



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 141

Bogotá, D. C., martes, 12 de abril de 2016

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se rinde honores a la memoria
de Jorge Eliécer Gaitán.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Mediante las medidas que ordena la presente ley, hónrese de manera perenne la memoria del eminente penalista y hombre público doctor Jorge Eliécer Gaitán y señálese su vida política y su legado ideológico como patrimonio nacional y ejemplo para las presentes y futuras generaciones, dando cumplimiento a las *medidas de reparación simbólica* y a las garantías de no repetición a que se refiere el parágrafo 4° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, declarándose su magnicidio delito de lesa humanidad.

Artículo 2°. En desarrollo del principio de *derecho a la verdad*, que ordena el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, hónrese la memoria de los luchadores que integraron las huestes gaitanistas, permitiendo que esta corriente ideológica, de hondo calado popular, en 1947 se convirtiera en la más poderosa organización política con que contara Colombia en su momento, generándose el exterminio para detener su marcha, significando el sacrificio de miles de sus seguidores que Gaitán calificó como “los verdaderos héroes” de esta epopeya.

Parágrafo 1°. Reconócese a quienes por ser gaitanistas han sido victimizados y marginalizados por el actual conflicto armado, por lo que tienen derechos adquiridos de reparación simbólica, participación, preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, la solicitud de perdón pública y el restablecimiento de su dignidad, que establece y otorga la Ley 1448 de 2011. El cumplimiento de estas medidas estará a cargo y vigilancia del Centro Nacional de Memoria y de la Defensoría del Pueblo.

Parágrafo 2°. Rescátense los restos mortales de quienes cayeron en la lucha el 9 de abril de 1948 y tras-

ládense a El Exploratorio donde serán colocados con toda solemnidad en un monumento que se erigirá en el denominado Patio del Fuego como homenaje perenne. El monumento llevará la frase de Gaitán “*A todos esos hombres humildes, los autores de nuestra victoria de hoy, los escultores de nuestra victoria de mañana*”. En las paredes del Patio del Fuego se colocará una placa de mármol donde se grabará el aparte del discurso de Jorge Eliécer Gaitán exaltando el papel del pueblo gaitanista en la victoria que llevó al pueblo en 1947 a la dirección y mando del Partido Liberal.

Artículo 3°. Como reparación simbólica deróguense el artículo 18 del Decreto 271 de 2004 y la derogatoria de los Decretos 1948 de 1966, 87 de 1976, 351 de 1994 y 1078 de 1995.

Artículo 4°. La Corporación mixta aquí ordenada como reparación simbólica, que tendrá el nombre de Corporación Nacional Jorge Eliécer Gaitán, honrará la memoria de Jorge Eliécer Gaitán como reparación simbólica y se constituirá con fundamento en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

Parágrafo 1°. En virtud del artículo 50 de la Ley 489 de 1998, en el acto de creación como en su funcionamiento, la representación del Estado estará en cabeza del Centro Nacional de Memoria Histórica, dadas las funciones que le otorga la Ley 1448 de 2011.

Parágrafo 2°. Dispóngase que los muebles e inmuebles, archivos, bibliotecas y demás bienes, pertenecientes al Instituto Colombiano de la Participación en el momento de su liquidación, pasarán a custodia del Centro Nacional de Memoria Histórica mientras se adelantan y concluyen los procedimientos necesarios para la creación de una Corporación de carácter Mixto, a quien entonces pertenecerán estos bienes, por lo que este patrimonio material e inmaterial pasará a ser de la Corporación Nacional Jorge Eliécer Gaitán, como dueña, tenedora y administradora de dichos bienes que, al igual que el CEG, se constituye en una entidad sin ánimo de lucro, con personería jurídica y patrimonio propio, inscrita en el derecho privado.

Artículo 5º. Declárase Monumento Nacional el espacio público conformado por las dos manzanas que ocupa El Exploratorio entre las calles 40 y 43 y las carreras 15 y 16 del Barrio Santa Teresita de Bogotá, D. C., cuyos terrenos fueron expropiados por normas fundamentadas en el propósito de erigir un monumento a la memoria de Jorge Eliécer Gaitán, en los términos puntualizados por el programa conceptual que le fue entregado al ganador del concurso arquitectónico de méritos, maestro Rogelio Salmona, y por el desarrollo que le dio el arquitecto de acuerdo a los términos consignados en una carta suya fechada el 22 de octubre de 2004, dirigida al Alcalde Mayor de Bogotá y en reportaje que le hiciera el arquitecto Alberto Saldarriaga.

Parágrafo 1º. El Exploratorio será sede de la Corporación Nacional Jorge Eliécer Gaitán con carácter de Monumento Nacional.

Artículo 6º. En homenaje al excepcional talento profesional del maestro Rogelio Salmona y a la imponente obra que diseñó con destino al complejo arquitectónico denominado El Exploratorio, concebido en su visión de parque temático para el desarrollo de políticas en torno al forjamiento de la cultura participativa, además, abrigo de la tumba de Jorge Eliécer Gaitán y monumento que rodea la Casa-Museo integrada a este, declárase El Exploratorio en construcción y una vez terminado, como patrimonio arquitectónico y cultural de la nación.

Artículo 7º. Por el reconocido y difundido feminismo que caracterizaron los debates en el Congreso adelantados por Jorge Eliécer Gaitán y siendo Manuela Ayala Beltrán, su madre, y Amparo Jaramillo Jaramillo, su esposa, dos mujeres que compartieron y apoyaron incondicionalmente su lucha, ordénese, como respeto a la equidad de género, que las lápidas originales que identificaban sus tumbas en los muros del patio de la tierra, donde está sembrado el cuerpo del líder popular, sean nuevamente colocadas para que su presencia no sea anónima y marquen la importancia que tuvieron sus vidas en la faena política y humana que adelantó Jorge Eliécer Gaitán.

Artículo 8º. Ordénese al Personero de Bogotá corregir el procedimiento de expropiación de la última residencia del líder popular, hoy Casa-Museo Jorge Eliécer Gaitán, porque en 1948 el Personero Municipal de Bogotá, equivocadamente, le otorgó la propiedad de la casa al Municipio de Bogotá y no a la nación como era de ley, haciendo que el procedimiento se ciña estrictamente ahora a la normalidad legal, en consenso con los miembros de la familia expropiada, quienes igualmente se sujetarán a la ley.

Parágrafo 1º. A fin de que el Personero de Bogotá pueda ajustar la expropiación de la Casa-Museo a las normas legales, anúlense todas las medidas expedidas por la Superintendencia de Notariado y Registro que incurren en la misma falla nugatoria de la norma legal, contraviniendo igualmente lo establecido en la Ley 1ª de 1943 que era el procedimiento a seguir según el Decreto de expropiación No. 3846 de 1948.

Parágrafo 1º. La Casa-Museo Jorge Eliécer Gaitán continuará siendo Monumento Nacional y parte integral de El Exploratorio, complejo arquitectónico declarado igualmente en esta Ley Monumento Nacional a manera de *reparación simbólica* de que habla la Ley 1448 de 2011 en su artículo 3º parágrafo 4º.

Parágrafo 2º. En aras de la nueva pertenencia que tomarán los bienes a que hacen referencia los Decretos 1265 de 1948, 1948 de 1966 y las leyes de creación y reestructuración del Instituto original y, en sujeción a la transparencia del proceso, se exhorta a la Fiscalía 200 Seccional a darle curso al Decreto expedido por ese despacho que ordena definir legalmente la propiedad de los muebles y enseres que se encuentran hoy en la Casa-Museo y que hasta ahora ha quedado pendiente.

Artículo 9º. Cúmplase con todo lo decretado por la Ley 1448 de 2011 referido a la memoria histórica, la reparación simbólica, el esclarecimiento de la verdad, el manejo de archivos, la enmienda a la destrucción y/o desaparición de documentos impresos, fotográficos y filmicos por parte del Estado con relación a Gaitán, el gaitanismo como doctrina, el Movimiento gaitanista y el gaitanismo como corriente política dentro del liberalismo. Procédase a la rectificación de falsas imputaciones públicas, que han afectado y afectan la memoria de Jorge Eliécer Gaitán para que se restablezca la dignidad de las víctimas, rechazando el negacionismo del genocidio al Movimiento gaitanista y el memoricidio histórico referido al silencio sobre el papel que ha cumplido el pueblo en la historia de Colombia.

Artículo 10. Esta ley regirá desde su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

PROYECTO DE LEY DE HONORES A JORGE ELIÉCER GAITÁN Y A SU PUEBLO EN CUMPLIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE REPARACIÓN SIMBÓLICA Y DEMÁS MEDIDAS ORDENADAS EN LA LEY DE VÍCTIMAS (Ley 1448 de 2011)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

En luctuoso aniversario para el país, como es el 9 de abril, fecha declarada mediante la Ley 1448 de 2011 como el *Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas*, me permito poner a consideración del parlamento colombiano el presente proyecto de Ley de reparación simbólica, entendiendo por el término “víctima” el que le otorga esta misma Ley 1448 de 2011 en su artículo 3º, por lo cual se presenta como iniciativa para honrar la memoria de los deudos de los héroes del pueblo que pagaron con su vida el que un movimiento netamente popular, por primera y hasta ahora fenómeno no repetido en la historia de Colombia, se con-

virtiera, a partir de las elecciones del 16 de marzo de 1947 para Congreso, y Asambleas, en la organización política más fuerte y numerosa de Colombia, sobrepasando electoralmente, en votos y organización, a todos los demás partidos y movimientos colombianos, dando ejemplo de lo que se puede lograr cuando un pueblo se organiza y toma conciencia de su papel en el rumbo de los destinos nacionales.

Al presentar este proyecto de ley en vísperas de que se firmen los acuerdos de paz en La Habana, se busca rescatar y proteger la memoria histórica de esta odisea popular, para que las nuevas generaciones, que no fueron testigos de aquella epopeya, constaten que sí es posible, por la vía electoral, la conformación de una organización poderosa de masas, en lucha por sus reivindicaciones y por la equidad y la justicia.

Honrar a los héroes que forjaron con su esfuerzo, entusiasmo, optimismo, empeño, organización, unidad y fortaleza la victoria electoral de las masas populares en 1947, es un importante puntal para incentivar la potencialidad de las luchas del pueblo por el camino de la democracia.

Por tanto, este proyecto de ley se presenta como aporte a las propuestas para encaminarse por las vías pacíficas a fin de alcanzar el cambio de justicia que requiere Colombia y a los esfuerzos que está haciendo el pueblo por reencontrar el eslabón perdido de un camino que, hace 68 años, era victorioso en la marcha hacia la conquista del poder para instaurar la restauración moral y democrática de la República. Restauración moral, que hoy más que nunca exigen las actuales circunstancias y restauración democrática en el sentido de que hay que hacer de Colombia un país incluyente, para eliminar, de una vez por todas la necesidad del camino de rebelión e insurrección armadas.

Contra la violencia

Nuestro premio Nobel Gabriel García Márquez dijo refiriéndose a aquellos días en que el pueblo estaba en la cumbre de su marcha triunfal:

“Así fue la ‘marcha del silencio’, la más emocionante de cuantas se han hecho en Colombia. La impresión que quedó de aquella tarde histórica, entre partidarios y enemigos, fue que la elección de Gaitán era imparable. También los conservadores lo sabían, por el grado de contaminación que había logrado la violencia en todo el país, por la ferocidad de la policía del régimen contra el liberalismo desarmado y por la política de tierra arrasada¹”.

Y es que hablar del camino hacia la victoria de Gaitán es hablar de la marcha del pueblo hacia el poder. Porque, como él bien lo dijo, no era un hombre sino un pueblo, en frase que ilustra, como pocas, el significado de su existencia: “Yo no soy yo, personalmente, yo soy un pueblo que se sigue a sí mismo cuando me sigue a mí que lo he interpretado”. Era un pueblo en camino hacia el cumplimiento de las metas del Movimiento gaitanista que, al decir de Gaitán, lo que buscaba era la democracia directa “donde el pueblo manda, el pueblo decide”².

Era un pueblo consciente de su papel de gestor del cambio y con una disciplina que sobrepasaba la tradi-

cional cultura individualista que años más tarde ha venido a caracterizar a los colombianos. Así lo demostró la llamada Manifestación del Silencio en la Plaza de Bolívar de Bogotá, de la cual dirá García Márquez: “... –el 7 de febrero de 1948– hizo Gaitán el primer acto político al que asistí en mi vida: un desfile de duelo por las **incontables víctimas de la violencia oficial en el país**, con más de sesenta mil mujeres y hombres de luto cerrado, con las banderas rojas del partido y las banderas negras del duelo liberal. Su consigna era una sola: el silencio absoluto. Y se cumplió con un dramatismo inconcebible, hasta en los balcones de residencias y oficinas que nos habían visto pasar en las once cuadras atiborradas de la avenida principal”³.

