de septiembre de 2012 en la **Gaceta del Congreso** número 601 de 2012; que por asunto de materia fue radicado en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, de conformidad a los términos del articulado del reglamento; la mesa directiva en ejercicio de sus funciones me designó como ponente coordinador al primer debate.

III. Antecedentes, objeto y contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley modificatorio del numeral i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, pretende evitar que se sigan presentando conflictos de interpretación de jueces y abogados en torno a los términos de caducidad para la presentación de acciones de reparación directa por delitos considerados de lesa humanidad, igualmente por la categoría de los delitos y por el traumatismo que estas acciones delincuenciales generan en los afectados, y en la sociedad en general, se hace necesario ampliar el término de caducidad para que quienes hayan resultado afectados por este tipo de violaciones puedan ejercer su derecho de reclamar la reparación por los daños causados.

De acuerdo con la Exposición de Motivos, el proyecto de ley propone evitar que se sigan presentando conflictos, de interpretación tanto de jueces como de abogados en torno a los términos de caducidad para la presentación de acciones de reparación directa por delitos considerados de lesa humanidad e igualmente por el traumatismo que estas acciones delincuenciales generan en los afectados, y en la sociedad en general, siendo necesario ampliar los términos de caducidad para cada una de las personas que hayan sido afectadas por este tipo de violaciones pudiendo entonces ejercer el derecho de reclamar la reparación por los daños causados.

Para ello el autor del proyecto se estructura en la Sentencia C-401 de 2010, *sobre la Potestad de Configuración Legislativa en Materia Procesal* el

cual la honorable Corte Constitucional se manifestó en los siguientes términos: “*Esta Corporación ha puntualizado que el establecimiento de términos que predeterminan el normal trámite de los procesos judiciales o administrativos, es un desarrollo claro de la cláusula general de competencia del Congreso para hacer las leyes y que la Constitución le ha conferido al Legislador un amplio margen de configuración política de los procedimientos, puesto que con ello no sólo pretende otorgar un alto grado de seguridad jurídica a los administrados, sino también busca la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Carta. Así, de acuerdo con la jurisprudencia, ¿(¿) la regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos es atribución exclusiva del legislador, el cual goza para tales efectos de un amplio margen de configuración tan sólo limitado por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto estas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales*”. *(La cursiva es del autor).*

De igual forma el autor honorable Representante Carlos Enrique Ávila Durán, acoge planteamientos expresados por los miembros de la Sección Segunda Subsección “A” de la Sala de lo Contencioso Administrativo en fallo de tutela dictado el pasado 20 de junio de 2011, fecha posterior a la sanción de la Ley 1437 de enero de 2011, en el cual precisamente se dirime la caducidad o no de la acción de reparación por un delito (homicidio en persona protegida) de lesa humanidad diferente a la Desaparición Forzada, en la que los honorables Magistrados¹, expresaron:

“ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA. Caducidad en delitos de lesa humanidad/ DELITOS DE LESA HUMANIDAD. Caducidad. Conteo de la caducidad desde ejecutoria de fallo penal/PRINCIPIO PRO DAMATO. Concepto/PRINCIPIO PRO ACCIÓN. Concepto/ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Vulneración por conteo de caducidad en delitos de lesa humanidad/DEBIDO PROCESO- Vulneración por conteo de caducidad en delitos de lesa humanidad (Negrilla autor del proyecto)”.

El juez de primera instancia se atuvo al tenor literal del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y como consecuencia de lo allí expresado, tomó la decisión que ahora es materia de la acción de tutela. Sin embargo, las circunstancias que rodearon la muerte del joven Nelson Abad Ceballos Arias, que no es necesario repetir y la posterior aparición del cadáver e identificación, permiten a la Sala llegar a una conclusión diferente a la que arribó el juzgador de primera instancia, respecto de la caducidad frente a las particulares circunstancias que rodearon los hechos. El delito por el que fueron condenados los integrantes del Ejército Nacional, se denomina ¿homicidio en persona protegida?, figura relativamente nueva en la legislación penal, por cuanto sólo con la expedición de la Ley 599 de 2000 se introdujo. Por lo anterior, la norma transcrita no se adecuaba

a las particularidades del caso teniendo en cuenta que el Código Contencioso Administrativo, fue expedido en el año de 1984 (Decreto 01), fecha anterior a la antes señalada y de allí en adelante tuvo algunas modificaciones en esa materia.

