



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 532

Bogotá, D. C., jueves, 28 de julio de 2011

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2011 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 28
 de la Ley 16 de 1990.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, adicionándose un párrafo, el cual quedará así:

Artículo 28. Parágrafo 2º. Para pequeños productores la cobertura del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) será hasta el 100% para cualquier operación de crédito y sin cobro de comisión alguna por el servicio de esta garantía.

Presentado por,

Buenaventura León León,

Representante a la Cámara departamento de Cundinamarca.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El objeto del Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, es respaldar los créditos redescontados ante Finagro o concedidos en condiciones Finagro con recursos propios por las entidades facultadas a redescontar en el Fondo, validados como cartera sustitutiva de inversión obligatoria y créditos de cartera agropecuaria, así como los otorgados directamente por este a través de programas especiales de fomento y desarrollo agropecuario, dirigidos a financiar nuevos proyectos del sector agropecuario y rural que sean técnica, financiera y ambientalmente viables, y que se otorguen a productores que no puedan ofrecer las garantías ordinariamente exigidas por las entidades otorgantes del crédito.

Cuando los beneficiarios de crédito no dispongan de garantías, o las mismas no sean suficientes o idóneas, según las políticas internas de la entidad otorgante del crédito, Finagro podrá, a solicitud del intermediario financiero, expedir las garantías complementarias que sean necesarias, de acuerdo con los topes máximos establecidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

En la actualidad, el FAG garantizará el capital y la cobertura para pequeños productores hasta por el 80% del valor del crédito para Pequeños Productores, con un valor de comisión hasta el 1.5% anual. Sin embargo, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, mediante la Resolución 13 de 2008 y 13 de 2007, creó el FAG Especial, con la finalidad de otorgar garantías de hasta el 100% del capital garantizado manteniendo el mismo valor de la comisión anual, para respaldar los créditos otorgados a pequeños productores cuya actividad se desarrolle en zonas donde se hayan presentado situaciones de desastre natural o climático o no concorra con facilidad la inversión privada y en zonas donde hayan existido cultivos ilícitos o problemas de orden público, medida que ha sido suspendida en la actualidad por agotamiento temporal de recursos¹.

Como una forma de contrarrestar los efectos causados por el “fenómeno de La Niña” se adoptaron medidas de auxilio para los pequeños productores afectados, quienes se beneficiarían con una cobertura del 100% del valor del crédito con un valor de comisión del 0.75%, pero al igual que FAG Especial, dicha medida se encuentra temporalmente suspendida por agotamiento de recursos².

Es así que la presente iniciativa legislativa busca el obtener una cobertura del 100% del FAG para todos los pequeños productores de manera permanente, sin cobro de comisión alguna por el servicio, como una forma de contribuir al crecimiento económico del país, incentivando al pequeño productor mediante beneficios que le permitan emprender y continuar su labor; además, evitando que los pro-

¹ Manual de Servicios de FINAGRO. Capítulo III, Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). Título II. FAG para Proyectos Especiales. Página 31.

² Manual de Servicios de FINAGRO. Capítulo III, Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). Título III FAG para créditos con solicitud de normalización afectados por situaciones de desastre natural o climático o la ola invernal. Página 33.

ductores afectados por cualquiera de las situaciones señaladas anteriormente estén a la espera de la obtención de recursos para poder obtener los beneficios otorgados por programas especiales o de emergencia, que solo benefician a una parte del sector de los pequeños productores.

El manual de Servicio de Finagro define al pequeño productor a³:

- Toda persona cuyos activos totales no superen \$77.662.000, incluidos los del cónyuge, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero y que por lo menos 75% de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria. El monto máximo de crédito para estos productores es de \$54.363.400.

- También se entenderá por pequeño productor cualquier modalidad de asociación de productores cuando todos sus miembros califiquen individualmente como pequeños productores, certificados por el revisor fiscal o representante legal.

- En proyectos de Plantación y Mantenimiento de Cultivos de Tardío Rendimiento, que se ejecuten por asociaciones, agremiaciones y/o colectivos conformados en su totalidad por pequeños productores, para la calificación de pequeño productor se considerará al productor junto con su cónyuge, cuando según información financiera aceptada por el intermediario financiero, cuenten con activos que no excedan el equivalente a una y media (1.5) vez el valor definido para el pequeño productor, y que tengan por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) de los activos invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes (2/3) de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria. El monto máximo de crédito para los pequeños productores que se vinculen a estos proyectos será el equivalente al valor máximo de los activos establecidos para su calificación.

- Además, cobija a la Mujer Rural Cabeza de Familia de Bajos Ingresos cuyos activos totales no superen \$54.363.400⁴, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero, independientemente de que estén invertidos en el sector o de que sus ingresos provengan del sector agropecuario.

Según estadísticas, los pequeños productores están produciendo el 43 por ciento de los alimentos, con solo el nueve por ciento de la propiedad de las tierras, y los grandes propietarios, que tienen el 61 por ciento de la tierra, solo producen el nueve por ciento de alimentos que se consumen en el país, porque exportan la mayoría⁵, lo que permite afirmar que son los pequeños productores quienes abastecen a los colombianos de alimentos.

Ahora, si observamos a los pequeños productores ante las condiciones actuales de mercado en Colombia, son quienes se encuentran en una posición de indefensión ante los grandes y medianos productores, como consecuencia del aumento de las importaciones de alimentos, a raíz de las políticas de libre

comercio que ha venido adoptando el Gobierno Nacional en las últimas décadas.

El sector agropecuario es particularmente sensible al fenómeno del comercio exterior, principalmente en algunos productos que pueden quedar expuestos a la competencia mundial, en donde se evidencian múltiples distorsiones fruto de los subsidios y los hábitos de consumo de los socios comerciales; con el presente proyecto de ley se busca evitar un posible desabastecimiento de alimentos en Colombia, mediante el impulso de beneficios crediticios para los pequeños productores de manera permanente, que les permitan continuar con su labor y contribuyendo al desarrollo del país, y colocándolos en condiciones más favorables ante los medianos y grandes productores.

Presentado por,

Buenaventura León León,

Representante a la Cámara departamento de Cundinamarca.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de julio de 2011 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 016 con su correspondiente exposición de motivos, por honorable Representante Buenaventura León León.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 017 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se establece un Régimen de Contratación Directa para las Organizaciones de Acción Comunal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer normas para la contratación simplificada entre las entidades estatales y las organizaciones de acción comunal reguladas por la Ley 743 de 2002.

Artículo 2°. *Contratación Directa.* Las entidades estatales a que se refiere el artículo 2° de la Ley 80 de 1993 podrán contratar en forma directa con los organismos de acción comunal cuando el contrato sea de menor cuantía, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 1150 de 2007, y su objeto esté acorde con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad comunal señalado en la ley.