En su intervención, llamada la *Oración por la Paz*, Gaitán también se referirá al tema del silencio, que contradice la natural protesta airada de los oprimidos y perseguidos y dirá:

“Señor Presidente⁴: Aquí no se oyen aplausos: solo se ven banderas negras que se agitan!”.

“Señor Presidente: Vos que sois un hombre de Universidad debéis comprender de lo que es capaz la disciplina de un partido que logra contrariar las leyes de la psicología colectiva para recatar la emoción en su silencio, como el de esta inmensa muchedumbre”.

“Bien comprendéis que un partido que logra esto, muy fácilmente podría reaccionar bajo el estímulo de la legítima defensa”.

“Ninguna colectividad en el mundo ha dado una demostración superior a la presente... No me he engañado cuando he dicho que creo en la conciencia del pueblo, porque ese concepto ha sido ratificado ampliamente en esta demostración, donde los vítores y los aplausos desaparecen para que solo se escuche el rumor emocionado de las millares de banderas negras que aquí se han traído para recordar a nuestros hombres villanamente asesinados”.

...

“**Os pedimos que cese la persecución de las autoridades**; así os lo pide esta inmensa muchedumbre. Os pedimos una pequeña y grande cosa: que las luchas políticas se desarrollen por los cauces de la constitucionalidad”.

Para ese momento, ya el pueblo, pasado su avasallante triunfo que el Diario *El Tiempo* calificó como “El fenómeno Gaitán”, porque jamás se había visto que el pueblo, gracias a su conciencia y capacidad de lucha, sin dinero y sin maquinarias políticas, derrotara a las organizaciones dirigidas por quienes en aquel entonces eran conocidos con el calificativo de “jefes naturales”.

Pero Gaitán también previó que si no se respetaban las vías constitucionales ese pueblo, disciplinado y empoderado de los destinos políticos de Colombia “muy fácilmente podría reaccionar bajo el estímulo de la legítima defensa”.

Este es otro factor que esta ley busca destacar. Y es que, ahora que Colombia está empeñada en alcanzar la paz, para que esta sea sustentable es necesario que los detentadores tradicionales del poder acepten la alternancia y respeten el veredicto de las urnas, desechando y condenando para siempre la violencia como camino

¹ García Márquez, Gabriel. *Vivir para contarla*. Literatura Random House, 2003. Págs. 291-292

² Archivo Gaitán, álbum de recortes, sin fecha ni nombre del diario correspondiente.

³ García Márquez, Gabriel. Ídem.

⁴ Refiriéndose al Presidente Mariano Ospina Pérez.

para impedir el avance y el triunfo de las organizaciones, movimientos y partidos populares.

Porque tampoco fue el pueblo quien desató la violencia, como han pretendido hacerlo creer al afirmar que se trató de una lucha bipartidista entre los más menesterosos y pobres del país.

¡No! Ante la ola de violencia desatada, incipiente a partir de 1944 pero premeditada, sistematizada y generalizada a partir de 1946, Gaitán recorrió toda Colombia haciendo conciencia de que era una violencia oficial, como lo dice García Márquez en el apartado que antes citamos y como lo señala Jorge Eliécer Gaitán en su Oración por la Paz que también antes transcribimos.

En una de sus muchas correrías dirá Gaitán: “Pueblo de todos los partidos: ¡os están engañando las oligarquías! Ellas crean deliberadamente el odio y el rencor a través de sus agentes, asesinando y persiguiendo a los humildes, mientras la sangre del pueblo les facilita la repartición de los beneficios económicos y políticos que genera tan monstruosa política”⁵.

Por tanto, el pueblo colombiano hoy en día ha escogido la paz como camino político, pero quienes utilizan el crimen como herramienta para impedir la alternancia en el poder, también están obligados a respetar las vías pacíficas de una verdadera democracia.

Por ello este Proyecto de ley de MEMORIA HISTÓRICA hace hincapié en estos dos elementos para que la reconstrucción de los hechos pasados sirvan, por un lado, como incentivo para emplear las vías democráticas demostrando que el pueblo, si se organiza, puede lograr contundentes victorias electorales. Pero también sirve como voz de alerta para quienes emplean el crimen como herramienta para derrotar al adversario político, porque fueron esas armas violentas las que llevaron a la creación de las guerrillas como única salida del pueblo para la defensa de su vida que, en un largo proceso, se convirtieron en ejércitos populares a los cuales se les quiere dar punto final con los acuerdos de paz.

Y si se busca la paz, no es posible que el MEMORICIDIO HISTÓRICO haga de Gaitán y el gaitanismo su objetivo fundamental, ya que el hecho de que se hayan derogado absolutamente todas las leyes expedidas en honor a su memoria y que en el momento presente ninguna norma nacional le rinda honores al líder popular y a su pueblo, es un hecho que contradice los esfuerzos que se han hecho para recobrar el camino de la civilidad y el respeto a las víctimas, como lo ordena el parágrafo 4º del artículo 3º que ordena textualmente que “Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del primero de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas”.

Honrar al pueblo es honrar a Gaitán

Después de la contundente victoria en las urnas del Movimiento gaitanista, el pueblo impuso como jefe del Partido Liberal a Jorge Eliécer Gaitán y fue entonces cuando el Partido Liberal acogió, como orientación del liberalismo, ya comandado por el líder popular, los Estatutos y Programas del gaitanismo.

Esos Estatutos y Programa habían sido aprobados en la Constituyente del Liberalismo Popular realizada a comienzos de ese año cúspide de 1947. Fue el preámbulo de la gran victoria electoral donde se conformaron las mayorías gaitanistas en el Congreso de la República y en las Asambleas Departamentales. Más tarde, una vez Gaitán proclamado jefe único del liberalismo, ganaron en forma contundente las elecciones para Concejos triunfando, incluso en un número considerable de municipios conservadores.

Como dice el norteamericano Cordell Joy Robinson en su libro *El movimiento gaitanista en Colombia, 1930-1948* que, con Gaitán a la cabeza del Partido Liberal, nació un nuevo partido, el *liberalismo gaitanista*, muy diferente al liberalismo que hasta entonces había operado en Colombia.

Ya Gaitán había dicho en su libro *Las ideas socialistas en Colombia* que su ideología era socialista, pero su táctica consistía en que el pueblo se tomara el Partido Liberal para introducirle un programa socialista.

Con la designación de Gaitán como Jefe Único del Liberalismo le organizan un gran banquete en su honor, donde toman asiento los gaitanistas de siempre, llamados “de la Clase A” y los liberales que, mal que bien, se plegaron al triunfo gaitanista y su toma del Partido Liberal. En su intervención, que vale la pena transcribir en los apartes donde se refiere al pueblo como *los verdaderos héroes*, que es el aliento y la razón de ser de este proyecto de ley, el líder popular dirá:

“Habéis querido escoger mi nombre como símbolo para el homenaje a los verdaderos autores de esta gran contienda cívica de la política colombiana: a los labriegos humildes, a los obreros anónimos, a los sindicalistas, empeñosos, silenciosos y oscuros de los departamentos, que en el llano y en la vereda; a la orilla del río y en la empinada cumbre; en las sabanas de Bolívar; en los eglógicos campos de Boyacá; en las breñas adustas, reflejo de la sicología del pueblo de Santander; en la cálida Costa, franca y libre, altanera e impetuosa. En los escondidos páramos del oriente de Nariño; en Bolívar heroica; en el Valle, sintetizando todo el rumor revolucionario de la República. En el Tolima dulce, ardiente y fuerte. En el Huila, recogida y mística, para dar todo lo de potente que tiene de sí. En el Cauca y en Cundinamarca, vasta y fuerte. Y en las intendencias de la lejana San Andrés y Providencia; hasta en el Meta y las demás regiones lejanas de nuestra patria. Desde Antioquia, corajuda y tenaz, brava y tesonera, indomeñable y fuerte; y Caldas, modelo de bien vivir y mucho trabajar y mucho enaltecer a la patria. Desde todas las regiones, la costa y el centro, y el oriente y el occidente, han librado esta batalla. ¡Con qué coraje! ¡Con qué silencio heroico! Sufriendo embestidas de la adversidad, de la crueldad y de la persecución”.

“A todos esos hombres humildes –los autores de nuestra victoria de hoy, los escultores de nuestra victoria de mañana–, a todos ellos les estaremos rindiendo ahora un tributo a través de mi nombre. Porque esta victoria no es de nadie. Ni de vosotros, ni mía. Victoria de un pueblo anónimo que resolvió tener conciencia para hacer su redención”.

“A ellos, que dieron mucho más que yo y mucho más que vosotros, Señores”.

“A ellos, a sus familias, que ahora registran viudez y orfandad –porque esta victoria nos ha costado vidas

⁵ Diario *Jornada*, vocero del gaitanismo. Abril 13 de 1947.

*¡No lo olvidéis!—. Son ellos **los héroes**. No yo ni vosotros. Y por eso os pido que ahora, a **los verdaderos héroes**: a ellos, a los humildes; a ellos, a los ignotos; a ellos, a los desconocidos, les rindamos el verdadero tributo, y de pies, por esas tumbas que nos dieron la victoria, de pies guardemos un minuto de silencio”.*

Es por esto que esta ley se ocupa de honrar con un monumento a quienes cayeron el 9 de abril de 1948 en el intento de derrocar al Gobierno, cuyos restos se encontraban en una fosa común en el Cementerio Central de Bogotá, de donde fueron sacados por la Alcaldía Mayor del Distrito para colocarlos en bolsas plásticas de basura, que fueron abandonadas en un lote de la Universidad Nacional para utilizar el terreno en la construcción del Centro de Memoria, Paz y Reconciliación del Distrito Capital.

Cuando la historia de Colombia se partió en dos

Medios de comunicación de todas las tendencias, así como observadores, nacionales e internacionales de todas las tendencias políticas, coinciden en afirmar que el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán partió en dos la historia de Colombia.

— El diario *El Tiempo*, en artículo que tituló *No ha cesado la horrible noche*, publicado el 31 de diciembre de 1999, dirá: “El 9 de abril de 1948 se partió en dos la historia de Colombia. El asesinato en Bogotá del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán, supuestamente a manos de Juan Roa Sierra, desató una guerra civil de cinco años que dejó más de 300 mil muertos. Desde entonces, el país se enfrascó en un conflicto armado que no ha podido superar.

— El diario *El Espectador* publicó el 27 de mayo de 2013 un artículo titulado *Jorge Eliécer Gaitán. El mártir que partió en dos la historia nacional*, que dice: “En términos históricos existe un consenso nacional: la cronología contemporánea del país tiene un antes y un después a partir del 9 de abril de 1948”.

— Telesur hará circular un artículo titulado “*Gaitán: Asesinato de un líder y el quiebre de la historia en Colombia*” donde, al referirse al día del magnicidio comenta: “Las fuertes manifestaciones y la represión policial produjo un saldo de cerca de tres mil personas muertas o desaparecidas y más de 140 edificaciones destruidas, sobre todo en Bogotá, aunque las manifestaciones se dieron a nivel nacional. Las fuerzas armadas, tanto la Policía como el Ejército, se dividieron entre quienes buscaban controlar la situación, muchas veces abriendo fuego contra los manifestantes, y quienes se sumaron a la rebelión popular. “El Bogotazo” daría inicio a lo que los historiadores llaman como el punto de inflexión que impulsó el surgimiento de la insurgencia guerrillera en Colombia”.

— En la Biblioteca Virtual de la Biblioteca Luis Ángel Arango, del Banco de la República de Colombia, el historiador Jorge Orlando Melo, en un artículo titulado *Gaitán: el impacto y el síndrome del 9 de abril* afirmará: “Desde muy temprano, se consolidó la afirmación de que el ‘bogotazo’ había partido en dos la historia del país. La generalización de la violencia, la peculiar historia de estrechamiento político que se vivió luego, el ingreso a un período que, como señaló Luis López de Mesa, impediría al mundo reconocer la existencia de una verdadera cultura colombiana, de alguna manera encontraban su punto de origen, el comienzo de su genealogía, el 9 de abril de 1948”.