En efecto, en el año 2000, se adicionó el inciso 2° al numeral 8 del artículo 136, con el fin de establecer el término de caducidad de la acción de reparación directa tratándose del delito de desaparición forzada, delito que al igual que el de ¿homicidio en persona protegida? fue introducido en la reforma al Código Penal del año 2000. Es decir, que hasta el año 2000, no había una norma que estableciera cómo o desde cuándo se empezaba a contar el término de caducidad en los asuntos de responsabilidad por el delito de ¿desaparición forzada? **como tampoco la había ni la hay en la actualidad para el de ¿homicidio en persona protegida?** Por lo mismo, no era posible aplicar el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, acudiendo solamente a su tenor literal, pues el juez no podía, sólo con fundamento en la fecha de la denuncia por la muerte de la víctima y so pretexto de la falta de desarrollo legal en relación con la contabilización del término de caducidad, tratándose de delitos de lesa humanidad como el que ocupa la atención de la Sala, impedir el acceso a la administración de justicia o sustraerse del conocimiento de los asuntos que por ley le han sido asignados. Lo anterior, por cuanto se trata de delitos que atentan contra el Derecho Internacional Humanitario que requieren de la especial atención del Estado y respecto de los cuales es difícil determinar una fecha de caducidad, como en el presente caso que el juez consideró que empezó a correr en el año 2004 a pesar de la imposibilidad jurídica por cuanto el cadáver aún no había sido identificado (sólo lo fue en el año 2006, cuando por pruebas de ADN fue reconocido) y a pesar de que en el desarrollo de la conducta (primero fue sacado a la fuerza de su casa, posteriormente asesinado, luego reconocido y por último la sentencia de condena en el proceso penal), hay otras fechas que bien podrían tomarse como referentes para efecto de determinar el momento a partir del cual comenzaría a contarse el término de caducidad de la acción. En tales hipótesis, la Sección Tercera de la Corporación ha dado aplicación a los principios pro damato y pro accióni. Según el primero de los principios señalados, se debe dar aplicación a la norma que en cada caso resulte más favorable para la persona humana, su libertad y sus derechos, especialmente si son derechos protegidos e inversamente a la más restringida cuando se trate de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos. El segundo, es el derecho a ser oído por un juez y para el efecto, se deberán interpretar las normas procesales en el sentido más favorable a la admisibilidad de la acción. Por lo anteriormente expuesto y aunque referido a un delito diferente, es del caso resaltar que con la modificación introducida al artículo 136 del Código Contencioso Administrativo precisamente se pretendió evitar que el término de caducidad en la forma en que se encontraba consagrado, afectara la posibilidad de reparación en delitos de lesa humanidad, concretamente el de desaparición forzada y para el efecto se ampliaron las hipótesis a partir de las cuales se empezaría a contar.

¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección “A” Consejero Ponente: ALFONSO VARGAS RINCÓN fecha, veinte (20) de junio de dos mil once (2011). Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00655-00(AC):

(...)Tratándose de delitos de lesa humanidad, como lo dispone el inciso 2° del numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, nada obsta para que en defensa del derecho constitucional fundamental de acceso a la administración de justicia y la misma garantía del derecho universal al debido proceso, dadas las circunstancias particulares que rodearon los hechos denunciados en la presente acción de tutela, la caducidad de la acción empiece a contarse desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal. En el asunto objeto de examen la parte actora solicitó la celebración de una audiencia de conciliación prejudicial el 17 de marzo de 2010, como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción de reparación directa contra el Ministerio de Defensa Nacional y la sentencia de segunda instancia, dentro del proceso penal se profirió el 28 de octubre de 2010. En consecuencia, la eventual acción a intentar no se encontraba caducada como quiera que el acuerdo conciliatorio se realizó el 21 de junio de 2010. Las razones que anteceden son suficientes para concluir que de los hechos señalados en el escrito de tutela, se deriva la violación del derecho fundamental al debido proceso y el fundamental de acceso a la administración de justicia. (Negrilla fuera de texto).

Es entonces que a la lectura e interpretación de las anteriores consideraciones el autor de esta iniciativa ve la necesidad de la expedición de una norma legal que regule la caducidad de la acción de reparación en aquellos delitos encuadrados como de lesa humanidad, o violatorio de los derechos humanos.

El autor de la iniciativa legislativa en la exposición de motivos presenta el siguiente cuadro comparativo de conformidad a la normatividad vigente:

Texto del proyecto	Ley 1437 de 2011
<p>Artículo 1°. Modifíquese el numeral i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así;</p> <p>i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada de delitos, tales como desaparición forzada, desplazamiento forzado, torturas, homicidios, presión o persecución a grupos o colectividades por razones</p>	<p>Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:</p> <p>1. ... 2. ... a) ... c)</p> <p>i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado</p>