Parágrafo. Cuando el valor del contrato supere la menor cuantía, las organizaciones comunales se someterán a las normas legales vigentes para la elección del contratista.

Artículo 3°. *Estudios y Documentos Previos.* Con antelación a la firma directa del contrato, la entidad contratante deberá:

1. Analizar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar e impartir las autorizaciones y aprobaciones requeridas para ello.

2. Elaborar los estudios, diseños y proyectos requeridos. Los estudios y documentos previos serán puestos a disposición de la organización comunal contratista antes de la firma del contrato.

³ Definidos en el Cuadro 1.1 del anexo III del Capítulo I del Manual de Servicios de FINAGRO.

⁴ Definidos en el cuadro 1.1. del anexo III del Manual de Servicios de FINAGRO, en el Capítulo I.

⁵ <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=590225>. Los pequeños productores del agro alertan sobre desabastecimiento de alimentos. Sección Economía. 4 de mayo de 2008.

Artículo 4°. *Publicación.* Los contratos que celebren en forma directa las entidades estatales con las organizaciones de acción comunal, cuya cuantía sea igual o superior a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, deberán publicarse en el *Diario Oficial* o en los respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales de la correspondiente entidad territorial.

No se publicarán los contratos cuya cuantía sea inferior al 10% de la menor cuantía aun cuando excedan en su valor los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes a que se refiere el inciso anterior.

También deberán publicarse en el mismo medio:

1. Las adiciones, modificaciones o suspensiones del contrato y la información sobre las sanciones ejecutoriadas que se profieran en el curso de la ejecución contractual o con posterioridad a esta.

2. El acta de liquidación de mutuo acuerdo, o el acto administrativo de liquidación unilateral.

Artículo 5°. *Garantía de Cumplimiento.* La organización comunal contratista prestará garantía única, consistente en póliza de compañía de seguros legalmente autorizada para funcionar en Colombia, o garantía bancaria, para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato.

No será obligatoria la garantía en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere la Ley 1150 de 2007, caso en el cual la entidad contratante determinará la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago.

Artículo 6°. *Manejo de los Recursos del Contrato.* Los recursos oficiales que reciban los organismos de acción comunal para la realización de obras, prestación de servicios y, en general, para la ejecución de contratos celebrados en forma directa, no ingresarán a su patrimonio, deberán ser manejados contablemente en rubro especial y exclusivamente en cuenta bancaria separada que estará a cargo, por lo menos, de dos personas debidamente elegidas por la respectiva organización.

Artículo 7°. *Idoneidad del contratista.* Las organizaciones comunales deberán acreditar las condiciones técnicas y financieras que determine el estudio previo de la entidad contratante para la ejecución del objeto contractual.

Para la contratación directa, las organizaciones comunales no estarán obligadas a inscribirse en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio.

Artículo 8°. *Existencia Previa del Contratista.* Las organizaciones comunales que celebren contratos con entidades estatales bajo la modalidad de contratación directa deben haber sido constituidas por lo menos con dos años de antelación a la celebración del contrato.

Artículo 9°. *Interventoría.* La supervisión y verificación de la ejecución y el cumplimiento del contrato estarán a cargo de un interventor designado por la institución contratante, cuando la naturaleza del objeto así lo exija.

El interventor vigilará que los dineros entregados por la entidad contratante se apliquen únicamente a la ejecución del contrato.

Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de los mecanismos de interventoría a que haya lugar en virtud de acuerdos y convenios con los organismos internacionales que suministren los recursos correspondientes.

Artículo 10. *Ejecución del Contrato.* Para la ejecución de los contratos a que se refiere esta ley se requerirá la aprobación de la garantía, cuando a ella hubiere lugar, y la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de contratación con recursos de vicencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto.

Artículo 11. *Relaciones Laborales.* La entidad estatal contratante no contraerá ninguna obligación laboral con los trabajadores que la organización comunal contratista vincule a la ejecución del contrato.

Artículo 12. *Licencias.* Cuando las actividades u obras objeto del contrato requieran licencia oficial, esta deberá estar vigente a la fecha de celebración del contrato.

Artículo 13. *Vigilancia y Control.* Además de la veeduría comunitaria que se ejerza a través de la respectiva organización o de las demás que existan, los contratos a que se refiere la presente ley estarán sujetos a registro presupuestal y al control fiscal por parte de la respectiva contraloría, en los términos establecidos en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política.

Artículo 14. *Terminación Unilateral del Contrato.* La entidad contratante podrá dar por terminado unilateralmente el contrato a que se refiere la presente ley y exigir el pago de la cláusula penal pecuniaria y de las demás indemnizaciones a que haya lugar cuando, con observancia del debido proceso, se demuestre el incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista.

Artículo 15. *Aplicación de otras leyes.* A la contratación directa entre entidades estatales y organismos de acción comunal serán aplicables las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, en cuanto no pugnen con lo dispuesto en esta ley.

Artículo 16. *Capacitación Obligatoria.* Con el propósito de garantizar la efectividad y transparencia de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal, estos recibirán capacitación obligatoria sobre contratación (Ley 80 y Decreto Ley 1150) como requisito mínimo.

Artículo 17. *Vigencia y Derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Presentado por,

Buenaventura León León,

Representante a la Cámara departamento de Cundinamarca.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La organización comunal en Colombia ha sido la instancia a través de la cual, a lo largo de los últimos 45 años de vida institucional, se ha canalizado el trabajo conjunto de las fuerzas vivas de las comunidades barriales en procura del desarrollo de sus territorios, a través de la participación, representación y construcción de obras de infraestructura.

Con el correr de los años, el Ministerio de Gobierno lideró la conformación y organización de la estructura comunal, partiendo de lo local hacia lo nacional. Desde el punto de vista cualitativo, las Juntas de Acción Comunal están conformadas principalmente por los líderes sociales y políticos de cada comunidad. En la actualidad se extienden por todo el territorio de Colombia, tanto en el ámbito rural como en el urbano, en un número aproximado de 45.000 juntas, cifra que las sitúa a la cabeza de todas las posibles formas de organización comunitaria que se dan en el país.

Estas Juntas, siguiendo los criterios de la Ley 19 de 1958, se empeñaron fundamentalmente en la construcción de las obras de infraestructura requeridas por las comunidades, obras tales como puentes, caminos, puestos de salud y de policía, plazas de mercado, acueductos, alcantarillados, redes eléctricas, programas de vivienda por autoconstrucción y de empresas rentables comunales –entre otros– hasta llegar a construir cerca del 30% de la infraestructura comunal.

A partir de 1973 se hizo manifiesta la necesidad de que las juntas se interrelacionaran para poder incidir en el ámbito municipal; por eso se creó la figura de la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal, en la cual las autoridades han tenido un interlocutor válido para concertar programas de desarrollo social y por ende de interés común. Estas Asociaciones –a la fecha– existen aproximadamente en 800 municipios, es decir, una cobertura del 75%.