Así podríamos seguir, indefinidamente, citando autores y analistas que coinciden en el antes y el después del asesinato de Gaitán en la historia de Colombia. No obstante, Colombia, para vergüenza del país e indignación ciudadana, no cuenta en la actualidad con ninguna de las normas expedidas para honrar la memoria de Jorge Eliécer Gaitán porque fueron derogadas en el año 2004. Es una deuda histórica que Colombia debe saldar y que este proyecto busca resarcir.

No es concebible que a una figura nacional, de la magnitud e impacto en la historia de Colombia, se le hayan negado los honores que merece junto al pueblo que lo reconoce como su máximo emblema de reivindicación social.

Incluso la casa, que fuera su última morada, hoy convertida en casa-museo, no lo es para rendirle homenaje al líder popular, sino que fue producto de manipulación política para frustrar la resistencia de su viuda que describe el exministro Alfonso Araujo —quien se encontraba en Palacio en aquellos días aciagos— diciéndole a su familia: “¡Qué de complicaciones! La señora de Gaitán no ha dejado, hasta el momento en que les escribo (abril 16 de 1948), enterrar el cadáver, exigiendo que previamente renuncie el presidente”⁶.

Antes de enterarse de la firme posición de doña Amparo, el Presidente Ospina había expedido, el mismo 9 de abril día del asesinato, un decreto de honores fechado el 10, con el número 1240, en el que no se hace mención alguna a la residencia de la familia Gaitán-Jaramillo. Incluso, los artículos 4º y 5º dirán respectivamente: “El Gobierno designará un orador que lo represente en las exequias fúnebres” y “los gastos de las exequias serán por cuenta del Estado y durante ellas se le rendirán los honores correspondientes a la alta jerarquía del desaparecido”.

En ese momento aún creían que habría exequias. Incluso, ignorando todavía la firme oposición de la viuda, el artículo 6º del decreto en mención decía que “un ejemplar autógrafo de este Decreto, en edición de lujo, será puesto en manos de la señora viuda por una comisión de dos Ministros designados por el Excelentísimo Señor Presidente de la República.

Pero la situación era muy distinta y, no siendo así por decisión de la viuda del líder popular, quien para ese entonces solo contaba con 34 años, el Gobierno optó por expedir el día 17 de abril un segundo decreto de honores, el número 1265, esta vez declarando la casa Monumento Nacional como artilugio para poder sepultar legalmente el cuerpo de Jorge Eliécer Gaitán en la sala de su casa.

En el afán se le olvidó al Gobierno el punto álgido de la pertenencia de la casa, ya que la sola declaratoria de Monumento Nacional no cambiaba ni la tenencia ni la propiedad de la misma. Por ello el Gobierno expide, el 28 de abril un nuevo decreto, “por el cual se provee el cumplimiento del Decreto Legislativo” anterior, delegando en la Alcaldía de Bogotá la facultad para negociar la casa. Pero la viuda de Gaitán se niega a venderla. Viene entonces el cuarto Decreto No. 3846 del 18 de noviembre que expide el presidente autorizando al Personero Municipal de Bogotá “para que en representación de la Nación y a la mayor brevedad posible, inicie el correspondiente juicio de expropiación, mediante el procedimiento señalado en la Ley 1ª de 1943”.

⁶ Araujo, Alfonso. *Así viví el 9 de abril*. Revista Número, Edición 17, 1998.

Pero esa premura que tenía el Gobierno, porque en diciembre finiquitaba el Estado de Sitio con lo cual perdían vigencia los decretos extraordinarios que no hubieran sido confirmados por el Congreso –y este era el caso– hizo que se incurriera en serias violaciones de la Ley, como que la casa, que todavía no había entrado al proceso de sucesión, quedara a nombre de la Alcaldía de Bogotá y no de la nación, como lo determinaba el decreto de expropiación, violándose muchos de los procedimientos señalados por la Ley 1ª de 1943, a los cuales debían sujetarse las autoridades expropiadoras.

Esa es la razón por la cual fue devuelta en 2006 la propiedad de la casa a nombre de Jorge Eliécer Gaitán y, por ende, a sus herederos, decisión que fue derogada con formulaciones normativas cuya legalidad la familia del mártir sigue debatiendo y cuestionando.

Este proyecto de Ley se propone que el carácter de Casa-Museo y Monumento Nacional de la última residencia del caudillo caído en la lucha por sus ideales, adquiera realmente ese carácter de homenaje a su vida y a su legado ideológico, dejando atrás su condición de salida política a un momento dramático de la historia de Colombia.

Hicieron desaparecer del juzgado el expediente de expropiación y tampoco aparece en el Archivo Nacional, ni en el Distrital, como lo ha certificado oficialmente el Juzgado 1º Civil del Circuito en oficio número 451 de abril 10 de 2008, por lo que es imposible revisar detenidamente el procedimiento que se siguió. Solo queda constancia de que la inscripción en la Superintendencia de Notariado no cumplió con los requisitos exigidos por la Ley 1ª de 1943 a que tenía que sujetarse.

Por lo tanto, este proyecto de ley propone mecanismos donde, respetando el principio de restauración de la dignidad de las víctimas que señala la Ley de Víctimas y en concordancia con la Ley 1448 de 2011, el procedimiento, al querer darle la sincera condición de monumento honorífico a las ideas y la vida de Jorge Eliécer Gaitán, se haga con la participación de las víctimas, tal como lo ordena el artículo 192 de la citada ley que señala que “es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y sentimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma”.

Homenaje a su ideario y no culto a la personalidad

“Yo no creo en el destino mesiánico o providencial de los hombres. No creo que por grandes que sean las cualidades individuales, haya nadie capaz de lograr que sus pasiones, sus pensamientos o sus determinaciones sean la pasión, la determinación y el pensamiento del alma colectiva. No creo que exista ni en el pretérito ni en el presente un hombre capaz de actuar sobre las masas como el cincel del artista que confiere caracteres de perennidad a la materia inerte. El dirigente de los grandes movimientos populares es aquel que posee una sensibilidad, una capacidad plástica para captar y resumir en un momento dado el impulso que labora en el agitado subfondo del alma colectiva; aquel que se convierte en antena hasta donde ascienden a buscar expresión, para luego volver metodizadas al seno de donde han salido, las demandas de lo moral, de lo justo, de lo bello, en el legítimo empeño humano de avanzar hacia mejores destinos”. Así pensaba Gaitán sobre la relación existente entre dirigentes y masas, por eso hay una unión indisoluble entre él y el pueblo colombiano.

Gaitán hace parte de la identidad misma de la nación y es por eso que cuando se concibió un parque temático en su memoria, El Exploratorio, se pensó en rendirle homenaje a las ideas que aglutinaron al pueblo, que Gaitán interpretó como nadie, dándole grandeza a una forma de pensar participativa. Por eso este parque temático es un espacio público donde los protagonistas y los destinatarios del monumento son los ciudadanos en general. Es un monumento del pueblo, con el pueblo y para el pueblo. No se trata de un edificio cualquiera con el nombre de Jorge Eliécer Gaitán, porque no es un monumento al culto a la personalidad, sino al ideario legado por el líder, reafirmando la idea de que los hombres mueren pero las ideas no.

Tres leyes y decretos de honores se refieren a este parque temático que hace las veces de homenaje a Gaitán y al pueblo colombiano que lo acompañó. El primero ordenaba la expropiación de los inmuebles necesarios para construir una plaza alrededor de la última residencia del caudillo asesinado, donde debía erigirse una estatua. Este homenaje fue referido en la Ley 45 de 1948 del Congreso de la República pero sustituida la **estatua** por la construcción de un **monumento** que habría de erigirse en el pórtico de la que fuera su casa. El artículo 1948 de 1966 definirá el concepto señalado, al precisar que en esa plaza se construiría “con parque y jardines”, a la vez que reiteraba la idea de erigir un monumento en memoria de Jorge Eliécer Gaitán.

Este símbolo de construir una plaza pública con un parque y jardines, erigiendo un monumento, sirvió en 1978 de orientación y fundamento para abrir un concurso arquitectónico cerrado de méritos, presidido por el que más tarde fuera elegido Presidente de la República, el doctor Belisario Betancur, designado como representante del Gobierno.

Ganó el concurso, por unanimidad, el afamado arquitecto Rogelio Salmona diseñando un parque temático al que se le dio el nombre de El Exploratorio, en torno al tema de la cultura participativa, por ser eje central del quehacer político de Jorge Eliécer Gaitán y que años más tarde fue detallado en la exposición de motivos de la Ley 425 de 1998, expedida con ocasión del 50 aniversario del magnicidio del líder popular.

En este parque temático, en el que se incluyó como parte integral la Casa-Museo por ser el nodo a partir del cual se proyectaba el monumento honorífico, se determinó que el monumento a Gaitán sería la plaza central del parque temático y que el resto de la edificación preservaría y divulgaría su cuerpo de doctrina, centrándose en el eje de su accionar político que se desarrolló en torno a la construcción nacional de una cultura participativa como el propio arquitecto Salmona lo describiera en carta dirigida al Alcalde Mayor de Bogotá⁷: “Al presentarme al concurso de méritos, donde se escogió el arquitecto que diseñaría el complejo arquitectónico, dije que era indiscutible la asociación que hacemos de Jorge Eliécer Gaitán con una plaza pública y que, con base en esta idea, se desarrollaría el diseño. Es decir, que el edificio fue concebido como un espacio público. De ahí que su estructura pueda recorrerse como un parque, haciendo honor a la Ley 45 de 1948 en su artículo 3º que estipula que se erigirá un monumento al doctor Gaitán “en el pórtico de la casa que fue su última morada”, sustituyendo, entonces, la relación conceptual de “monumento” con “estatua” por el de “monumento”

⁷ Salmona, Rogelio. Carta al Alcalde Luis Eduardo Garzón, octubre 22 de 2004.

como “complejo arquitectónico” que la gente puede recorrer en su integridad, apropiándose de él, viviéndolo y pensándolo en concatenación con el mensaje ideológico legado por el doctor Gaitán. Es por esta razón que el proyecto fue concebido como un espacio comunitario para el fomento de la participación ciudadana”.

“Es a partir de ese concepto de Plaza y de Monumento “en el pórtico de la casa” como se abre el concurso de méritos y se desarrolla el proyecto. Así lo recogerá una conversación llevada a cabo con el arquitecto Alberto Saldarriaga publicada en la Revista Proa en octubre de 1984 donde se anota: “*Lo primero que llama la atención al estudiar el proyecto para el Centro Cultural Jorge Eliécer Gaitán (posteriormente llamado Colparticipar) es la fusión entre el edificio y el espacio abierto. Fusión no es la palabra correcta, por sugerir algo así como grandes aperturas, transparencias, etc. La palabra mejor es quizá “simbiosis”. Hay en este proyecto una gran fluidez en el trazo del límite entre el edificio y el espacio abierto. A veces uno creería que es el edificio el que hace al espacio libre, pero es igualmente válido creer que es el espacio abierto el que hace al edificio. Esta propiedad del proyecto representa claramente una actitud arquitectónica particular, pensada, intencional”.*

A estas opiniones del arquitecto Saldarriaga yo anoto, dice Salmona: “*En primer lugar hay que considerar que... es un lugar cultural, más aún un centro de cultura popular. La relación de este carácter con la idea de espacio abierto, de cultura colectiva, es inmediata. La imagen de Jorge Eliécer Gaitán la he asociado constantemente con un grito violento, un grito que conmovió a la gente y que me conmovió. Al enfrentar el proyecto esa imagen se asoció con una plaza pública, con un espacio popular en el que la cultura colectiva adquiere un carácter político... Se puede hablar de arquitectura activa, de aquella que hace el lugar, que invita a participar. Un lugar puede suscitar acciones en la gente, puede incluso llegar a radicalizarla”.*

“*Cuando hay espacio significativo y enriquecido la gente lo apropia, lo utiliza... Es necesario pensar en la arquitectura como espacio activo y este pensamiento descarta el del espacio abierto como el residuo que queda donde no hay volumen. El espacio abierto es participativo, en el sentido de ser un espacio que invita a la expresión personal y colectiva. Es espacio público, es cultura colectiva, es apropiación y participación, es vida ciudadana”.*

Memoria histórica, cultura y memoricidio

La supresión de todos los honores ordenados para enaltecer la memoria de Jorge Eliécer Gaitán atentan contra el patrimonio cultural material e inmaterial del pueblo colombiano.