Texto del proyecto	Ley 1437 de 2011
<p>políticas, religiosas, raciales, étnicas, culturales, o de género, homicidio en persona protegida, la prostitución forzada o cualquier otro punible que en concordancia con la Ley 742 de 2002, se entienda comprendido dentro de la calificación de delito de lesa humanidad, la caducidad será de tres (3) años.</p> <p>En el caso de la desaparición forzosa, los tres (3) años, serán contados a partir de la fecha en que aparezca la víctima, o en su defecto, desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal correspondiente.</p> <p>En los otros delitos de lesa humanidad, los tres (3) años serán contados, desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal correspondiente.</p> <p>Todo ello sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos.</p>	<p>en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición.</p>
<p>Artículo 2°. Derogatorias. Lo dispuesto en esta ley, deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	
<p>Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>	

De igual manera el honorable Representante Ávila Durán, hace referencia en la exposición de motivos en la constitucionalidad y legalidad del proyecto amparándose en el artículo 150 de la Constitución Política, el cual establece que el Congreso de la República es el encargado de hacer las leyes, precisa también los 154 y 156 referenciándolos de la siguiente manera:

“El artículo 154 de nuestra Carta Política, dispone que “las leyes puedan tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular?”

En este mismo contexto el Autor del proyecto de ley presenta como soporte jurídico el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” artículo que instaura que los Senadores y Representantes a la Cámara, individualmente y a través de sus bancadas, pueden presentar proyectos de ley, arguye² que las materias incluidas en el proyecto de ley están relacionadas de manera razonable y ecuánime y conciernen con el título de la iniciativa, por lo tanto, cumple los requisitos exigidos en los artículos 158 y 169 de la Carta Política.

Así mismo, manifiesta que en el contenido del proyecto, no se vislumbra que se trate de una norma que por disposición expresa del artículo 154 de la

² Carlos Enrique Ávila Durán, Autor del Proyecto.

Constitución Política sea de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional.

El texto del proyecto está estructurado por un total de tres (3) artículos, incluidos los de derogatorias y vigencias, siendo el artículo 1° el punto de partida de la discusión en su primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes. El texto del proyecto de ley es como sigue:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así;

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada de delitos, tales como desaparición forzada, desplazamiento forzado, torturas, homicidios, presión o persecución a grupos o colectividades por razones políticas, religiosas, raciales, étnicas, culturales, o de género, homicidio en persona protegida, la prostitución forzada o cualquier otro punible que en concordancia con la Ley 742 de 2002, se entienda comprendido dentro de la calificación de delito de lesa humanidad, la caducidad será de tres (3) años.

En el caso de la desaparición forzosa, los tres (3) años, serán contados a partir de la fecha en que aparezca la víctima, o en su defecto, desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal correspondiente.

En los otros delitos de lesa humanidad, los tres (3) años serán contados, desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal correspondiente.

Todo ello sin perjuicio, de que la demanda con tal pretensión, pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos.

Artículo 2°. Derogatorias. Lo dispuesto en esta ley, deroga todas las normas que le sean contrarias.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

IV. Consideraciones frente al proyecto de ley

En la exposición de motivos el parlamentario aporta una sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón fecha, veinte (20) de junio de dos mil once (2011). Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00655-00(AC), de Acción de Reparación Directa. Leída está el Consejo de Estado falla con base en el inciso 2° al numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo artículo que transcribo:

Artículo 136. Caducidad de las Acciones. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:><Subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:>

1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

3. La acción sobre los actos presuntos que resuelvan un recurso podrá interponerse en cualquier tiempo.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Agraria, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de adjudicación de baldíos proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, caducará en dos (2) años, contados desde el día siguiente al de su publicación, cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria, en los demás casos. Para los terceros, el término de caducidad se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos.

5. La acción de revisión contra los actos de extinción del dominio agrario o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de los baldíos deberá interponerse dentro de los quince (15) días, contados a partir del día siguiente de su ejecutoria. Para los terceros, el término de caducidad será de treinta (30) días y se contará a partir del día siguiente a la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos.

6. La acción de expropiación de un inmueble agrario deberá presentarse por el Incora dentro de los dos (2) meses, contados a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la resolución que ordene adelantar la expropiación.

7. Cuando una persona de derecho público demande su propio acto la caducidad será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de su expedición.

8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

<Inciso adicionado por el artículo 7° de la Ley 589 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:>Sin embargo, el término de caducidad de la acción de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que tal acción pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición.

9. <Aparte subrayado Condicionalmente Exequible> La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad.

10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir

del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:

a) En los de ejecución instantánea, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

b) En los que no requieran de liquidación, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes, contados desde la terminación del contrato por cualquier causa;

c) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta;

d) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar;

e) <Literal condicionalmente Exequible> La nulidad absoluta del contrato podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona *interesada*, dentro de los dos (2) años siguientes a su perfeccionamiento. Si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos (2) años, el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco (5) años, contados a partir de su perfeccionamiento. En ejercicio de esta acción se dará estricto cumplimiento al artículo 22 de la ley “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.

f) La nulidad relativa del contrato, deberá ser alegada por las partes dentro de los dos (2) años, contados a partir de su perfeccionamiento.