Posteriormente, de las Asociaciones se conforman las Federaciones Departamentales de Acción Comunal. A la fecha se encuentran constituidas en 32 Federaciones. Por último, en 1991 se reconoció la Confederación Comunal Nacional, conformándose la estructura organizacional de primer, segundo, tercer y cuarto grado. El Primer grado, representado por las juntas de acción comunal (J.A.C.) y las juntas de vivienda comunitaria (J.V.C.) (en los barrios y veredas); estas a su vez están reunidas y representadas por medio de sus delegados y representantes; el segundo grado conformado por las asociaciones comunales de juntas de acción comunal –asocomunales (pueden ser del orden municipal, comunal o de corregimientos); en el tercer grado están las federaciones (a nivel departamental), que reúnen las asocomunales a través de sus delegados, y en el cuarto grado están las confederaciones (a nivel nacional).

Subsiguientemente, el Ministerio del Interior y de Justicia impulsa la descentralización de la función de inspección, control y vigilancia en las entidades territoriales de la organización comunal de primer y segundo grado, con el propósito de originar conciencia y responsabilidad en dichas entidades y a la vez articular esfuerzos y programas con los actores locales, generando una sinergia que multiplique los efectos de la política de participación en la que se encuentra empeñado el Gobierno Nacional. Dicho proceso se concierta y promueve con las Secretarías de Gobierno y de Desarrollo Comunitario con el fin de impulsar la interacción e integración de las entidades con el tema comunal, haciéndose efectiva esta política a través de la Ley 753 de 2002.

A lo largo de los cincuenta años de vida institucional, las juntas comunales han contribuido al de-

sarrollo de la sociedad colombiana, en la realización de obras de infraestructura, que han permitido que comunidades enteras se beneficien de puentes, caminos, puestos de salud y de policía, plazas de mercado, acueductos, alcantarillados, redes eléctricas, programas de vivienda por autoconstrucción y de empresas rentables comunales, entre otros.

Por esta razón, es una obligación del Estado colombiano determinar formas que promuevan y estimulen la actividad de los organismos comunales, otorgándoles herramientas legales que les permitan desarrollar una actividad conjunta con las autoridades locales, territoriales y nacionales y con sus entidades descentralizadas en materia de contratación, con un régimen simplificado más favorable respecto al régimen común de la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones.

Cabe mencionar que la Constitución Política de Colombia de 1991 en su Título Primero establece a Colombia como un Estado Social de Derecho, integrado por una sociedad civil democrática, participativa y pluralista¹, cuyo fin esencial es el promover la prosperidad general y crear los mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución. Por tal motivo, es una obligación del Estado propiciar las condiciones necesarias que permitan su desarrollo, no como un ente aislado, autónomo y autorregulado, sino como parte de un sistema más grande en el que cada uno de los actores contribuya a un propósito común y complementario, como es el desarrollo económico y el consecuente mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La acción participativa de la comunidad por medio de los organismos comunitarios no solo contribuye a un fortalecimiento de la sociedad civil, sino que ayuda al ejercicio y defensa de los intereses públicos, mediante espacios de participación comunitaria que impulsan al ciudadano a involucrarse en su contexto, identificando las necesidades conforme a su entorno social y a formular soluciones, labor que es concordante con nuestra Carta Política, al propiciar mecanismos de trabajo solidario y comunitario en beneficio de los derechos e intereses colectivos, en donde el Estado debe generar los escenarios para que estas organizaciones y comunidades puedan continuar con su labor de manera más

¹ **ARTÍCULO 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ARTÍCULO 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

eficaz, como una forma de promover la prosperidad de la sociedad colombiana.

Para ello, se requiere que los esfuerzos comunitarios se integren con los estatales, con la finalidad de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la Nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario.

En consecuencia, en busca del desarrollo comunitario y las acciones participativas de las comunidades, el presente proyecto de Ley tiene como propósito el facilitar dichas herramientas, facultando a las entidades estatales para celebrar contratos con las organizaciones comunales bajo la modalidad de contratación directa.

Sin embargo, dicha facultad debe ser coherente con la legislación actual, por ende la presente reglamentación solo permite la contratación directa a aquellos contratos que no superen la menor cuantía que fija la Ley 1150 de 2007², por ser a consideración, una medida justa y suficiente para que las organizaciones de acción comunal puedan desarrollar los pequeños y medianos proyectos comunales que tradicionalmente han realizado, como una forma de estimular el trabajo comunitario y como expresión de la colaboración que debe existir entre el Estado y las organizaciones comunales.

Cordialmente,

Buenaventura León León,

Representante a la Cámara departamento de Cundinamarca.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de julio de 2011 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 017 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Buenaventura León León.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

2 Ley 1150 de 2007. ARTÍCULO 2°. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. (...) La contratación de menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales. Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales. Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 850.000 salarios mínimos legales mensuales e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 850 salarios mínimos legales mensuales. Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 400.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 850.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 650 salarios mínimos legales mensuales. Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 400.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 450 salarios mínimos legales mensuales. Las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 280 salarios mínimos legales mensuales; (...).

PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se establece la creación de los I Juegos Deportivos de la Orinoquía y la Amazonía.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia establece y crear los juegos deportivos de la Orinoquía y la Amazonía, conformadas por los departamentos de Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés, Vichada, Amazonas, Caquetá y Putumayo, evento que se realizará cada dos años a partir de 2012, sin que interfiera con la realización de los Juegos Nacionales ya establecidos.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para apropiar las partidas presupuestales necesarias para la construcción, mejoramiento y adecuación de los escenarios deportivos, en cumplimiento de la celebración de los juegos contemplados en esta ley.

Artículo 3°. El Ministerio de Cultura por sí mismo o a través de sus entidades adscritas y/o vinculadas y los gobernadores de la Orinoquía y la Amazonía dispondrán: El primero por Sistema General de Participación y los segundos de sus recursos propios destinarán un porcentaje para la celebración de los juegos en mención.

Artículo 4°. Las entidades descentralizadas del orden departamental y municipal implementarán la construcción, mejoramiento y adecuación de sedes que permitan fortalecer la infraestructura para la celebración de los Juegos de la Orinoquía y la Amazonía.

Artículo 5°. La sede principal de los juegos podrá ser rotativa en los municipios de los departamentos que conforman la Orinoquía y la Amazonía.

Parágrafo. El departamento al que le corresponda la sede de la realización de los Juegos Deportivos de la Orinoquía y la Amazonía tendrá bajo su responsabilidad la organización, planeación y ejecución de los juegos en mención con el acompañamiento del Instituto Colombiano para la Recreación y el Deporte (Coldeportes).