La Unesco, en su documento de Constitución, señala que: “puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”, y sabemos ya que la cultura, vista como manera de percibir, interpretar y calificar el mundo que nos rodea, es la constitución misma de nuestra mente, que subyace en nuestro subconsciente y que se forja, a través del tiempo, por las vivencias, experiencias y conocimientos que hemos recibido según las particulares circunstancias personales y sociales que nos rodean, siendo la historia el nodo por donde cruzan todas las demás variables que modelan nuestra cultura, tanto personal como de grupo.

Por ello mismo este proyecto busca darle el puesto que se merece a la MEMORIA HISTÓRICA y, como Ley enmarcada en el proceso que busca la paz y quiere darle fundamentos de sustentabilidad al conflicto, tiene como propósito reconocerle el carácter de patrimonio cultural inmaterial de Colombia y del continente indioamericano a la MEMORIA HISTÓRICA.

Se busca así exaltar el respeto a un prócer como representación de los héroes que han jalonado nuestra historia y a su lucha, como medio para retransmitirles a las nuevas generaciones ese legado cultural que alimentará su porvenir.

De igual manera, debe reconocérsele al memoricidio histórico su carácter de lesa humanidad, porque atenta contra el bienestar y la felicidad de los pueblos, destruyendo un patrimonio esencial de su cultura inmaterial y material.

Tiene este Proyecto de Ley el propósito de aportar al proceso de paz herramientas de MEMORIA HISTÓRICA que exalten la grandeza del pueblo en su lucha triunfante por cauces democráticos. Es ejemplo; ~~como ejemplo~~ de las posibilidades reales que existen para que el pueblo llegue al poder por la vía electoral. También busca servir como escarmiento para quienes pretenden impedir la alternancia en el poder mediante el crimen y la eliminación de los dirigentes populares, ~~castigándose a sí mismos al~~ creando las condiciones de violencia propicias para la rebeldía y el inicio del conflicto armado.

Por estos motivos me permito poner a consideración del Congreso la presente iniciativa por la cual la nación rinde homenaje a la memoria del pueblo gaitanista caído en la lucha junto con su líder Jorge Eliécer Gaitán, reviviendo algunas normas legales expedidas en homenaje al prócer colombiano, siendo así que ya no existe ninguna ley vigente para honrar su memoria y adicionando acciones ordenadas en la Ley de Víctimas como *medidas de satisfacción, memoria y reparación simbólica*.

Bogotá, abril de 2016.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

El Congreso de Colombia

CONSIDERANDO:

- Que la presente ley tiene como objeto subsanar el hecho deplorable de que en la actualidad no existe ninguna ley vigente en honor al prócer colombiano Jorge Eliécer Gaitán, por haber sido derogadas las que a través de los años se habían expedido para honrar su memoria y que, habiendo señalado Gaitán que los verdaderos héroes de las jornadas que llevaron al gaitanismo *ad portas* del poder fueron las masas populares, que en todo el territorio colombiano lo acompañaron en su lucha, de igual manera se busca honrar a ese pueblo heroico que dio ejemplo de compromiso con los destinos de Colombia.

- Que la memoria histórica es el nodo por el que atraviesan todas las variables que estructuran la cultura inmaterial de los pueblos, por lo que honrar a los hombres insignes de la patria y enaltecer la lucha del pueblo, es obligación esencial de la nación para despertar la autoestima colectiva, como factor fundamental para el desarrollo participativo del país y el bienestar general.

- Que esta ley se propone combatir el memoricidio histórico, por constituirse en violación del derecho humano que ordena proteger y exaltar el patrimonio cultural inmaterial de los pueblos que, el 17 de octubre de 2003 en París, aprobó la Convención de la Unesco para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, ratificado por Colombia el 17 de marzo de 2008, siendo igualmente objetivo de la Ley 1185 de 2008 que modifica y adiciona la Ley General de Cultura de Colombia No. 397 de 1997.

- Que esta ley exalta el legado perenne que heredó del líder popular el pueblo colombiano y que, por lo tanto, el lugar donde está sembrado y no sepultado, por ser semilla y no cadáver el cuerpo del mártir asesinado en su lucha a favor del pueblo colombiano en tierra traída, por orden del entonces Presidente Virgilio Barco, de todos y cada uno de los municipios de Colombia, debe ser un sitio que simbolice los altos anhelos de repudio de la violencia y memoria histórica de la patria y, por lo tanto, el complejo arquitectónico que lo abriga, El Exploratorio, debe ser declarado patrimonio cultural y Monumento Nacional.

- Que esta ley rinde honores a la vida ejemplar, tanto en lo intelectual y lo profesional, como en el campo de la lucha política **a la persona del doctor Jorge Eliécer Gaitán**, por lo que no es cuestión de honrar su cadáver, sino de caracterizar su tumba como lugar que expresa el criterio del propio líder popular cuando, refiriéndose a quienes entregaron su vida al servicio de un ideal dijera en la llamada Oración por los Humildes: “Vuestro silencio es grito, vuestra muerte es vida de nuestro destino final”.

- Que la presente ley tiene en cuenta:

a) Su legado ideológico. Al rendirle honores al líder colombiano se rechaza todo culto a la personalidad, ya que se traicionaría al propio Gaitán cuando dijo: “Hay que destruir esas concepciones idolátricas que hacen creer que unos cuantos hombres privilegiados hacen su voluntad a despecho de las masas y de la historia y le dan el triunfo a las revoluciones y a los partidos”. Por ello, los honores que aquí se establecen excluye darle simplemente su nombre a un edificio, un parque o una avenida, consagrando, en su honor y memoria, un parque temático ya construido en un 85% del proyecto arquitectónico que, como monumento, está consagrado al desarrollo actuante de su cuerpo de doctrina científico, que estructuró los fundamentos para el forjamiento de una cultura competente para la implementación y sostenibilidad de una democracia participativa y directa.

b) Su lucha por “la restauración moral”. Jorge Eliécer Gaitán al decir “yo soy un hombre de claridades” no solo se refería a su actividad política marcada por la transparencia y la rectitud, sino igualmente a su condición de penalista, de reconocimiento mundial, donde nunca utilizó la hermenéutica jurídica como herramienta para manipular el derecho con estrategias habilidosas para que se hiciera justicia. Por ello, siendo que la declaratoria de Monumento Nacional de su última residencia **no se hizo para honrar su memoria**, sino como artificio para doblegar la rebeldía de su viuda, doña Amparo Jaramillo, de quien en los días aciagos de abril de 1948 comentó el ex Ministro Alfonso Araújo: “¡Qué de complicaciones! La señora de Gaitán no ha dejado, hasta el momento en que les escribo (abril 16 de 1948), enterrar el cadáver, exigiendo

que previamente renuncie el presidente”⁸. Se toman en esta ley las medidas necesarias para que la Casa-Museo y su declaratoria como Monumento Nacional tengan como motivación una verdadera razón de ser honorífica, para ajustarse al temperamento y la voluntad del prócer; auténtica manera de rendirle sincero y verdadero homenaje a su memoria, proponiéndose corregir las inexactitudes en el procedimiento que adelantó en 1948 la Personería de Bogotá en el desempeño de la representación de la nación, otorgándole la propiedad de la residencia del doctor Gaitán, no a la nación como lo ordenaba el Decreto 3846 de 1948, sino equivocadamente al entonces Municipio de Bogotá, tal como lo señala el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B en fallo del 10 de septiembre de 2004 donde señala que “El objeto de la acción de cumplimiento obedece a un error de interpretación del registrador de instrumentos públicos”. Siendo que, además, no hubo sujeción al procedimiento señalado para la expropiación, que debía ceñirse a la Ley 1ª de 1943, que no se respetó, habiéndose perdido el correspondiente expediente, como lo certificó el Juzgado 1º Civil del Circuito en oficio No. 451 de abril 10 de 2008. En consecuencia, se corregirán todas las normas jurídicas incursas en violaciones a las leyes, decretos y resoluciones expedidos en homenaje al líder popular, derogando sus efectos legales, administrativos y demás, ajustándolos al nuevo procedimiento.

c) Su lucha por “la restauración democrática de la República”. Esta Ley propiciará que los seguidores de la doctrina de Jorge Eliécer Gaitán, tanto del pasado como de las nuevas generaciones, sean partícipes de primer orden en el desarrollo de los instrumentos de homenaje a Gaitán y al pueblo que aquí se ordenan, en cumplimiento de la Constitución Nacional que prohíbe la discriminación y el marginamiento por razones ideológicas y que ordena la Ley 1448 de 2011, restableciendo su dignidad mancillada a través de los procedimientos que han sido utilizados para adelantar la derogatoria de los homenajes que se habían expedido en memoria del líder asesinado, reconociendo que su magnicidio fue un delito de lesa humanidad, ya que no solo Jorge Eliécer Gaitán fue asesinado, sino que millares de sus seguidores lo fueron a manos de las autoridades, como lo denunció el propio mártir en su Oración por la Paz, con ocasión de la Marcha del Silencio del 7 de febrero de 1948, poco menos de dos meses antes de su muerte.

d) Su afirmación de que “el pueblo es superior a sus dirigentes”. Los homenajes que esta Ley establece están centrados en que le sirvan al pueblo para su prosperidad y desarrollo, desde los más humildes hasta quienes con una posición destacada consagran su actividad a favor de los intereses colectivos, identificados por Gaitán como el País Nacional, dejando de lado, en el uso o el destino del mismo, cualquier homenaje que signifique el marginamiento o la exclusión de un sector o de sectores de la sociedad.

e) Su enunciado de que “el procedimiento es doctrina”. En la puesta en marcha de los proyectos de homenaje que ordena y perfila esta ley, se tendrá en cuenta la igualdad en el manejo de los honores que se le han brindado a otros mártires de Colombia, respetando y aplicando integralmente todas las normas legales referidas a los compromisos del Estado y a la participación de la Sociedad Civil y las empresas privadas o públicas,

⁸ Araújo, Alfonso. *Así viví el 9 de abril*. Revista Número, edición 17, 1998.

nacionales o extranjeras, en lo que atañe a la reparación simbólica, a las garantías de no repetición y al derecho a la verdad de “las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del primero de enero de 1985”, sin necesidad de que sean individualizadas, como lo establece taxativamente el parágrafo 4º del artículo 3º, capítulo I, Título I, de la Ley 1448 de 2011. Igualmente, se restaurarán los derechos de quienes hayan sido cobijados por las normas expedidas con relación a la reparación de hechos ocurridos después del 1º de enero de 1985.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de abril del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 223 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Víctor Correa*, honorable Senadora *Claudia López*, honorables Representantes *Alirio Uribe*, *Germán Navas*, honorable Senador *Iván Cepeda*, honorable Representante *Inti Asprilla* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 224 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe la utilización de elementos que laceren, mutilen, hieran o den muerte en espectáculos públicos a animales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA

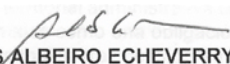
Artículo 1º. Los espectáculos descritos en el artículo 7º de la Ley 84 de 1989 que se realicen en el Territorio Nacional, no podrán utilizar elementos que laceren, mutilen, hieran o den muerte al animal utilizado en el espectáculo.

Artículo 2º. Para la expedición de los permisos de estos espectáculos, el Alcalde o su delegado deberá tener en cuenta el cumplimiento de las normas de protección animal y en caso de constatar que en alguno de ellos se tenga programado la aflicción de dolor y sufrimiento al mismo, deberá ordenar la modificación de su desarrollo, la prohibición o la suspensión del mismo.

Parágrafo. Para el efecto, los organizadores, solicitantes, o responsables del espectáculo, deberán firmar un acta en la se comprometerán a cumplir con lo tratado en la presente ley.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su publicación.

Presentado por:


NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Conservador Colombiano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Apreciados congresistas.

Desde hace ya bastante tiempo, la protección de los animales se ha convertido en una preocupación social, cultural y ambiental ampliamente expandida, cuya

vinculación actual ha llevado a las Administraciones Municipales a cuestionarse frente a posibles modificaciones de los regímenes jurídicos dentro de sus competencias y asumir postulados, políticas y marcos normativos que estén a la altura de las exigencias éticas de los nuevos movimientos sociales y políticos.

Si bien tradicionalmente estas preocupaciones durante muchos años estuvieron restringidas a las situaciones de maltrato, violencia y abandono de los llamados “animales domésticos” (P. Ej. caninos y felinos)¹, actualmente dichas discusiones se han ampliado para cobijar, además, el maltrato y la violencia que se ejercen contra los demás animales domesticados, exóticos y silvestres² que puedan ser utilizados a nivel industrial, en espectáculos, aficiones y oficios.