11. La acción ejecutiva derivada de decisiones judiciales proferidas por esta jurisdicción, caducará al cabo de cinco (5) años, contados a partir de la exigibilidad del respectivo derecho. La exigibilidad será la señalada por la ley o la prevista por la respectiva decisión judicial.

12. La acción electoral caducará en veinte (20) días, contados a partir del siguiente a aquél en el cual se notifique legalmente el acto por medio del cual se declara la elección o se haya expedido el nombramiento de cuya nulidad se trata. Frente a los actos de confirmación, el término de caducidad de la acción se contará a partir del día siguiente a la fecha en la cual se confirme la designación o nombramiento.

Parágrafo 1°. Cuando el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables la acción no caducará.

Parágrafo 2°. Los actos de extinción del dominio de bienes distintos a los regulados por la Ley Agraria deberán ser demandados dentro de los mismos términos señalados para estos.

Como se puede observar el inciso 2° del numeral 8 de este artículo es el mismo texto del inciso 2° del literal i) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

De esta argumentación considero que se hace necesario la modificación y complemento al literal i) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, para proteger en cuanto a la reparación directa a las víctimas de delitos de lesa humanidad.

V. Proposición

Con fundamento en las consideraciones expuestas proponemos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al **Proyecto de ley número 122 de 2012 Cámara**, “mediante la cual se modifica el numeral i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, y se dictan otras disposiciones”, con la siguiente modificación del título del proyecto: **Proyecto de ley número 122 de 2012 de la Cámara de Representantes**, “Mediante el cual se modifica y se adicionan dos incisos al literal i) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, y se dictan otras disposiciones”.

Título original del proyecto de ley

“Mediante la cual se modifica el numeral i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, y se dictan otras disposiciones”.

En razón a que el Autor del proyecto esta precisando una estructura de varios ítem y este se identifica con la letra (i) por consiguiente es una letra y no un número; lo anterior de conformidad a las siguientes definiciones así: Numeral: es la representación gráfica o simbólica del número y literal es relativo a la letra.

Título propuesto:

“mediante el cual se modifica y complementa el literal i) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, y se expresan otras disposiciones”.

TÍTULO DEL PROYECTO Y TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE 2012 CÁMARA

mediante el cual se modifica y complementa el literal i) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, y se expresan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese y compléntese el literal **i) del numeral 2** del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera;

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada de delitos, tales como desaparición forzada, desplazamiento forzado,

torturas, homicidios, presión o persecución a grupos o colectividades por razones políticas, religiosas, raciales, étnicas, culturales, o de género, homicidio en persona protegida, la prostitución forzada o cualquier otro punible que en concordancia con la Ley 742 de 2002, se entienda comprendido dentro de la calificación de delito de lesa humanidad, la caducidad será de tres (3) años.

En el caso de la desaparición forzosa, los tres (3) años, serán contados a partir de la fecha en que aparezca la víctima, o en su defecto, desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal correspondiente.

En los otros delitos de lesa humanidad, los tres (3) años serán contados, desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal correspondiente.

Todo ello sin perjuicio, de que la demanda con tal pretensión, pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos.

Artículo 2°. *Derogatorias.* Lo dispuesto en esta ley, deroga todas las normas que le sean contrarias.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Rubén Darío Rodríguez Góngora,
Representante a la Cámara.
Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el "Festival Internacional de la Confraternidad Amazónica" que se celebra en el municipio de Leticia, departamento de Amazonas, y se dictan otras disposiciones.

Doctor
JUAN FELIPE LEMUS URIBE
Presidente
Comisión Cuarta Constitucional Permanente
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 124 de 2012 Cámara.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 124 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el "Festival Internacional de la Confraternidad Amazónica" que se celebra en el municipio de Leticia, Departamento de Amazonas, 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 DEL PROYECTO

A través del intercambio de las especies y del valor económico se dieron los pasos iniciales para la subsistencia y la integración de los pueblos amazónicos, alejados y marginados de

los imperios precolombinos, hoy de las grandes ciudades capitales y de los centros de producción. Posteriormente aparecieron las competencias deportivas, sobre todo la futbolística, que se fusionaron en la fecha del 20 de julio, día de la Independencia Nacional, celebrado patrióticamente y con pomposidad, contando con la presencia de altas autoridades civiles y militares de las naciones fronterizas. En el afán de la consolidación de los lazos de amistad y de hermandad, la Liga de Fútbol del Amazonas en 1972 institucionalizó el torneo de fútbol de la Confraternidad Amazónica, con equipos brasileros, peruanos y colombianos.