En la realización de los Juegos Deportivos de la Orinoquía y la Amazonía, se contemplarán todas las disciplinas del deporte, así como los juegos autóctonos donde se desarrollen estos.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.

Autores,

Pedro Pablo Pérez Puerta, honorable Representante a la Cámara departamento del Vichada; *Manuel Antonio Carebilla Cuéllar*, honorable Representante a la Cámara departamento del Amazonas.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Convencidos de que el deporte forma parte de la vida del hombre en sociedad, el proyecto en mención tiene como finalidad que la Nación cree, programe, realice y ejecute los I Juegos Deportivos de la Orinoquía y la Amazonía en las disciplinas de Atletismo, Baloncesto, Fútbol, Fútbol de Salón, Voleibol, Coleo en ambas ramas y demás juegos autóctonos de la región para los practicantes de altos logros en cada uno de los departamentos que componen la región de la Orinoquía, como lo son Arauca, Casanare, Vichada, Meta, Guainía, Guaviare, Vaupés, Amazonas, Caquetá y Putumayo.

Dichos juegos se realizarán cada dos (2) años en sede rotativa; el Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes) tendrá la dirección general y a su vez servirá como un escalón más en el ciclo del deporte colombiano en los cuales se incluyen juegos escolares, juegos intercolegiados y juegos atléticos nacionales. Los institutos departamentales de deporte escogerán idóneamente los seleccionados que estarán participando en el evento y eliminatorias.

Sin embargo, el proyecto va más allá, pues busca que los departamentos anteriormente mencionados eleven la calidad deportiva de sus competidores, al generar las disciplinas y espacios regionales que permitan a cada practicante del deporte crear planes de entrenamiento a corto y mediano plazo para la correcta preparación hacia estas justas.

Con la creación de los I Juegos Deportivos de la Orinoquía y la Amazonía, automáticamente los departamentos beneficiados o que participen tendrán que mejorar la infraestructura deportiva que poseen, o darles un correcto mantenimiento a los escenarios con los que cuentan; así mismo, tendrán que capacitar a sus respectivos entrenadores para que los conocimientos brindados a sus dirigidos sean de mejor calidad, llevando a la composición perfecta del Plan de entrenamiento del deportista de alto logro compuesto por Talento deportivo; Infraestructura óptima para su ejecución y Enseñanza idónea.

La historia deportiva de nuestro país siempre ubica a Antioquia, Valle y Bogotá como las tres principales potencias en la competencia nacional en la mayoría de las disciplinas deportivas, aportando entre estos 3 departamentos el 90% de los integrantes de las diferentes selecciones nacionales que nos representan en torneos suramericanos, centroamericanos, panamericanos, mundiales u olímpicos.

Los Juegos Deportivos de la Orinoquía y la Amazonía elevarían las marcas y tiempos de más de 1.400 deportistas que participarían en el certamen, acortando sustancialmente la brecha que existe con los departamentos arriba mencionados como potencias deportivas.

Con relación a los costos presupuestales que el presente proyecto conlleva, considera el ponente que los gastos no son de afectación presupuestal exuberante, y pueden ser canalizados dentro de las mismas políticas, programas y partidas del Instituto Colombiano de Deportes (Coldeportes) y otras entidades nacionales o territoriales responsables, dentro de una planificación que puede implicar la cofinanciación del mismo en promover el deporte, la cultura y la recreación.

Por último, es la relación de la lúdica que se implementa en este orden de ideas y que permite una dimensión del desarrollo humano tan importante como la cognitiva, la social y la comunicativa, entre otras. Además, se precisa que la lúdica se refiere a la necesidad que tiene toda persona de sentir emociones placenteras asociadas al vértigo, la incertidumbre, la distracción, la sorpresa o la contemplación gozosa.

Se puede ver cómo una actitud personal frente a la vida, caracterizada por rasgos tales como la creatividad, la espontaneidad, el optimismo y el buen sentido del humor, rasgos que afloran en las interacciones personales cotidianas, hace que el sujeto tenga variadas perspectivas del mundo, facilitándole esto

integrarse de diversas formas a la multiplicidad de espacios que socialmente se le presentan.

Sin embargo, es necesario no confundir lúdica con juego, ya que el juego es lúdico pero no todo lo lúdico es juego.

La lúdica se recoge como una dimensión del desarrollo humano, siendo parte constitutiva del hombre y factor decisivo para enriquecer o empobrecer dicho desarrollo, pudiendo afirmarse que a mayores posibilidades de expresión y satisfacción del deporte corresponden mejores posibilidades de salud y bienestar.

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 actos legislativos; 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 3º del artículo 359 Constitucional.

Así mismo, hay que resaltar la importancia de la Constitución Política de Colombia y la Ley en materia de deporte, el Constituyente Primario de 1991, dispusieron tal norma de rango constitucional. Dicha disposición constitucional dispone:

“DEPORTE Y RECREACIÓN”

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

(...)

Artículo 52. <Artículo modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo número 2 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

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 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.

Ley 1029 de 2006

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones de-

portivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

Concordancias

Ley 49 de 1993, Ley 181 de 1995, Ley 300 de 1996; artículo 1, numeral 6; artículo 33, Ley 350 de 1997, Ley 361 de 1997; artículo 39; artículo 40, Ley 494 de 1999, Ley 582 de 2000, Ley 595 de 2000, Ley 613 de 2000, Ley 729 de 2001, Ley 812 de 2003; artículo 83, Ley 845 de 2003, Ley 912 de 2004, Ley 962 de 2005; artículo 72; artículo 73, Ley 978 de 2005, Ley 1067 de 2006, Ley 1098 de 2006; artículo 30, Ley 1101 de 2006; artículo 4º; artículo 5º; artículo 6º Ley 1158 de 2007, Ley 1160 de 2007, Ley 1207 de 2008, Ley 1225 de 2008, Ley 1270 de 2009, Ley 1275 de 2009.

1. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL RELACIONADO CON LA ACTIVIDAD DEL DEPORTE EN COLOMBIA

Jurisprudencia Concordante Corte Constitucional Sentencias de control de constitucionalidad:

C-005-93; C-089-94; C-180-94; C-336-94; C-408-94; C-087-2000; C-325-2000; C-659-2000; C-802-2000; C-924-2000; C-1043-2000; C-1064-2000; C-1110-2000; C-1137-2000; C-1158-2000; C-1165-2000; C-1187-2000; C-1405-2000; C-005-2001; C-540-2001; C-559-2001; C-585-2001; C-778-2001; C-809-2001; C-814-2001; C-837-2001; C-1174-2001; C-1258-2001; C-006-2002; C-092-2002; C-157-2002; C-176-2002; C-201-2002; C-046-04;

Sentencias de Tutela:

T-002-92; T-014-92; T-446-92; T-451-92; T-466-92; T-610-92; T-128-2000; T-812-2000; T-1136-2000; T-1179-2000; T-1299-2000; T-1157-2000; T-1670-2000; T-108-2001; T-029-2002; T-144-2002; T-215-2002; T-267-2002; T-277-2002; T-356-2002.