Es evidente que Colombia ha comenzado a desarrollar en su marco normativo y estructura territorial administrativa una línea que tiende hacia la consideración moral de los animales como una obligación que el Estado le impone a los particulares, si antes los animales eran considerados como cosas con el Decreto-ley 2811 de 1974, en nuestro país dejaron de ser bienes muebles, para convertirse en Recursos Naturales, esto generó una transformación normativa que aún sigue su curso colmando de cambios trascendentales nuestras herramientas jurídicas, como las sentencias, fallos de tutela, decretos, acuerdos y leyes.

De manera especial la “fauna silvestre” por ser parte de nuestra biodiversidad y por lo tanto propiedad de la Nación; sin embargo, la concepción antropocéntrica que ha acompañado nuestro ordenamiento jurídico delimitaba la protección de los animales bajo el principio de la utilidad que estos representaban para el hombre, quedando desprotegidos aquellos que no le generaban algún valor agregado a la especie humana; esta concepción ha ido cambiando paulatinamente hasta llegar finalmente a la Sentencia C-666 del 30 de agosto del 2010, en la cual no solo se confirma que en el rejoneo, coleo, corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos, se realizan actividades que por su razón de ser dañan inevitablemente a ciertos animales, (lo que en principio no había sido analizado en ninguna de las sentencias anteriores relacionadas con los animales, no son sujetos de derechos fundamentales, sin que ello quiera decir que dejan de ser sujetos de protección por parte del Estado.

Desde el Concejo de Medellín, se hicieron grandes esfuerzos por aprobar el contenido de la presente iniciativa, principalmente liderados en compañía de los Concejales Álvaro Múnera Builes y Ramón Emilio Acevedo Cardona, los cuales no pudieron culminar en un Acuerdo Municipal, por la falta de Competencia

¹ El municipio de Medellín se ha caracterizado por la creación del primer Centro de Bienestar Animal en Colombia con el CBA “La Perla”, que surge como un icono en la protección de la fauna doméstica canina y felina en aplicación del Acuerdo Municipal número 25 de 2002 y el Acuerdo Municipal número 22 de 2007 “Por medio del cual se establece una Política Pública para la protección integral de la fauna del municipio de Medellín y se adicionan los Acuerdos números 32 de 1997; 25 y 42 de 2002”: http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/N_admon/obj/pdf/laperla.pdf.

² Artículo 687 del Código Civil Colombiano, artículo 29 de la Ley 84 de 1989 y la Sentencia T-1039 de 2007, M. P. Dr. Humberto Sierra Porto.

de los Concejos Municipales para adoptar iniciativas como la acá propuesta.

A partir de la promulgación de la Ley 1774 de 2016, mediante la cual el honorable Congreso de la República, modificó el Código Penal Colombiano y algunos apartes de la Ley 84 de 1989, se incentivó la creciente necesidad de verificar, estudiar y analizar la legislación Nacional frente a la garantía y protección animal.

Se enuncia el reciente antecedente normativo, toda vez que, con fundamento en el mismo, superamos añejas consideraciones frente a los seres vivos que nos acompañan en nuestro trasiego como seres civilizados integrantes de una comunidad e iniciamos un camino destinado a crear una normatividad expresa frente a los diferentes seres vivos que acompañan nuestra existencia al punto de establecer dentro del objeto de la citada norma, que: “... Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.”(Artículo 1º Ley 1774 de 2016).

Debe resaltarse que dentro de la misma iniciativa legal se incluyó en el artículo segundo, la orden de modificar la definición de “bienes” de nuestro Código Civil incluyendo en su texto, el siguiente Parágrafo: “... Parágrafo: Reconócese la calidad de seres sintientes a los animales...”.

Ahora, si bien las anteriores consideraciones son importantes, es menester que las mismas se tomen no como el logro de un fin, sino como la fijación de un buen punto de partida, que permita una articulación clara, concreta y efectiva frente a todas y cada una de las manifestaciones públicas, sociales y privadas que tengan relación con el ambiente, la naturaleza, los bienes y los seres vivos que nos rodean.

Lo anterior en vista a que si bien, el honorable Congreso de la República se ocupó de instituir un procedimiento y una norma que sancionara penalmente las agresiones contra los animales, lo cierto es que su articulado, dejó un tema de cardinal relevancia sin resolver: **la regulación de las prácticas de entretenimiento y manifestaciones culturales que involucren animales**, tema que se encuentra pendiente y a espera de resolución desde la promulgación de la Sentencia de Constitucionalidad C-666 de 2010, tal como se pretende evidenciar a continuación:

En el año 2010, la honorable Corte Constitucional, recibió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Andrés Echeverri contra el artículo 7º de la Ley 84 de 1989 –Estatuto Nacional de Protección de los Animales–, disposición que a pesar de propender por la protección de los animales, consagra una excepción a las conductas que se consideran prohibidas por dicho estatuto, eximiendo de sanciones administrativas a quienes participen u organicen: rejoneos, corridas de toros, coleo, becerradas, novilladas, corralejas, tientas y riñas de gallos.

Describía el demandante que la excepción incluida en el artículo 7º de la Ley 84 de 1989, contrariaba el contenido de la propia norma pues desconocía que los animales son sujetos dignos de protección por parte del ordenamiento jurídico, sin tener en cuenta el funcionamiento ecológico de la propiedad y contrariaba el numeral 9 del artículo 313 de la Constitución que es-

tablece como una obligación local, mas no nacional, la regulación de actividades culturales.

Frente a este reto, la Corte se propuso recoger diversos pronunciamientos, con el fin de establecer los límites y alcances de la protección animal, frente a las manifestaciones culturales que involucran la utilización de seres vivos, actuación ejecutada sin perder de vista que la protección animal elevada a rango constitucional de obligatoria aplicación, podría eventualmente entrar en pugna con otros derechos de igual alcance, que en determinados eventos le sean contrarios.

A pesar de lo anterior, la Corte esgrimió toda serie de argumentos tendientes a establecer que los animales como seres vivos, debían gozar de una protección reforzada de los connacionales, al punto de garantizar con cada uno de nuestros actos, la preservación de las condiciones necesarias y suficientes para que se desarrollen como parte y entorno de nuestra naturaleza vital.

Los principales argumentos esgrimidos por la Corte Constitucional, dentro de la sentencia C- 666 de 2010, se pueden concentrar en los siguientes puntos:

a) Los animales como parte del Medio Ambiente:

Frente a este tema, la Corte consideró “... *Es claro, que el concepto de medio ambiente que contempla la Constitución de 1991, es un concepto complejo, en donde se involucran los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna que se encuentra en el territorio colombiano. Adelanta la Corte que los elementos integrantes del concepto de medio ambiente pueden protegerse per se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana. En efecto, la visión del ambiente como elemento transversal en el sistema constitucional trasluce una visión empática de la sociedad, y el modo de vida que esta desarrolla, y la naturaleza, de manera que la protección del ambiente supera la mera noción utilitarista, para asumir una postura de respeto y cuidado que hunde sus raíces en concepciones ontológicas.*

(...)La inclusión de los animales dentro del concepto de ambiente se hace con base en el papel que estos juegan en el desarrollo de la vida humana. Acentúa la Corte que esta consideración supera el enfoque eminentemente utilitarista –que los considera en cuanto recurso utilizable por los seres humanos–, y se inserta en la visión de los animales como otros seres vivos que comparten el contexto en que se desarrolla la vida humana, siendo determinantes en el concepto de naturaleza y, por consiguiente, convirtiéndose en destinatarios de la visión empática de los seres humanos por el contexto –o ambiente– en el que desarrolla su existencia.

(...) La esencia y el significado del concepto “ambiente” que se desprende de los instrumentos internacionales y que armoniza con la Constitución de 1991 limita la discrecionalidad de los operadores jurídicos al momento de establecer i) cuáles elementos integran el ambiente y ii) qué protección debe tributárseles por parte del ordenamiento jurídico.

*En conclusión, el sistema de protección establecido por la Constitución incorpora como elementos fundamentales: 1. (...) una concepción integracionista que entiende a los seres humanos como un elemento más de aquellos que componen la naturaleza; (...) 3. Este sentido se desprende de las disposiciones constitucionales una **protección reforzada al ambiente***

en el que viven los seres humanos que se encuentren dentro del territorio colombiano (...) Una **protección reforzada a la fauna que se halle dentro del territorio colombiano**, en cuanto elemento integrante del ambiente cuya protección ordena la Constitución; (...) 5 Una **protección reforzada a todos los animales en cuanto integrantes de la fauna que habita el Estado colombiano**; (...) 6. Un deber de índole constitucional para el Estado, que implica obligaciones concretas para los poderes constituidos y que, por consiguiente, no pueden apoyar, patrocinar, dirigir, ni, en general, tener una participación positiva en acciones que impliquen maltrato animal; de la misma forma, tampoco podrán asumir un papel neutro o de abstención en el desarrollo de la protección que debe brindarse a los animales (...) 7. **Una protección a los animales que tendrá fundamento, además, en las obligaciones que conlleva la dignidad humana, la cual impide que dicha protección se desarrolle ignorando las cargas que, en cuanto seres superiores, surgen respecto de las especies inferiores**, las cuales constituyen, sin duda, una obligación moral, tal y como se manifestó en los considerandos de la Carta Mundial de la Naturaleza.

b) **Obligación general de prohibir el maltrato Animal**

Con referencia a este punto, la Corte Constitucional, consideró: “...la protección derivada de la Constitución, y que resulta útil en los términos de este caso en concreto, es aquella respecto de los animales en general, de la cual surge la obligación constitucional de prohibir su maltrato. Así, **el deber constitucional de protección de los recursos naturales resulta fundamento eficaz para alcanzar dicho objetivo y constituir el bienestar animal en parámetro constitucional de interpretación de todas las normas infraconstitucionales que, de cualquier forma, regulen las relaciones de las personas con los animales**.”

c) **La dignidad humana frente a la protección de los animales:**

Ahora bien, una vez analizada la relación de los animales con el ambiente y la obligación de las instituciones de proteger y salvaguardar los derechos de los animales, la Corte describió como otro elemento cardinal para su análisis, la relación de la dignidad humana frente a la protección de los animales, así:

“... En efecto, lo esencial, y en su momento novedoso, del Estado constitucional es que la persona es vista no solo como ser protegido, sino como fin primordial del actuar del Estado, y esa concepción se construye, argumenta, interpreta y concreta con base, siempre, en derechos humanos, que al interior de un sistema jurídico nacional suelen denominarse derechos fundamentales. Es ese el principal insumo para el concepto de persona dentro del Estado constitucional, pues a partir del contenido de los derechos fundamentales es que se puede fundar gran parte de las garantías que el Estado [social] debe reconocer a los integrantes de la sociedad. (...) La dignidad resulta un concepto integral en cuanto encarna, representa y construye un concepto, integral, de persona. **La dignidad no se otorga, sino que se reconoce, de manera que siempre podrá exigirse de los seres humanos un actuar conforme a parámetros dignos y, en este sentido, coherente con su condición de ser moral que merece el reconocimiento de dichas garantías** y que, llegado el caso, podría exigirlas por la posición [también] moral que tiene dentro de la comunidad.”

(...) Es este aspecto **la raíz del vínculo en la relación entre dignidad y protección a los animales: el hecho de que sean seres sintientes que pueden ser afectados por los actos de las personas**. En otras palabras, **la posibilidad de que se vean afectados por tratos crueles, por acciones que comportan maltrato, por hechos que los torturen o angustien obliga a que las acciones que respecto de ellos se realicen por parte de los seres humanos sean expresión del comportamiento digno que hacia ellos deben tener seres dignos**. En efecto, **la superioridad racional –moral– del hombre no puede significar la ausencia de límites para causar sufrimiento, dolor o angustia a seres sintientes no humanos**.

Los anteriores, son los principales argumentos de la Corte Constitucional, para considerar que están dadas las razones suficientes para concluir que de las disposiciones constitucionales analizadas, surgen normas obligacionales que necesariamente deben condicionar el comportamiento que los seres humanos, así:

“...El concepto de ambiente, la situación de los seres humanos en dicho contexto, la conciencia de no ser los únicos cuya existencia es relevante para la regulación e interpretación jurídica que sobre ambiente se haga y, sobre todo, los parámetros de comportamiento que del ordenamiento constitucional se derivan para seres dignos al relacionarse con otros seres, especialmente respecto de su esencia como seres sintientes son coordenadas de referencia ineludibles para todos y cada uno de los operadores jurídicos que creen, interpreten o apliquen el ordenamiento jurídico en relación con los animales.