Aprovechando la circunstancia de confluencia de internacional, además de la disposición geográfica y cosmopolita de Leticia y pretendiendo encontrar un magno certamen de identificación del hombre amazónico colombiano, la Junta Regional de Cultura del Amazonas en junio de 1987, suscitó las reuniones preliminares para la creación del I Festival de la Confraternidad Amazónica, ampliando el evento patriótico deportivo a las manifestaciones culturales, artísticas y recreativas. Anterior al Festival, este recibió los denominativos: Festival Folclórico Internacional del Amazonas, Encuentro Cultural de las Fronteras y Feria Artesanal, Festival de la Integración Fronteriza, Festival de la Fronteras y el Proyecto de Integración Fronteriza. En su realización contó con el apoyo de la Biblioteca del Banco de la República, la Corporación Nacional de Turismo, Sena, entre otras entidades oficiales, de los consulados del Brasil y Perú, de la empresa privada y de los ciudadanos en general.

Por medio del Decreto número 034 del 27 de abril del 1988, la Alcaldía Municipal conformó el Comité Organizador del Festival. Luego existieron varios intentos para reglamentarlo y finalmente se creó la Corporación Autónoma del Festival de la Confraternidad Amazónica, presidida por el Alcalde Mayor de Leticia, por Acuerdo número 032 de mayo 14 de 1993.

En el mes de septiembre del año en curso el Representante a la Cámara *Víctor Hugo Moreno Badeira*, radicó este proyecto de ley ante la Secretaría General de la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Leticia es una ciudad ubicada en el extremo sur de Colombia. Es la capital del Departamento del Amazonas quien limita con Perú y Brasil. Su trazado urbanístico en medio de la selva es atractivo para los turistas. Gran parte de su trascendencia en el panorama colombiano radica en que representa la unión de tres países: la propia Colombia, Brasil y Perú.

Con el Festival Internacional de la Confraternidad Amazónica se estrechan vínculos de amistad entre los países que participan en estas fiestas creándose beneficios de grandes ideas integracionistas de nuestras fronteras lo que acarrearía una reactivación económica para esta región.

Para el departamento del Amazonas es muy significativo ya que es de alta convocatoria, en donde se desarrollan actividades culturales, artísticas, recreativas, gastronomía y competencias deportivas, entre otras, desarrolladas simultáneamente en diferentes escenarios de la ciudad, donde cada país participante tiene una jornada disponible, para mostrarle

a los miles de espectadores lo mejor de su folclor, respondiendo así a la cita anual y donde los pueblos fronterizos del Trapecio Amazónico, no solo ratifican la unión, sino también la historia y convivencia trinacional.

De los honorables Representantes, con atención,
Oscar Humberto Henao Martínez.
 Representante a la Cámara.

FUNDAMENTO DE LA PONENCIA

El Proyecto de ley tiene por objeto el de buscar, resaltar y declarar patrimonio de la Nación al “Festival Internacional de la Confraternidad Amazónica”, evento, que se dio inicio en el año 1987 (artículo 4°), autorizando al Gobierno Nacional la incorporación en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias con el propósito de contribuir con el financiamiento de la Concha Acústica, lugar donde se realizara el evento en mención; de igual forma autoriza a la Nación para que a través del Ministerio de Cultura contribuya a la financiación, promoción, sostenimiento, conservación, divulgación, desarrollo y fomento nacional e internacional del Festival Internacional de la Confraternidad Amazónica, en sus distintas expresiones, de investigación cultural, de pedagogía y enseñanza de las tradiciones culturales que estén asociadas al festival (artículo 3°).

La importancia del Festival Internacional de la Confraternidad Amazónica dentro del escenario departamental, nacional e internacional, se remonta al año de 1987, donde por iniciativa de las personalidades de la región en su época, buscaron promover, fortalecer y conservar los lazos de unidad y la armonía de las relaciones de los países de la cuenca amazónica integrada por Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú, Guayanas, Venezuela y por supuesto Colombia, en este año 2012, en el mes de julio cumplió ya 25 años de celebraciones en la ciudad de Leticia Amazonas como sede.

El Festival Internacional de la Confraternidad Amazónica en la ciudad de Leticia se constituye entonces como un atractivo turístico, cultural, recreativo, pedagógico y de exposición de tradiciones autóctonas del trapecio amazónico.

Su desarrollo y realización activa el sector comercial y turístico de la ciudad de Leticia Amazonas.