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

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

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

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

El artículo 7º 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 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa e interpretando el mencionado artículo en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

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

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

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

En el presente caso, el escrito del Gobierno Nacional al Congreso de la República se limita a advertir que el proyecto de ley “no es congruente con las perspectivas fiscales que la Nación ha fijado para el próximo cuatrienio” y a solicitarle que analice la pertinencia de la aprobación de la ley, dado que genera “mayores presiones de gasto público”. Como se ha precisado en anteriores ocasiones, ello significa que el Gobierno se restringió a presentar un concepto general sobre los posibles efectos del proyecto, sin cumplir con su obligación de ofrecer a los congresistas elementos técnicos precisos para establecer las consecuencias fiscales del proyecto. De esta manera, el Gobierno desatendió su obligación de ilustrar al Congreso con elementos técnicos precisos sobre las consecuencias fiscales concretas del proyecto. En vista de ello, habrá de concluirse, tal como se ha reiterado en distintas providencias, que “puesto que la carga principal en la presenta-

ción de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a las congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.

Las razones expuestas en el proyecto de ley hacen 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.

Autores,

Pedro Pablo Pérez Puerta, honorable Representante a la Cámara departamento del Vichada; *Manuel Antonio Carebilla Cuéllar*, *Víctor Hugo Moreno Bandeira*, honorables Representantes a la Cámara departamento del Amazonas.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de julio de 2011 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 018 con su correspondiente Exposición de Motivos, por los honorables Representantes *Pedro Pablo Pérez Puerta*, *Manuel Carebilla Cuéllar*, *Víctor Moreno Bandeira*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2011
CÁMARA

por la cual se regula un Arancel Judicial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Gratuidad de la justicia.* La Administración de Justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley.

Artículo 2°. *Naturaleza jurídica.* El arancel judicial es una contribución parafiscal destinada a sufragar gastos de funcionamiento e inversión de la Administración de Justicia.

Los recursos recaudados con ocasión del arancel judicial serán administrados por el Fondo para la Modernización, Fortalecimiento y Bienestar de la Administración de Justicia.

Parágrafo. La partida presupuestal que anualmente asigna el Gobierno Nacional para la justicia no podrá ser objeto, en ningún caso, de recorte, so pretexto de la existencia de los recursos recaudados por concepto de arancel.

Artículo 3°. *Sujeto activo.* El arancel judicial se causa a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

El arancel judicial constituirá un ingreso público a favor de la Rama Judicial.

Artículo 4°. *Hecho generador.* El arancel judicial se genera en todos los procesos judiciales cuyas pre-

tensiones sean dinerarias, con las excepciones de la presente ley.

Parágrafo. No podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso laboral, contencioso administrativos, de familia, de menores, ni en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la acción de tutela y demás acciones constitucionales. No podrá cobrarse arancel judicial a las personas jurídicas de derecho público.

Tampoco podrá cobrarse aranceles a las personas de los niveles de Sisbén 1 y 2, condición que será acreditada con el respectivo carné, ni a las personas de escasos recursos cuando se decrete el amparo de pobreza, de acuerdo con las reglas del Código de Procedimiento Civil. El juez que conozca del proceso, al admitir la demanda reconocerá tal condición, si a ello hubiere lugar.

Tampoco podrá cobrarse el arancel de que trata la presente ley al Colector de Activos Públicos -CISA-, cuando este intervenga como titular en procesos judiciales.

Artículo 5°. *Sujeto pasivo.* El arancel judicial está a cargo del demandante inicial o del demandante en reconvencción en procesos cuyas pretensiones recaigan sobre obligaciones de contenido dinerario. De la misma manera, estará a cargo del llamante en garantía, del denunciante del pleito, del *ad excludendum*, y de todo aquel que ejerza una pretensión de contenido dinerario.

El accionante al momento de presentar su demanda deberá cancelar el arancel judicial y deberá anexar a su demanda el correspondiente comprobante de pago. En caso de no pagar, no acreditar su pago o hacer un pago parcial del arancel judicial, su demanda será inadmitida en los términos del artículo 85 del Código de Procedimiento Civil.

El juez estará obligado a controlar que el arancel judicial se haya pagado de acuerdo con lo establecido en la ley o que la persona y el proceso se encuentren exonerados de pagar el arancel judicial, de lo cual dejará constancia en el auto admisorio de la demanda.

El arancel se tendrá en cuenta al momento de liquidar las costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 392 del Código de Procedimiento Civil y subsiguientes.

Artículo 6°. *Base gravable.* El arancel judicial se calculará sobre las pretensiones dinerarias de la demanda.

Cuando en la demanda se incorporen varias pretensiones dinerarias, todas ellas deberán sumarse con el fin de calcular el valor del arancel judicial. Las pretensiones dinerarias que incorporen frutos, intereses, multas, perjuicios, sanciones, mejoras o similares se calcularán a la fecha de presentación de la demanda.

Las pretensiones dinerarias expresadas en salarios mínimos legales mensuales, en moneda extranjera o cualquier otra unidad de valor, deberá liquidarse, para efectos del pago del arancel judicial, a la fecha de presentación de la demanda.

Artículo 7°. Adiciónense dos incisos finales al artículo 211 del Código de Procedimiento Civil, del siguiente tenor:

“El juez no podrá conceder una suma superior a la indicada en el juramento estimatorio. La suma ex-

presada deberá ser entendida siempre como la suma máxima pretendida y quedan proscritas todas las expresiones que pretendan desvirtuar o dejar sin efecto la condición de suma máxima pretendida en relación con la suma indicada en el juramento.

Ni la sanción ni la limitación prevista en este artículo se aplica a la cuantificación de los daños inmateriales fijados arbitrio iuris, siempre que el demandante incorpore en la pretensión el valor de cada una de las tipologías del daño bajo los estándares jurisprudenciales vigentes al momento de la presentación de la demanda”.

Artículo 8°. *Tarifa*. La tarifa del arancel judicial es del dos por ciento (2%) de la base gravable.

Artículo 9. *Pago*. Toda suma a pagar por concepto de arancel judicial, deberá hacerse a órdenes del Consejo Superior de la Judicatura - Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia en el Banco Agrario, según lo reglamente el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 10. *Falta disciplinaria*. Todos los procesos deberán recibir un mismo trato en cuanto a su trámite e impulso. Constituye falta disciplinaria gravísima del juez, retrasar, sin justificación, la tramitación de los procesos en los que no se causa arancel.