“(...) no hay interés más primario para un ser sintiente que el de no sufrir daño o maltrato. Y debe ser este uno de los valores primordiales dentro de una comunidad moral que actúa y construye sus relaciones dentro de los parámetros del Estado constitucional.

d) **Límites al deber de Protección Animal**

Dentro de este aparte, la Corte analiza algunas limitaciones internacionalmente establecidas frente a la necesidad de protección animal, así: “... Recuerda la Corte que pueden existir diversas fuentes de justificación para exceptuar el deber constitucional en cuestión, que si bien no todas ellas han sido analizadas en casos concretos o problemas jurídicos de control abstracto presentados ante la Corte Constitucional, sí han sido planteadas en el ámbito competencial de tribunales extranjeros. (i) **La libertad religiosa es uno de los derechos que mayor relevancia tiene para un Estado democrático**, en cuanto no solamente implica abstención de intervención en la órbita privada de las personas por parte del Estado, sino que impone a la actuación estatal una serie de lineamientos con miras a su respeto. (ii) **Los hábitos alimenticios de los seres humanos**. El principio de bienestar animal cede ante las costumbres alimenticias de la especie humana, al admitirse el sacrificio de animales para el consumo humano. Sin embargo, el sacrificio animal en estos casos debe ajustarse a parámetros establecidos con el objetivo de eliminar cualquier práctica que implique sufrimiento evitable para el animal y, así mismo, la crueldad en los procedimientos de sacrificio, demostrando que, incluso en estos casos, el deber constitucional resulta plenamente aplicable a la relación que los humanos mantengan con los animales. (iii) **Investigación y experimentación médica**. La Ley 84 de 1989 consagra un capítulo especial para regular aquellas condiciones que son necesarias para la realización de experimentos con animales. En este sentido se incluyen

normas que prohíben la realización de los mismos cuando como fruto de su práctica se cause maltrato, cuando estos no sean puestos bajo anestesia –artículo 24–, cuando se realice experimentación con animales vivos como medio de ilustración en conferencias de facultades con carreras relacionadas con el estudio animal –artículo 25–; así como normas que exigen la existencia de un comité de ética siempre que se realice un experimento con animales –artículo 26–...

Bajo las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, esbozó lo que podría considerarse “el marco para la defensa y garantía de los derechos de los animales”, mismo que seguramente pretendió hacer efectivo el legislador con la promulgación de la Ley 1774 de 2016, al plasmar diversos conceptos sobre garantía y protección animal, sin embargo y tal como se enunció anteriormente la Ley 1774 olvidó pronunciarse frente a un aspecto de cardinal relevancia: **la urgencia de legislar frente a la práctica de entretenimiento y expresión cultural que involucren animales**, pues a partir de la Sentencia C-666 de 2010, se entregó en cabeza del legislativo la obligación de legislar frente al tema de protección de animales al considerar en la parte resolutoria del fallo, que se declara exequible la excepción planteada en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989, condicionada a diferentes aspectos, sin embargo, el legislador al desarrollar la Ley 1774 de 2016, omitió pronunciarse frente a estos temas, dejando un evidente vacío que urgentemente debe llenarse.

Ahora bien, para efectos de ilustración, se describirán los elementos que la Corte tuvo en cuenta para condicionar el maltrato animal frente a algunas manifestaciones culturales, aclarando que los mismos lejos de convertirse en justificaciones para ejercer violencia contra los seres vivos, se convierte en unas condiciones temporales que se entregan hasta tanto no se logre un pronunciamiento legal que por fin ponga fin a la discusión planteada.

Condiciones planteadas por la Corte:

- Que la excepción se tendrá en cuenta hasta que haya determinación legislativa en contrario.

- Que en las manifestaciones culturales, se garantice la protección especial contra el sufrimiento y el dolor de los animales durante el transcurso de las actividades.

- Que en el futuro se eliminen las conductas especialmente crueles contra los animales, en el marco de un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección de la fauna.

- Que únicamente puedan desarrollarse este tipo de actividades en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad;

- Que solo podrán desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas.

- Que sean estas las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales.

- Que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades.

Bajo estas consideraciones, debe necesariamente concluirse que el marco desarrollado por la Sentencia C-666 de 2010 y las consideraciones normativas plasmadas en la

Ley 1774 de 2016, exigen la intervención “Urgente” del legislativo a fin de determinar los límites de las manifestaciones culturales actualmente permitidas, frente a la protección y garantía de los derechos de los animales, en el sentido de que los mismos, considerados seres vivos con capacidad de sentir, lejos de ser bienes muebles a nuestro servicio, goce y disfrute, se conviertan en parte integrante del ambiente, la sociedad y la comunidad, que requieren con urgencia no solo nuestro cuidado, sino también de la evolución de nuestra normatividad.

De esta manera, la nueva realidad jurisprudencial y social en cuanto a los hechos y manifestaciones culturales que involucren la participación de animales pone de presente que:

1. La protección de los animales constituye un tema de innegable actualidad social, ambiental y cultural;

2. Está emergiendo en el mundo una nueva conciencia planetaria y nuevas sensibilidades subjetivas sobre las formas de relacionarnos con las otras expresiones de vida;

3. En Colombia se está gestando un cambio cultural profundo que se manifiesta en los miles de ciudadanos y ciudadanas que exigen respecto a los animales y la prohibición de prácticas contrarias a la solidaridad, la convivencia y la paz.

De igual forma la recién aprobada ley que endurece las medidas para quienes maltratan a un animal, no contempla penalizar a las personas que practiquen tradiciones como el coleo o la tauromaquia.

Esta ley, que defendí y apoyé en su trámite legislativo, dio un paso histórico, pues ahora los animales son considerados “**como seres sintientes**”, según explicó el Senador Juan Manuel Galán (Liberal), ponente de esta iniciativa.

“Ya los animales no son considerados por la ley colombiana como una silla o un sofá”, dijo el Congresista.

La ley contempla que quien “por cualquier medio o procedimiento” maltrate a un animal doméstico, amansado, silvestre o exótico causándole la muerte o lesiones que afecten su salud o integridad física podrá pagar penas que van de los 12 a los 26 meses de prisión y multas que van desde los 5 a los 60 salarios mínimos legales vigentes.

En la actualidad, los animales son víctimas de distintos tipos de maltrato que van desde los golpes, sobrecargas de trabajo, hasta el abandono, que tiene multas de 2 a 20 salarios mínimos.

También se incluye a los expendios de animales que deben reunir requisitos de higiene y buen trato para las especies que comercializan.

LEGISLACIÓN COLOMBIANA

La legislación se ha venido mejorando para bien de los animales:

- Sentencia de la Corte Constitucional C-666/2010 –Califica a los animales como seres sintientes y dice al Congreso que debe legislar para disminuir el maltrato a los animales en los espectáculos. Prohíbe el uso de dineros públicos en estos espectáculos.

- Sentencia C-889/2012, que modifica algunos aspectos de la C-666

- Ley 5ª de 1972 Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de animales.

- Decreto 1608 de 1978 Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables.

- Ley 9ª de 1979 (Código Sanitario) (artículo 307, el sacrificio de animales para consumo solo podrá realizarse en mataderos autorizados).

- Ley 84 de 1989 – Ley de Protección Animal Colombiana.

- Ley 99 del 93 – Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente

- Ley 557 de 2000 – Sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines.

- Ley 576 de 2000 – Código de Ética para el ejercicio profesional de la medicina veterinaria, la medicina veterinaria y zootecnia.

- Ley 611 de 2000 – Por la cual se dictan normas para el manejo sostenible de especies de Fauna Silvestre y Acuática.

- Ley 746 de 2002 – Reglamento de Tenencia y Registro de Perros Potencialmente Peligrosos

- Ley 916 de 2004 – Reglamento Nacional Taurino

- Decreto 1666 de 2010 – Por el cual se establecen medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal.

- **Ley 1774 de 2016** – Por medio de la cual se modifican el Código Civil. La Ley 84 de 1989, el Código Penal y se dictan otras disposiciones.

- **Antioquia**

Ordenanza número 34 de 2007 – Por la cual se crean los albergues regionales.

- **Medellín**

- Acuerdo Municipal 25 de 2002 – Se crea el Parque Ecológico La Perla y el Refugio Escuela Ambiental y se dictan otras disposiciones

- Acuerdo Municipal 49 de 2003 – Prohibición de Marranadas en Medellín

- Acuerdo Municipal 42 de 2004 – Reglamenta la participación de animales en espectáculos públicos y privados en Medellín.

Protocolo número 9 de 2007 – Atención de Animales Domésticos Heridos o Maltratados.

Por medio del cual se establece una Política Pública para la protección integral de la fauna del municipio de Medellín y se adicionan los Acuerdos números 32 de 1997; 25 y 42 de 2002.

- Acuerdo Municipal 200 de 2010 – Animal de Compañía Comunal.

- **Municipio de Bello**

- Acuerdo Municipal 031 de 2008 – Por medio del cual se declara la ciudad contraria a espectáculos crueles con animales.

- **Políticas Públicas**

- Medellín: Acuerdo Municipal 22 de 2007.

- Bogotá: Decreto número 242 de 2015.

Es por estas razones apreciados colegas Parlamentarios que presento esta iniciativa que pretende acabar con la utilización de elementos que laceren, mutilen, hieran o den muerte en espectáculos públicos a animales.

Cordialmente,


NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Conservador Colombiano

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de abril de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 224 con su correspondiente Exposición de Motivos, por doctor honorable Representante *Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 039 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de Vida Administrativa del departamento del Quindío, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 6 de abril de 2016

Doctor

NICOLÁS DANIEL GUERRERO MONTAÑO

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia. Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 039 de 2015 Cámara.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo por usted encomendado y en con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de manera respetuosa y con toda atención, me permito presentar informe de ponencia para segundo (2º) debate al Proyecto de ley número 039 de 2015 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de Vida Administrativa del departamento del Quindío, rinde público homenaje a sus habitantes 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:

1. ANTECEDENTES

Quien suscribe la presente ponencia, presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de ley número 039 de 2015 Cámara, el día 29 de julio de 2015, cuyo fundamento es que la Nación rinda homenaje al departamento del Quindío con motivo del

cincuentenario de su creación, se exaltan las virtudes de sus habitantes y se autoriza en su homenaje la inversión para obras de interés estratégico del departamento, siguiendo su trámite legislativo de esta manera:

a) Publicación Proyecto de ley: **Gaceta del Congreso** de la República número 552 del 31 de julio de 2015;

b) Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara el día 3 de agosto de 2015, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992;

c) Mediante Oficio CCCP3.4-1085-15 de fecha 5 de agosto de 2015, se me designó como Ponente para Primer Debate ante la Comisión Cuarta Constitucional Permanente.

d) El día 6 de abril de 2016 en la sesión de la Comisión Cuarta (4ª) Constitucional fue aprobado el informe de Ponencia en Primer Debate y el articulado propuesto en el mismo, y fui nombrado ponente mediante Oficio número CCCP3.4-1368-16.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa busca que la Nación se asocie a la conmemoración de los cincuenta (50) años de vida administrativa del departamento del Quindío, los cuales se celebrarán el primero de julio de dos mil dieciséis (2016) y se rinda público homenaje a sus habitantes, autorizando la apropiación de recursos del Presupuesto General de la Nación e impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias, así como efectuar los traslados, créditos, contracréditos y convenios interadministrativos entre la Nación y el departamento del Quindío para vincularse al cincuentenario, a fin de adelantar las siguientes obras y actividades de interés público y social que son promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del departamento del Quindío y del Eje Cafetero:

Dichos proyectos y obras son los siguientes:

1. Construcción Embalse Multipropósito del Quindío.
2. Rectificación, ampliación y pavimentación de las vías Armenia – Boquía – Salento y Salento – Palestina – La Nubia.
3. Ampliación y rehabilitación de la vía Tebaida, Pueblo Tapao, Montenegro, Circasia.
4. Biblioteca Pública Departamental.
5. Construcción de las Dobles Calzadas Armenia – Calarcá y Armenia – Montenegro Quimbaya”.

3. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Debido a la importancia del proyecto de ley en estudio y la necesidad con que cuenta el departamento del Quindío, consideramos pertinente citar la exposición de motivos de la iniciativa, que se encuentra publicada en la **Gaceta del Congreso** de la República número 552 de 2015:

3.1. RESEÑA HISTÓRICA

“La región que ocupa el departamento del Quindío fue habitada en sus inicios por los Quimbayas, y otros grupos prehispánicos; destacándose los primero por ser orfebres y ceramistas, civilización sometida y diezmada en la época de la conquista.