FACULTAD DE LOS CONGRESISTAS EN LA PRESENTACIÓN DE ESTE TIPO DE INICIATIVA LEGISLATIVA (CONSTITUCIONAL Y LEGAL)

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

a) Aspectos Constitucionales

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3, superiores se refieren a lo competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la

elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción 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 124 de 2012 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 7° 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

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-731 de 2008, del 23 de julio de 2008, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

“3.2. Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la constitucionalidad de normas que autorizan la realización de ciertos gastos. De manera general, la Corte ha señalado que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno¹. La Corte ha señalado de manera reiterada que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la realización de gastos dirigidos a ejecutar obras en las entidades territoriales, son compatibles con las normas orgánicas, y no violan el artículo 151 superior, cuando las normas objetadas se refieren a un desembolso a través del sistema de cofinanciación². En la Sentencia C-1047 de 2004, la Corte resumió la línea jurisprudencial en la materia, de la siguiente manera:

Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la constitucionalidad de normas que decretan honores o reconocen un he-

¹ Ver entre otras, la Sentencia C-782 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Rodrigo Escobar Gil; C-1047 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, AV: Jaime Araujo Rentería.

² Ver entre otras las Sentencias C-581 de 1997, MP Vladimiro Naranjo Mesa, C-196 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamentos parciales de voto de los magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Manuel José Cepeda Espinosa, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Eduardo Montealegre Lynett y C-483 de 2002, MP Alfredo Beltrán Sierra, C-197 de 2001, MP Rodrigo Escobar Gil, C-1047 de 2004.

cho importante para la vida de la Nación o de una de sus comunidades, y autoriza la realización de ciertos gastos.

De manera general, la Corte ha señalado que dichas autorizaciones no vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno. Así, en la Sentencia C-782 de 2001³ se declararon exequibles unas normas legales que, con el propósito de exaltar la memoria de un personaje público, autorizaban al gobierno para realizar ciertos gastos específicos en el ámbito municipal⁴. La Corte consideró lo siguiente:

“La expedición de una serie de normas que dentro del articulado de una ley que decreta honores a un ciudadano, o que reconoce un hecho importante para la vida de la Nación o de una de sus comunidades, autoriza la realización de ciertos gastos, es una materia sobre la cual esta Corporación ya se ha pronunciado:

“(…) 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”⁵. 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 correspon-

diente, en la ley de presupuesto”⁶, evento en el cual es perfectamente legítima”⁷.

(…)

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...”⁸. 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 éste ‘de acuerdo con la disponibilidad de los recursos, y las prioridades del Gobierno’⁹, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presumpues-

⁶ Sentencia C-360 de 1994. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico número 6.

⁷ Corte Constitucional Sentencia C324 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Aquí se estudiaron 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 doctrina contenida en la cita fue reiterada en la Sentencia C-196 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. En esta ocasión se declaró la exequibilidad el artículo 4° del **Proyecto de ley número 122 de 1996 Senado, 117 de 1995 Cámara, por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá**, salvo la expresión “y traslados presupuestales”, que se declara inexecutable, como resultado de las objeciones presentadas por el Presidente de la República. Estas sentencias recogen las reglas establecidas por la Corte desde sus inicios (Cfr. Sentencia C-057 de 1993 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez. En esta oportunidad se declararon infundadas las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Ejecutivo al **Proyecto de ley número 134 de 1989 Senado, 198 de 1989 Cámara, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del municipio de Marmato, departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones**. Aquí se consideró que la autorización de gastos que hace el Congreso al Gobierno no implica, en principio, la limitación de las atribuciones que tiene cada órgano en la formulación de la política presupuestal).

⁸ Corte Constitucional Sentencia C-343 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En esta oportunidad se declararon infundadas las Objeciones Presidenciales al **Proyecto de ley número 156 de 1993 del Senado de la República y 45 de 1993 de la Cámara de Representantes, por medio del cual se declara monumento nacional el Templo de San Roque, en el barrio San Roque de la ciudad de Barranquilla, departamento del Atlántico**.

⁹ Este el principio orientador contenido en el artículo 39 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto).

³ MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Rodrigo Escobar Gil.

⁴ Las normas acusadas estaban contenidas en la Ley 609 de 2000 (por medio de la cual la República de Colombia exalta la memoria del General Gustavo Rojas Pinilla, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento.). Se destacan los siguientes artículos acusados: “Artículo 3°. Autorízase al Gobierno para la emisión de una estampilla que deberá estar en circulación por los mismos días que se celebra el natalicio del ilustre Presidente, el 12 de marzo del año 2000, con la siguiente leyenda Gustavo Rojas Pinilla ‘Paz, Justicia y Libertad’.” || Artículo 4°. Para la construcción del Auditorio Gustavo Rojas Pinilla, en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, el Gobierno Nacional autorizará la suma de dos mil cuatrocientos diez millones de pesos (\$2.410'000.000). || Artículo 5°. Para la adecuación del Edificio Municipal de la ciudad de Tunja se autorizará por cuenta del Gobierno Nacional la suma de tres mil cien millones de pesos (\$3.100'000.000). || Artículo 6°. El Gobierno Nacional, por medio de la Unidad Especial de Aeronáutica Civil, autorizará la suma de setecientos veinte millones de pesos (\$720'000.000) para la terminación de las obras, estudios, diseños, adecuaciones, dotaciones de radio ayudas, iluminación y equipos necesarios para una apropiada operación del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la ciudad de Tunja. || Artículo 7°. Para el rescate del patrimonio histórico de la ciudad de Tunja, Cojines del Zaque, la Capilla de San Lorenzo, la Casa del Fundador, Piedra de Bolívar o Loma de los Ahorcados y la Iglesia de Santa Bárbara, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Cultura, autorizará una partida de dos mil millones de pesos (\$2.000'000.000).”