Artículo 11. *Destinación, vigencia y recaudo*. Destínense los recursos recaudados por concepto de arancel judicial del que trata la presente ley para la descongestión de los despachos judiciales y la implementación del sistema oral a nivel nacional. El Consejo Superior de la Judicatura tendrá la facultad de administrar, gestionar y recaudar el mismo, sin perjuicio de que la administración y la gestión se realicen a través del sistema financiero.

Artículo 12. *Seguimiento*. Dentro de los tres primeros meses de cada año, el Consejo Superior de la Judicatura deberá rendir un informe al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado y a la Corte Constitucional, acerca de las sumas recaudadas por concepto de arancel judicial, su destino y el empleo en programas de descongestión de la administración de justicia, e implementación de la oralidad en los procedimientos judiciales, sin perjuicio de las funciones de control que corresponda a la Contraloría General de la Nación.

Artículo 13. *Régimen de transición*. El Arancel Judicial de que trata la presente ley se generará a partir de su vigencia y sólo se aplicará a los procesos cuyas demandas se presenten con posterioridad a la vigencia de esta ley.

Las demandas presentadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, se regirán por las disposiciones previstas en la Ley 1394 de 2010 y estarán obligadas al pago del arancel judicial en los términos allí previstos.

Artículo 14. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga la Ley 1394 de 2010, así como todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Germán Vargas Lleras,
Ministro del Interior y de Justicia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

1. Justificación del Proyecto

De tiempo atrás, el Gobierno Nacional viene trabajando en la concreción de mecanismos encaminados al fortalecimiento de la Rama Judicial, particularmente, en temáticas enfocadas a la descongestión y la eficiencia en la justicia. Sin embargo, frente a la magnitud del problema que hoy continúa enfrentando la justicia colombiana en los temas ya precitados, se hace necesario fortalecer tales iniciativas, rediseñándolas, ajustándolas y adaptándolas a las nuevas realidades del país.

Una de las principales debilidades que se presenta en materia de descongestión y eficiencia en la justicia, continúa siendo las limitaciones fiscales para alcanzar un apropiado financiamiento del aparato jurisdiccional. En este campo, como se sabe, no han sido pocos los esfuerzos. Tan es así, que recientemente, el Gobierno anterior en un loable propósito, presentó al Congreso de la República una importante regulación que pretendió, a través de una herramienta impositiva¹, generar recursos económicos adicionales para contribuir a superar el rezago presupuestal en el financiamiento de la Rama Judicial. Ese propósito se encuentra hoy plasmado en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 1285 de 2009 reformatoria de la Ley 270 de 1996) que con tanto esfuerzo y dedicación aprobó el Congreso de la República y en la Ley 1394 de 2010 que reguló el arancel judicial que hoy nos rige.

Infelizmente, cuando se llevó a la práctica la implantación de esta medida parafiscal, no se obtuvieron los resultados esperados y es por ello que hoy se hace necesario dar continuidad y sostenibilidad a esta figura alterna de financiación de la Rama Judicial pero, rediseñando la estructura tributaria que hoy opera en virtud de la normatividad contemplada en la Ley 1394 de 2010 regulatoria del arancel judicial, logrando así, un nivel de efectividad en el recaudo arancelario tal, que contribuya de manera significativa al financiamiento de nuevas herramientas administrativas y judiciales de descongestión y eficiencia de la Administración de Justicia.

Hoy en Colombia (no fue así en el pasado), hay una especie de consenso en relación con la necesidad de contar con un arancel judicial como fuente alterna de financiamiento de la Rama Judicial. Sin embargo, hay que reconocer que los problemas y las dificultades han estado en el diseño del mismo. El primer diseño, reposaba en la Ley 1285 de 2009 reformatoria de la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia), pero la Corte Constitucional, dejando a salvo la constitucionalidad sobre la existencia de un arancel judicial, declaró inexecutable el diseño tributario del arancel judicial, bajo la tesis de la nulidad por vaguedad² (aplica cuando algo es francamente inentendible). El segundo diseño, está previsto en la Ley 1394 de 2010, pero no ha satisfecho las expectativas de recaudo, ni las generará, porque está supeditado a la efectiva recolección por

1 La Ley 1285 de 2009 reformatoria de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia denominó esta herramienta parafiscal: “arancel judicial”.

2 Corte Constitucional. Sentencia C – 713 del 15 de julio de 2008. (M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández).

parte del acreedor y en ello existe toda suerte de vicisitudes y entuertos para la imposibilidad de su pago o para evadirlo.

2. Panorama de la Justicia en Colombia

Se puede afirmar, sin lugar a equivocarse, que el servicio de justicia en Colombia, adolece de múltiples problemas, tanto en su administración, como en su prestación. Sin embargo, para efectos de este proyecto de ley, solo se hará referencia a aquellos que tienen que ver exclusivamente con la eficacia y eficiencia de este servicio público.

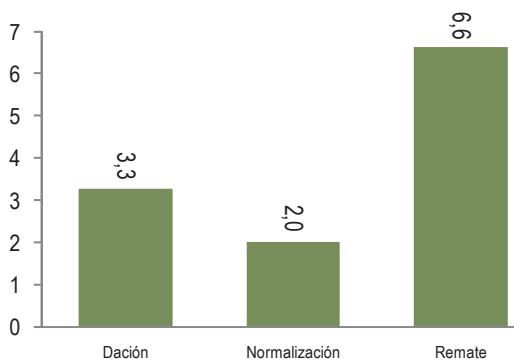
Dentro de estos, se destacan, la congestión de la administración de justicia, la limitación de recursos dentro del presupuesto nacional y la excesiva concentración de funciones jurisdiccionales exclusivamente en la judicatura.

2.1. Congestión Judicial

La mora y la falta de celeridad en el trámite y resolución de las controversias llevadas a la justicia, producto de la congestión de los despachos judiciales, son quizá las causas de mayor incidencia en la ineficiencia del sistema judicial colombiano, el cual, a diciembre de 2010 y de acuerdo con datos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura, contaba con un inventario de 2.649.000 procesos judiciales en trámite pendientes de ser resueltos.

La siguiente gráfica muestra el panorama del proceso ejecutivo hipotecario en Colombia, el cual tarda en promedio 6.6 años, a más de que es muy común, encontrarse con procesos que superan los 10 años, sin suspensión o archivo alguno.

Años



Fuente: Asobancaria. Informe de Procesos Ejecutivos con corte a marzo de 2011.

La congestión judicial conlleva múltiples efectos negativos. Los más importantes, se pueden sintetizar, así:

- Impide una oportuna solución de los conflictos, generando como consecuencia, en muchas ocasiones lo que se ha denominado “*justicia por propia mano*”.
- Obstaculiza la llegada de inversión extranjera al país.
- Agrava el “*riesgo país*”, pues se aumenta, en general, el costo de transar con empresas o personas de nuestra jurisdicción territorial.
- Aumenta la inseguridad jurídica.
- Estimula el incumplimiento de la ley o el contrato e “*informaliza*” las relaciones comerciales.