El 25 de junio de 1824 se expidió una nueva ley sobre la distribución territorial de la República de Co-

lombia, entre ellos Cauca y dentro de este se hallaban los territorios del departamento del Quindío”¹.

En 1886 se cambió el régimen federal doctoral que venía imperando desde 1850 por el central o unitario, organizando la nación por departamentos.

En 1905 en virtud de la Ley 17, fue creado el departamento de Caldas, en el cual se encontraban los territorios de Risaralda y Quindío. Su territorio perteneció al departamento del Cauca, hasta 1908 cuando se anexa al departamento de Caldas.

El 7 de enero de 1966 el Presidente Guillermo León Valencia firmó la Ley 2ª de 1966 que creó legalmente el departamento del Quindío, segregándolo del departamento de Caldas, conformado inicialmente por 10 municipios, Armenia fue señalada como capital. La Ordenanza número 22 del 29 de noviembre de 1966; creó el municipio de Córdoba, segregado de Calarcá y la ordenanza número 29 de la misma dio origen al municipio de Buenavista separado de Pijao, finalmente el departamento quedó conformado por los municipios de Armenia, Calarcá, Quimbaya, Montenegro, Pijao, Génova, La Tebaida, Filandia, Circasia, Córdoba, Salento y Buenavista; 5 Corregimientos: El Caimo, Barcelona, La Virginia, Pueblo Tapao y La India; 18 inspecciones municipales y 256 veredas.

Solo hasta el primero de julio de 1966 comenzó según la ley, el Quindío a regir como departamento”².

Con el Decreto-ley 1620 de 1966 se ordena la primera Estructura Administrativa de la Gobernación.

Con la firme intención de construir el Palacio Departamental el 29 de septiembre de 1966 se firma el Decreto 139 que establece la Estampilla Por Palacio, cuyo producto atendió los gastos de construcción, los terrenos requeridos para tal fin y los estudios y planos correspondientes.

El 20 de abril de 1967, el Decreto número 191 establece la construcción del Palacio Departamental; se definió como sitio de ubicación el costado norte de la Plaza de Bolívar de Armenia, Manzana N° 464 del Catastro, en los predios ubicados en la calle 20 entre carreras 13 y 14.

El Decreto número 01 del 16 de febrero de 2007 denomina al Edificio Gubernamental del Quindío: Ancizar López López; en honor al político colombiano ex alcalde y representante a la Cámara quien en la década de los 60 se convirtió en el líder del movimiento regionalista que promovió la creación del nuevo departamento.

3.2. GENERALIDADES Y OTRAS RESEÑAS DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO

El departamento del Quindío está ubicado en la parte centro - occidental del país. Cuenta con una superficie de 1.845 km². Limita por el Norte con los departamentos del Valle del Cauca y Risaralda, por el Este con el departamento del Tolima, por el Sur con los departamentos de Tolima y Valle del Cauca y por el Oeste con el departamento del Valle del Cauca. Está dividido en 12 municipios, 4 corregimientos, 34 inspecciones de policía, así como numerosos caseríos y sitios poblados.

¹ Gobernación del Quindío. En Línea. Disponible en: <http://www.quindio.gov.co>

² Disponible en: <http://www.quindio.gov.co/home/docs/general/Cargro.pdf>

A continuación presentamos algunos indicadores económicos del departamento del Quindío:

MERCADO LABORAL (DANE)		
	Puesto	Tasa de desocupación
Quindío (2013)	1	15,8
Armenia (sept. - nov 2014)	2	12,6

MERCADO EXTERIOR - EXPORTACIONES (BANCO DE LA REPÚBLICA) (Dólares FOB en miles)		
	Total	
2013	207.040	
2014 (enero - octubre)	225.895	
Destino de exportaciones a octubre de 2014:	Estados Unidos: 42.8% Japón: 9.6% Alemania: 9.0% Canadá: 6.4%	Agropecuarios: 95.7% Industria liviana: 2.1% Industria básica: 1.7% Agroindustriales: 0.4%
Principales orígenes de las importaciones a octubre de 2014:	China: 31.2% Perú: 29.7% Japón: 6.5% Estados Unidos: 5.8%	Placas de cerámica: 29.8% Café y/o productos de café: 8.1% Partes de motores: 5.0%

MOVIMIENTOS DE PASAJEROS Y TURISTAS (MCIT)		
	A oct. 2013	A oct. 2014
Viajeros no residentes en Colombia	6.792	6.900
Pasajeros aéreos internacionales	21.800	20.397
Pasajeros aéreos nacionales (cálculos propios con información MCIT y Banco República)	189.379	231.071
Salida pasajeros terminal de transporte	4.635.834	5.326.355
Ocupación hotelera	31%	36%

ESTADÍSTICAS EMPRESARIALES QUINDÍO 2013 (CCAQ)				
Empresas matriculadas y renovadas Quindío		2012	2013	2014
		14.617	15.055	15.800
Tamaño empresarial - 2014	Grande empresa	Mediana empresa	Pequeña empresa	Microempresa
	17 (0,11%)	114 (0,72%)	485 (3,07%)	15.184 (96,1%)
Actividades de mayor importancia		Empresas	%	
Comercio		7.426	47%	
Alojamiento y servicios de comida		2.528	16%	
Industria Manufacturera		1.106	7%	
Actividades de servicios, administración y apoyo		632	4%	
Construcción		474	3%	
Agricultura y ganadería		316	2%	
Naturaleza jurídica de las personas matriculadas en 2014		Personas naturales	Personas jurídicas	
		87,47%	12,53%	

Cabe destacar que en el departamento del Quindío se ha diseñado el Plan Regional de Competitividad cuyos objetivos estratégicos trazados son:

1. Crecimiento e internacionalización de la economía.
2. Ciencia, innovación, tecnología y desarrollo.
3. Educación y talento humano para la productividad y la competitividad.

En el departamento se han identificado aquellos sectores existentes o potenciales, capaces de integrarse de manera sostenida y competitiva a los mercados mundiales estableciendo estrategias para consolidar una cultura y oferta exportadora y los mecanismos para identificación de mercados potenciales.

Corresponden estas apuestas productivas incorporadas a la visión del departamento hacia el año 2032 a:

- Turismo (Bienestar y salud, experiencial, temático, convenciones)
- Software y TI.
- Sector de agroindustria (Cafés especiales, Aguacate, Plátano)
- Sector de la construcción.
- Servicios logísticos internacionales.

De otro lado, es importante anotar que para lograr estos propósitos necesitamos infraestructura para la competitividad, lo cual se refiere a la infraestructura básica y esencial (carreteras, aeropuerto, ferrovías, servicios públicos, electricidad, etc.) para que la actividad productiva encuentre un territorio favorable para su desarrollo. En esta necesidad se encuentran enmarcadas las vías objeto de nuestra propuesta.

3.3. OBJETIVO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo la vinculación de la Nación a la conmemoración del cincuentenario del departamento del Quindío a celebrarse el 1º de julio de 2016 y rendir homenaje público a sus habitantes y a todos aquellos quienes intervinieron en su creación. Fue erigido unidad departamental por medio de la Ley 2ª de 1966.

Así mismo, en el proyecto de ley se solicita al Gobierno nacional la incorporación dentro del Presupuesto General de la Nación de las apropiaciones necesarias para realizar algunas obras de infraestructura y utilidad social, lo mismo que la realización de los movimientos presupuestales necesarios para hacer posible el cumplimiento de este propósito.

Las siguientes son las obras que en consenso, sector público y privado, se han señalado como prioritarias para el departamento del Quindío, toda vez que es de vital importancia para su desarrollo, intervenir sectores como el vial y la educación.

OBRAS PROPUESTAS:

- Construcción Embalse del Quindío.
- Ampliación y rehabilitación de la vía Montenegro – Circasia.
- Rectificación, ampliación y pavimentación de las vías Armenia – Boquía – Salento y Salento – Palestina – La Nubia.
- Biblioteca Pública.

Las obras relacionadas necesitan del apoyo y gestión del Gobierno nacional y de los congresistas, toda vez que estas constituyen acciones estratégicas para orientar la gestión del desarrollo empresarial y productivo del departamento que ha presentado uno de los indicadores más negativos en términos de empleo en el país.

La red vial secundaria en el departamento representa el 16.3% de la longitud vial y en ella se soportan en buena medida, actividades productivas como la agropecuaria y agroindustrial y el turismo rural. De la totalidad, el 72.8% está pavimentada pero con significativas limitaciones técnicas y en mal estado de conservación. El restante 27.2%, corresponde a carreteras destapadas que difícilmente cumplen la función de una carretera secundaria.

Un mejoramiento de la red vial secundaria, permitiría aprovechar la posición geoestratégica del Quindío como territorio, donde confluyen importantes troncales nacionales, las cuales deben estar articuladas al territorio departamental, para que cumpla su función de integrar al Quindío con los grandes centros urbanos y los puertos marítimos.

Así mismo, una red vial adecuada contribuye al fortalecimiento del turismo, sector que ha sido de rápido crecimiento en el departamento en las últimas dos décadas permitiendo que el Quindío se posicione como uno de los principales destinos turísticos de Colombia gracias a una variada oferta de parques temáticos, alojamientos rurales, municipios de arquitectura tradicional y deportes extremos.

De otro lado, respecto al proyecto del Embalse, este consiste en la construcción de una presa y un embalse en la confluencia de los ríos Navarco y Boquerón, afluentes del río Quindío en el municipio de Salento, para el abastecimiento de agua por gravedad para consumo humano, agrícola, industrial y de servicios turísticos a las zonas rurales y urbanas de los municipios de Armenia, Calarcá, Circasia, La Tebaida, Montenegro y Quimbaya.

Los estudios y estimaciones climáticas y de regímenes hídricos indican que hay vulnerabilidad a una significativa escasez de agua potable para la población de la zona de influencia, y para actividades turísticas, agricultura tecnificada, agroindustria e industria, proyectándose déficit de agua con racionamientos y suspensiones del servicio de acueducto en los próximos 22 años, lo que traería altos costos para el departamento y pérdidas económicas para estas actividades.

Igualmente importante para mejorar los niveles de bienestar social, de crecimiento y desarrollo económico del departamento, es el fortalecimiento del sector educativo. Teniendo en cuenta que el mundo actual está determinado por la economía del conocimiento, siendo los países y las empresas que utilizan el conocimiento los que tienen mayores índices de competitividad a nivel mundial, es indudable que si invertimos en la formación del talento humano, tendremos la capacidad de responder a este desafío que nos exige el avance vertiginoso de la sociedad en términos de innovación y tecnología.

En respuesta a este compromiso, proponemos la implementación de una gran biblioteca que sirva al departamento, aprovechando las antiguas instalaciones de un club social ubicado en todo el centro de Armenia, que permita el acceso al conocimiento y a la información, e incentive la investigación.

3.4. CONSIDERACIONES DEL AUTOR Y PONENTE

Es importante señalar que en diversas oportunidades el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se ha opuesto a establecer dentro de este tipo de iniciativas partidas que de manera específica comprometan la ejecución del presupuesto y ordenación del gasto, motivo por el cual consideramos necesario hacer las modificaciones consecuentes en el respectivo pliego de modificaciones.

De otra parte, se hace necesario adicionar unas obras con el fin de dar mayor competitividad en materia de infraestructura al departamento del Quindío y al país, y de esta forma también mejorar la conectividad del transporte de carga por carretera con la construcción de las dobles calzadas Armenia – Calarcá y Armenia – Montenegro – Quimbaya.

Es necesario recalcar el apuro y las condiciones de desempleo actual del departamento del Quindío, que se ubica en los primeros lugares conforme a los últimos índices de medición del Dane.

Durante diciembre de 2015, la tasa de desempleo se ubicó en 8,6%, frente a 8,7% de diciembre de 2014. Es así que hubo 2,1 millones de desempleados en ese mes y 22,4 millones de ocupados, es decir una tasa de ocupación de 59,5%.

Según el Dane, en 14 de las 23 ciudades la tasa de desempleo fue de un dígito durante el último trimestre del año. Las ciudades que tuvieron más alto desempleo durante el año 2015 fueron: Quibdó con 15,1%, Armenia con 13, 2% y Cúcuta (AM) con 12,5%.

Es importante señalar que el embalse multipropósito para el departamento fue establecido como uno de los Proyectos Visionarios dentro del Plan Nacional de desarrollo 2015-2018 (Ley 1753 de 2015) y, con excepción de la Biblioteca Pública, que los demás proyectos fueron consignadas en ese mismo plan como iniciativas regionales fundamentales para el Quindío.