⁵ Sentencia C-490/94. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

to y en las disposiciones que organizan el régimen de ordenamiento territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.”

De otra parte, la Corte ha declarado inexecutable las normas legales, o proyectos de ley objetados por el Presidente de la República, que, en vez de autorizar al Gobierno para realizar ciertos gastos, le ordenan hacerlo. En este sentido, la Sentencia C-197 de 2001¹⁰ declaró fundadas las objeciones presidenciales dirigidas contra una ley que ordenaba al Ejecutivo asignar unas sumas de dinero para la realización de ciertas obras.

Adicionalmente, la Corte se ha pronunciado en algunas ocasiones acerca de si las normas legales que autorizan al Gobierno para realizar desembolsos, violan la prohibición de financiar, con cargo al presupuesto nacional, los gastos exclusivos de entidades territoriales, y cuyos recursos están incluidos en la participación de dichas autoridades en los ingresos nacionales. Así, la Corte ha decidido que son contrarios a la ley Orgánica sobre transferencias territoriales (Ley 60 de 1993, la cual fue derogada por la Ley 715 de 2001 a raíz de la reforma constitucional aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001) los enunciados normativos que ordenan al gobierno realizar gastos que son competencia exclusiva de las entidades territoriales. En este orden de ideas, la Sentencia C-581 de 1997¹¹ decidió lo siguiente:

“La norma objetada que ocupa la atención de la Corte, autoriza al Gobierno para asignar dentro del Presupuesto Nacional de la vigencia de 1997 a 1998, las sumas de dinero necesarias para construir el estadio “Centenario” del municipio de Puerto Tejada, autorización que el legislador no puede otorgar sin contradecir el artículo 21 numeral 11 de la Ley 60 de 1993, orgánica de distribución de competencias entre las entidades territoriales y la Nación, toda vez que esta norma prescribe que la participación de los municipios en el situado fiscal se destinará, entre otras cosas, a la inversión en las instalaciones deportivas que requiera el municipio respectivo. No se pueden, así, incluir para éste fin, apropiaciones en el Presupuesto Nacional. Así las cosas, en cuanto a la norma objetada, contenida en el artículo 2° bajo examen, es contraria a las prescripciones de la ley Orgánica a la que debe ceñirse el legislador, y vulnera, de contera, el artículo 151 superior que ordena que la actividad legislativa se supedita a las leyes orgánicas.

Si bien el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 menciona dos excepciones a la prohibición de financiar con cargo al Presupuesto Nacional aquellas actividades municipales que la misma disposición ordena llevar a cabo con los recursos provenientes del situado fiscal, el evento de la construcción del estadio de Puerto Tejada no se cobija bajo tales excepciones. En efecto, ellas se refieren a la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales y a partidas de cofinanciación para programas municipales, supuestos que no tocan con el previsto en la norma objetada, ya que no se puede interpretar que la construcción del estadio con recursos del presupuesto nacional se trate de una función a cargo de

la Nación con participación del municipio, cuando la Ley orgánica de distribución de competencias expresamente prescribe que esta no es función a cargo de la Nación, sino del municipio exclusivamente”.

(...)

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas – tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 –atrás reseñada– y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptualizado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

¹⁰ MP Rodrigo Escobar Gil.

¹¹ MP Vladimiro Naranjo Mesa.

36. Por todo lo anterior, 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.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

En relación con el presente proyecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó el 25 de julio de 2007 a la Presidenta del Senado de la República que era *“prioritario analizar por parte del Congreso, la pertinencia de la aprobación de leyes, comúnmente denominadas de honores que crean mayores presiones de gasto público. (...) Según lo expuesto a la luz del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, sería necesario que se estableciera claramente en la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto, el costo fiscal del mismo así como la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, tal como lo ha reiterado esta entidad en múltiples ocasiones.”*¹². Aun cuando en esta carta el Ministerio insiste en que el Congreso *“analice”* las consecuencias fiscales de los proyectos de obras autorizados, de ello no se sigue que la carga de realizar ese estudio haya sido trasladada por el Gobierno al Congreso, ni que la ausencia del mismo le impida

al Congreso continuar con el trámite legislativo. De conformidad con lo señalado en la jurisprudencia citada, el gobierno debió presentar esa valoración para que el Congreso pudiera considerar la conveniencia o inconveniencia de las obras propuestas desde el punto de vista de su financiación.