- Afecta el crecimiento de la economía y la competitividad del país.

- Genera desconfianza en la ciudadanía sobre el verdadero rol del Estado y la atención de las necesidades de los asociados.

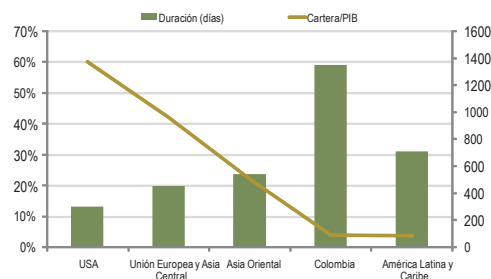
- Desprestigia las instituciones de justicia.

- Genera cultura de no pago o cumplimiento de las obligaciones.

De otra parte, y dando una mirada comparativa a nivel internacional, estudios elaborados por el Banco Mundial, muestran que la excesiva duración de los procesos ejecutivos y la incertidumbre que esto genera en los inversionistas, afecta negativamente el crecimiento del Producto Interno Bruto de cualquier país.

La siguiente gráfica, evidencia cómo la duración de los procesos ejecutivos es inversamente proporcional al crecimiento del PIB.

PIB y duración de los procesos ejecutivos.



Fuente: Doing Business 2010, Banco Mundial. Fondo Monetario Internacional

En igual sentido, el informe “*Doing Business 2011*” del Banco Mundial, revela que, en el subíndice de “*Cumplimiento de Contratos*”, que evalúa qué tan eficiente resulta el sistema al momento de resolver judicialmente una controversia contractual, Colombia ocupa el puesto 150 en un ranking de 183 países y el puesto 25 en América Latina y el Caribe entre 32 países. Es decir, que el país se raja gravemente y tan solo supera a las Administraciones de Justicia de Grenada, Santa Lucía, Dominica, Belice, Trinidad y Tobago, Honduras y Surinam.

Según este informe, Colombia se demora 1.346 días resolviendo la siguiente controversia:

- Resolución por incumplimiento de un contrato de compraventa comercial de mercancías entre dos compañías locales en la ciudad más populosa del país (proceso tipo *Doing Business*).

- Esa resolución implica adelantar las siguientes actuaciones:

- Proceso ordinario de única instancia, con práctica de dictamen pericial y testimonios.
- Proceso ejecutivo a continuación en única instancia.
- Pago al demandante (vendedor) con el producto de la venta en pública subasta de bienes del deudor.
- No se discuten aspectos formales o de procedimiento.

Como se mencionó, Colombia se demora 1.346 días, el triple de lo que tarda en México (415 días) y Chile (480 días), 2.5 veces más que Brasil (591 días) y Ecuador (588 días), 9 veces más que en Singapur

(150 días) y el doble que el promedio de toda Latinoamérica y el Caribe (707 días).

Ahora bien, según este mismo estudio (*Doing Business 2011*), en el subindicador de celeridad, Colombia, con 1.346 días, ocupa en el contexto mundial, el puesto 178 entre 183 países, superando solamente a India (1.420 días), Bangladesh (1.442 días), Guatemala (1.459 días), Afganistán (1.642 días) y Surinam (1.715 días). Es decir, la colombiana es la sexta justicia más lenta del mundo y la tercera justicia más lenta de América Latina y del Caribe. Todos los países africanos examinados, por ejemplo, administran justicia de manera más celeridad que Colombia en la resolución de la controversia comercial tipo que atrás se mencionó.

Finalmente y continuando con el contexto internacional de la materia, resulta importante resaltar que el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Al precisar el sentido y el alcance de esta disposición³, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que esta norma contiene las “*garantías mínimas*” del llamado debido proceso legal y del derecho del acceso a la justicia. Según jurisprudencia reiterada de esa Corporación, de dicho texto se desprende que los Estados Signatarios del Pacto de San José de Costa Rica no deben interponer trabas irrazonables a las personas que acuden a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos.

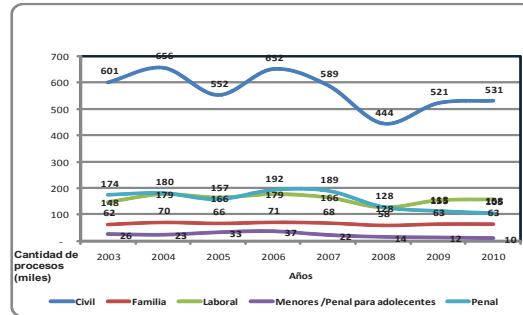
Así las cosas, se observa palmariamente que debido a la congestión judicial existente, Colombia no está cumpliendo con los estándares internacionales en materia de acceso a la justicia, al derecho a un recurso judicial oportuno y en un plazo razonable. Colombia entonces, debe continuar haciendo los mayores esfuerzos para hacer realidad el derecho de “*acceso a la justicia a través de un proceso de duración razonable*”, como incluso expresamente ya lo advierte el Proyecto de Ley de Código General del Proceso que hace tránsito en el Congreso de la República (Proyecto de Ley 196 – 2011 C).

En efecto en dicho Proyecto de Ley de Código General del Proceso se indica que:

“Artículo 2º. Acceso a la justicia. Toda persona o grupo de personas tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio de sus derechos y la defensa de sus intereses, con sujeción a un debido proceso de duración razonable”.

Inventario de Procesos Jurisdicción Ordinaria

La siguiente gráfica muestra que la especialidad jurisdiccional con mayores inventarios de procesos es la ordinaria civil⁴.



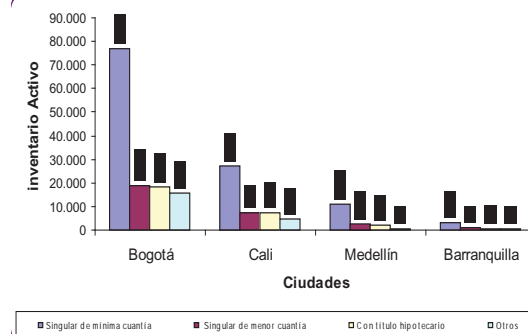
Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia.

Dentro de la Jurisdicción civil, los procesos ejecutivos son los más representativos:



Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia.

Los siguientes datos muestran la participación por tipo de proceso ejecutivo en el inventario judicial de las cuatro principales ciudades del país:

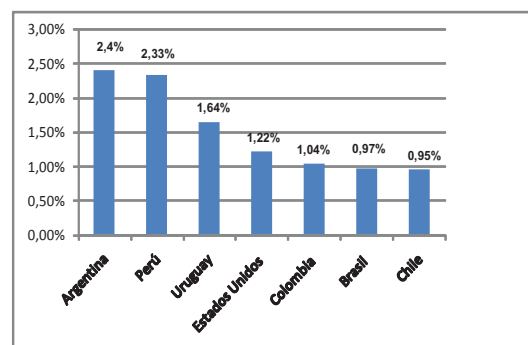


Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia.