Con la aprobación de este proyecto de ley, y bajo la teoría keynesiana en materia de contrarrestar los efectos de las crisis con financiación de obras de infraestructura que a su vez se traducen en trabajo para la población del Quindío, se ayudará a paliar las urgencias en materia de generación de empleo y dinámica económica.

4. SOPORTE JURÍDICO DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene sustento en el artículo 150, numeral 15 de la Constitución Política, que faculta para exaltar a personas o instituciones que prestan servicios a la patria; el artículo 154 sobre la iniciativa legislativa, el artículo 288 sobre los principios en materia de distribución de competencias y el principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; el artículo 345 que consagra el principio de legalidad en el gasto público. Además está conforme a los requisitos del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Leyes 38/89, 179/94 y 225/95, compiladas por el Decreto Presidencial número 111 de 1996); la Ley 715 de 2001 en su artículo 102; su identidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015), en cuanto a inversiones que contribuyan al logro de mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones.

En conclusión la meta con este proyecto de ley consiste en que los gastos con los cuales podrá concurrir la nación, para financiar proyectos de inversión, sean incorporados por el ejecutivo en el Presupuesto General de la Nación, conforme al artículo 3° del proyecto, es decir, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y su conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y su plan plurianual de inversiones. En fin, la iniciativa no contradice las orientaciones que el Gobierno nacional ha dado sobre el gasto social, la Inversión, la iniciativa del gasto, los procedimientos para el gasto y el manejo de la política fiscal nacional y territorial. Así las cosas, este proyecto de ley consulta y acoge las disposiciones presupuestales de la nación para las próximas vigencias, su costo para el presupuesto no afecta en nada los compromisos adquiridos de pago de deuda pública interna o externa que a la fecha tiene la nación, no afecta las metas de ejecución, en ningún caso el gasto las sobrepasa, lo que le da plena viabilidad al proyecto ahora que se inicia el estudio en esta Comisión.

4.1. 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.

4.2. ASPECTOS CONSTITUCIONALES

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3, superiores se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

4.3. 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 039 de 2015 Cámara, se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley; el Congreso de la República no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno nacional, con la única salvedad de que se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

4.4. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL RELACIONADO CON LA INICIATIVA DEL CONGRESO EN EL GASTO

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

INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO

Reiteración de Jurisprudencia

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

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-343 de 1995, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

Con Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Meza, la Corte sostuvo que “la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”.

En Sentencia C-360 de 1996 en lo que tiene que ver con el principio de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, la Corte dijo que “Las leyes que decreten gasto público “de funcionamiento o de inversión” no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno”.

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

De esta manera, sobre el problema jurídico planteado la Corte Constitucional, sostiene lo siguiente:

“12. Ahora bien, en relación con las leyes que decretan gasto público pese a que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con él, esta Corporación ha concluido que esas iniciativas son compatibles con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y no violan el artículo 151 de la Constitución, cuando consagran autorizaciones de inclusión en el Presupuesto anual de la Nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación y no se imponen como órdenes imperativas. La Sentencia C-782 de 2001, providencia que en esta oportunidad también se reitera, explicó así el argumento:

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

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

4.4. ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO

Importancia. La Honorable Corte Constitucional, en la sentencia antes citada ha dispuesto lo siguiente en este sentido:

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

4.5. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO

Carga de demostrar incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo.

“En el proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto,

en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda”.

4.6. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y TRÁMITE LEGISLATIVO

Respecto de los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su oficio radicado el día 6 de abril de 2016, es menester reiterar que la iniciativa no es propiamente un proyecto de ley de honores sino que, y como se establece en el mismo título, lo que se pretende es que la Nación se asocie a la conmemoración de los 50 años de la vida administrativa del departamento del Quindío, además de rendirle público homenaje a sus habitantes y se dispone autorizar al Gobierno nacional para que asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar unas obras que son de importancia marcada y que viene reclamando el departamento desde hace varios años. En tal sentido, si bien es cierto que el artículo 2° de la iniciativa busca que el Gobierno nacional y el Congreso de la República rindan honores al departamento del Quindío, el núcleo y objetivo o fin teleológico del proyecto es el que el Gobierno se vincule al aniversario del cincuentenario de un departamento que le ha aportado tanto al país.

Así las cosas y para el caso que nos ocupa, es de especial relevancia que haya una relación, aun cuando no sea estrecha y directa, entre lo regulado en un artículo y el ámbito material del respectivo proyecto de ley, cuyo fin principal es el de que el Gobierno nacional se asocie a los 50 años de la vida del Quindío a través de la asignación de unos recursos del Presupuesto nacional de la Nación y/o impulso a través del sistema de cofinanciación, así como la referida autorización al Gobierno para efectuar los créditos y contracréditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento del proyecto de ley.

Se dan entonces los presupuestos necesarios para justificar que el trámite del presente proyecto se haya dado a través en la Comisión Cuarta Constitucional de la Cámara de Representantes, toda vez que es la competente para que, y conforme al artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, se ocupe de temas relacionados con el presupuesto nacional.

En este orden de ideas es indispensable, entonces, verificar respecto del proyecto de ley, “si hay una relación de conexidad entre la parte y el todo, valga decir, un vínculo objetivo entre cada parte y el tema general o materia dominante de la ley”, según lo ha expresado la Corte Constitucional en la Sentencia C-830 de 2013.

Esa relación “puede ser de distinto orden”, porque la conexión puede ser apreciada a partir de criterios “de tipo causal, temático, sistemático o teleológico” en opinión de la Corte Constitucional (Sentencia C-1025 de 2001) pues “solo de esta manera se atiende el propósito

perseguido por el principio de unidad de materia, cual es el de evitar las incongruencias normativas en las leyes Sentencia (C-133 de 2012).

Del análisis del título y del articulado de la iniciativa podemos concluir que no podría aplicarse el criterio bajo el cual exista una duda razonable de la finalidad de la misma, y por lo tanto no habría lugar a determinar que la Comisión Cuarta Constitucional de la Cámara de Representantes no es la Comisión competente para tramitar y aprobar en primer debate el proyecto de ley que nos ocupa, reiterando así que “el criterio para definir cuál es la comisión a la que ha de remitirse un proyecto de ley es eminentemente materia; es decir, referido al tema y la finalidad que persigue este proyecto la ley” (Corte Constitucional Sentencia C-975 de 2002).

En este mismo sentido y como argumento para reforzar los anteriores planteamientos, consideramos que lo se debe entrar a determinar es cuál o cuáles son los núcleos temáticos de este proyecto de ley, cuál no es otro, y como bien queda determinado en el título del Proyecto de ley número 039 de 2015 Cámara, que la nación se asocie a la conmemoración de los cincuenta (50) años de vida administrativa del departamento del Quindío; de manera subsidiaria se le rinda público homenaje a sus habitantes, así como el Gobierno nacional y Congreso rindan honores al departamento, lo verdadera esencial es que la Nación se asocie a dicha celebración mediante la autorización al Gobierno nacional para que asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar unas obras, como forma de asociarse a dicho homenaje y aniversario de fundación del departamento.

Por eso consideramos que este proyecto, a pesar de tener cierta diversidad de contenidos temáticos que pueda generar controversia sobre el tipo de proyecto de ley, entre el título, los contenidos y el articulado del mismo existe una relación de conexidad objetiva y razonable, lo que significa que no se desconoce el principio de unidad de materia, existiendo así un núcleo rector de la iniciativa, cual no es otro que el de la asociación de la Nación al cincuentenario del departamento del Quindío a través de la realización de unas apropiaciones presupuestales y no, como lo sugiere el concepto del Ministerio de Hacienda que sea un proyecto ley de honores o monumentos.

Por las razones expuestas en la presente ponencia se concluye que la iniciativa legislativa en estudio tenga viabilidad y sea acorde a lo establecido en las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales plasmadas por la Corte Constitucional.

5. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, solicito a los miembros de la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al proyecto de ley, conforme el texto aprobado en primer debate en la Comisión Cuarta (4ª) Constitucional Permanente para el **Proyecto de ley número 39 de 2015 Cámara**, *por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de Vida Administrativa del departamento del Quindío, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones*, que se transcribe a continuación:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 039 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de Vida Administrativa del departamento del Quindío, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de Vida Administrativa del departamento del Quindío, los cuales se celebrarán el primero (1°) de julio de dos mil dieciséis (2016) y rinde público homenaje a sus habitantes, exaltando la memoria de todos aquellos que intervinieron en su creación.

Artículo 2°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República rendirán honores al departamento del Quindío, en la fecha que las autoridades locales señalen para el efecto, y se presentarán con comisiones integradas por miembros del Gobierno nacional y el Congreso de la República.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 334, 341, 345 y 366 de la Constitución Política, de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad establecidos en la Ley 152 de 1994 y las competencias ordenadas en el Decreto número 111 de 1996 y la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del departamento del Quindío, así como efectuar los traslados, créditos, contracréditos y convenios interadministrativos entre la Nación y el departamento del Quindío para vincularse al cincuentenario.

Dichos proyectos y obras son los siguientes:

6. Construcción Embalse Multipropósito del Quindío.

7. Rectificación, ampliación y pavimentación de las vías Armenia – Boquía – Salento y Salento – Palestina – La Nubia.

8. Ampliación y rehabilitación de la vía Tebaida, Pueblotapao, Montenegro, Circasia.

9. Biblioteca Pública Departamental.

10. Construcción de las Dobles Calzadas Armenia – Calarcá y Armenia – Montenegro Quimbaya”.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para efectuar los créditos y contracréditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación”.

De los Honorables Congresistas, muy cordialmente,

ANTONIO RESTREPO SALAZAR
Representante Departamento del Quindío
Ponente

Bogotá, D. C., 6 de abril de 2016

En la fecha hemos recibido el presente Informe de Ponencia para Segundo Debate y texto aprobado en Primer debate del Proyecto de ley número 039 de 2015 Cámara, presentado por el honorable Representante Antonio Restrepo Salazar.


NICOLÁS DANIEL GUERRERO MONTAÑA
Presidente Comisión Cuarta


CONSUELO GONZÁLEZ DE PERDOMO
Secretaría Comisión Cuarta

CATS/2016

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN CUARTA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 039 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de Vida Administrativa del departamento del Quindío, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de Vida Administrativa del departamento del Quindío, los cuales se celebrarán el primero de julio de dos mil dieciséis (2016) y rinde público homenaje a sus habitantes, exaltando la memoria de todos aquellos que intervinieron en su creación.

Artículo 2°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República rendirán honores al departamento del Quindío, en la fecha que las autoridades locales señalen para el efecto, y se presentarán con comisiones integradas por miembros del Gobierno nacional y el Congreso de la República.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 334, 341, 345 y 366 de la Constitución Política, de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad establecidos en la Ley 152 de 1994 y las competencias ordenadas en el Decreto número 111 de 1996 y la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del departamento del Quindío, así como efectuar los traslados, créditos, contracréditos y convenios interadministrativos entre la Nación y el departamento del Quindío para vincularse al cincuentenario.

Dichos proyectos y obras son los siguientes:

1. Construcción Embalse Multipropósito del Quindío.
2. Rectificación, ampliación y pavimentación de las vías Armenia – Boquilla – Salento y Salento – Palestina – La Nubia.
3. Ampliación y rehabilitación de la vía Tebaida, Pueblotapao, Montenegro, Circasia.
4. Biblioteca Pública Departamental.
5. Construcción de las Dobles Calzadas Armenia – Calarcá y Armenia – Montenegro Quimbaya”.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para efectuar los créditos y contracréditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Bogotá, D. C., abril 6 de 2016.

Autorizamos el presente Texto del Proyecto de ley número 039 de 2015 Cámara, aprobado en Primer Debate por la Comisión Cuarta.


NICOLÁS DANIEL GUERRERO MONTAÑA
Presidente Comisión Cuarta


CONSUELO GONZÁLEZ DE PERDOMO
Secretaría Comisión Cuarta

CATS/2016

CONTENIDO

Gaceta número 141 - Martes, 12 de abril de 2016
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 223 de 2016 Cámara, por medio de la cual se rinde honores a la memoria de Jorge Eliécer Gaitán	1
Proyecto de ley número 224 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la utilización de elementos que laceren, mutilen, hieran o den muerte en espectáculos públicos a animales y se dictan otras disposiciones	9
PONENCIAS	
Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado en primer debate en Comisión Cuarta al Proyecto de ley número 039 de 2015 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de Vida Administrativa del departamento del Quindío, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.....	13