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 2°, 8°, 63, 72, 88, 95-8 y 150, establece la forma como se debe proteger y preservar el patrimonio cultural de la Nación.

En reiteradas sentencias la Corte Constitucional ha manifestado que la Nación puede contribuir a financiar funciones que en principio competen a los entes territoriales, y correlativamente, también funciones que según la ley Orgánica son de cargo de la Nación, pueden llevarse a cabo con la participación de recursos de los entes territoriales y que a través de ello se desarrollan plenamente los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad referidos en el artículo 288 de la Constitución Política. Entre ellas están:

1. **Sentencia C-197 de 2001**, la Corte destaca con especial énfasis, que la Nación sí puede contribuir a financiar funciones que en principio competen a los entes territoriales, y correlativamente, también, funciones que según la ley Orgánica son de cargo de la Nación, pueden llevarse a cabo con la participación de recursos de los entes territoriales. Y que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

2. **C-486 de 2002**, la Corte Constitucional reitera su posición conforme en la cual el Congreso de la República puede aprobar leyes que comporten gasto público, correspondiendo al Gobierno decidir su inclusión de las erogaciones en el respectivo proyecto de presupuesto.

3. **Sentencia C-197 de 2001**, Sobre el principio de legalidad del gasto, la jurisprudencia constitucional ha tenido la oportunidad de sentar los siguientes conceptos: El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (C. P. artículo 1°). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C. P. artículo 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (C. P. artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas.

4. **Sentencia C-506 de 2009**, reiteró que tanto el Gobierno Nacional como el Congreso de la República cuentan con iniciativa en materia de gasto público, pero la inclusión de las partidas en el presupuesto de gastos corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional. De igual modo, 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 mediante sistema de cofinanciación.

¹² Cfr. Folios 194-195.

**ANTECEDENTES LEGISLATIVOS
DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO**

El Proyecto de ley número 124 de 2012 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 7 de Septiembre de 2012, por el honorable Representante Víctor Hugo Moreno Bandeira 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 601 de 2012.
- b) Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 7 de septiembre de 19 y recibido en la misma el día 19 de septiembre de 2012, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992.
- c) Mediante oficio CCCP3.4-1583-12 fui designado Ponente para Primer Debate.

**TEXTO PARA APROBAR EN PRIMER
DEBATE DE CÁMARA AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 124 DE 2012 CÁMARA**

por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el “Festival Internacional de la Confraternidad Amazónica” que se celebra en el municipio de Leticia, departamento de Amazonas, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese Patrimonio Cultural de la Nación el Festival Internacional de la Confraternidad Amazónica, el cual se celebra cada año durante el mes de julio en la ciudad de Leticia, departamento de Amazonas. Reconózcase la especificidad de la cultura Amazónica y bríndese protección a sus diversas expresiones de tradición y cultura.

Artículo 2°. Declárese al municipio de Leticia y a sus habitantes como origen y gestores del Festival de la confraternidad Amazónica.

Artículo 3°. La Nación, a través del Ministerio de Cultura contribuirá a la financiación, promoción, sostenimiento, conservación, divulgación, desarrollo y fomento, nacional e internacional, del Festival Internacional de la Confraternidad Amazónica, en sus distintas expresiones, de investigación cultural, de pedagogía y enseñanza de las tradiciones culturales que estén asociadas al Festival.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional para que de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y lo establecido en la

Ley 715 de 2001, se incorpore en el Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación, las Partidas Presupuestales necesarias, con el propósito de contribuir con el financiamiento de la construcción de la Concha Acústica, lugar donde se realiza el Festival de la Confraternidad Amazónica, en Leticia, Amazonas.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar los créditos y contra créditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicito a los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 124 de 2012 Cámara, por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el “Festival Internacional de la Confraternidad Amazónica” que se celebra en el municipio de Leticia, departamento de Amazonas, y se dictan otras disposiciones.**

De los honorables Representantes, con atención,
Óscar Humberto Henao Martínez.
Representante a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 773 - Miércoles, 7 de noviembre de 2012
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 111 de 2012, por el cual se modifica la Ley 5ª de 1992.....	1	
Informe de ponencia para primer debate y título del proyecto y texto propuesto al Proyecto de ley número 122 de 2012 Cámara, mediante la cual se modifica el numeral i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, y se dictan otras disposiciones.....	6	
Ponencia para primer debate y texto para aprobar en primer debate al Proyecto de ley número 124 de 2012 Cámara, por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el “Festival Internacional de la Confraternidad Amazónica” que se celebra en el municipio de Leticia, departamento de Amazonas, y se dictan otras disposiciones.....	11	