2.2 Limitaciones presupuestales - Gasto en Justicia:

Las gráficas que siguen exponen cómo, en comparación con otros países de la Región, el gasto en justicia y la participación de este en el Producto Interno Bruto (PIB), del país es considerablemente bajo.

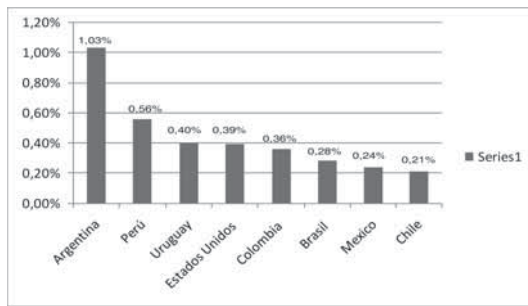
Gasto en Justicia como % del Gasto Público:



3 Caso Bayarri, párr.105; Caso Heliodoro Portugal, párr.148; Caso Valle Jaramillo y otros, Corte Interamericana de Derechos humanos.

4 Congestión en la Jurisdicción Ordinaria. Corporación Excelencia en la Justicia. 2010.

Gasto en Justicia como % del PIB:



Frente a indicadores de este tipo, el Estado no puede permanecer pasivo. Nos asiste el enorme desafío de mejorar sustancialmente el acceso a la justicia y superar la gravísima congestión judicial y para ser determinante, entre otras medidas, buscar recursos para el adecuado funcionamiento de la Rama Judicial.

2.3. Concentración de funciones jurisdiccionales en la judicatura

Colombia tiene hoy una función jurisdiccional excesivamente concentrada en cabeza de los Jueces de la Republica, quienes incluso, continúan realizando trámites jurisdiccionales que bien podrían llevarse a cabo por empleados judiciales, autoridades administrativas, centros de conciliación, centros de arbitraje, abogados en ejercicio o notarios, con lo cual, se descargaría en buena medida la judicatura. Por ello, se hace imperativo darle funciones jurisdiccionales a otras entidades o sujetos y para ello, el Gobierno anunció desde hace un año, que la Reforma Constitucional a la Justicia, que concomitantemente se presenta, prevé un gran cambio al artículo 116 de la Constitución Nacional.

La propuesta de Reforma Constitucional a la Justicia, pretende modificar el artículo 116 de la Constitución para ampliar, de manera significativa, la oferta de justicia, permitiéndoles a otras personas o entes ejercer funciones jurisdiccionales, en concreto a servidores judiciales diferentes a jueces y magistrados, notarios, centros de conciliación, centros de arbitraje y abogados en ejercicio, en este último caso como plan de choque por cinco (5) años prorrogables. Igualmente, se modificará este mismo artículo constitucional para introducir en el ordenamiento la figura del arbitramento obligatorio y será la ley la que defina qué conflictos deben ser obligatoriamente resueltos por un tribunal de arbitramento.

Una vez se apruebe la Reforma, ya no habrá lugar a dudas: los trámites o asuntos que más generen congestión, sean administrativos o jurisdiccionales, podrán trasladarse, ahora sí a través de leyes, a notarios, abogados en ejercicio, centros de conciliación y/o arbitramento, árbitros, entre otros.

Con esta Reforma, se pretende contribuir a la plena garantía del derecho de acceso a la Justicia. Sólo con la contribución de los notarios, por ejemplo, incrementaremos en 872 personas la oferta judicial, en 620 municipios de Colombia, aunado a 343 Centros de Conciliación, 125 Centros de Arbitraje, miles de empleados judiciales y miles de abogados en ejercicio. El éxito de esta apuesta está garantizada y tendremos en menos de lo que alguien pueda imaginarse, la justicia al día, fundamentalmente la civil, que es a donde más procesos llegan.

Como parte de esa política es fortalecer la rama judicial, los recursos derivados del arancel serán

muy importantes para que, llegando menos procesos a la rama judicial esta mejore sus indicadores de eficiencia, pero sobre todo, preste justicia con calidad. No se trata de evacuar por procesos por evacuar. La resolución de las controversias, debe ir de la mano de la calidad en los fallos judiciales.

3. Ventajas de la Implementación del Arancel Judicial:

• **Permite la financiación de buena parte de los gastos del Poder Judicial**

Las experiencias vividas a nivel internacional, evidencian que el arancel judicial constituye un mecanismo que permite, de manera eficiente, obtener recursos para financiar los gastos de funcionamiento de la Administración de Justicia. En el caso argentino, por sólo citar un ejemplo, en el año 2003, se calcula que lo percibido por tasas judiciales representó casi un 15% del presupuesto de gastos para el Poder Judicial de ese país⁵.

Para mayor ilustración, el siguiente cuadro muestra las sumas recaudadas por concepto de arancel en otros países de América y el porcentaje que representan en sus presupuestos judiciales.

País	Porcentaje en el Presupuesto Judicial
Bolivia	En el año 2003, representó el 10% del financiamiento del poder judicial boliviano.
Canadá	Varía en cada Estado, por ejemplo, en el año 2003, en el Estado de Alberta, las tasas judiciales representaron, aproximadamente, el 16,5% del presupuesto judicial.
Estados Unidos	Cada Estado tiene su presupuesto judicial propio, por ejemplo, en el Estado de Missouri, el importe de las tasas judiciales equivale a un 11% del presupuesto del poder judicial. Por su parte, en New Jersey, esta relación es del 9%.
Paraguay	Durante el año 2003, las recaudaciones por tasas judiciales representaron, aproximadamente, un 19% del financiamiento del poder judicial paraguayo.
Uruguay	Durante el año 2002, la recaudación por tasas judiciales representó, aproximadamente, un 6% del presupuesto de este poder del Estado.

Fuente: Informe: Financiamiento Privado de la Justicia: Las Tasas Judiciales. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

El cuadro anterior nos indica que, la participación del arancel en el presupuesto de la justicia es significativa. Obviamente, dependerá de la forma como está diseñado, a cuáles procesos se aplica y a cuáles no.

• **Disminuye la litigiosidad en donde se demanda sin tener la razón o en donde se demanda temerariamente.**

Ya desde 1936, el célebre procesalista italiano Francesco Carnelutti sostenía que “*es admisible, entonces, la exigencia de una contribución como medio de contención del exceso de litigios...*”.

En similar sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina ha opinado que “*El justiciable está obligado a pagar la tasa de justicia en caso de ser vencido (...) toda vez que ella tiende a resarcir a la comunidad los gastos irrogados por un obrar no ajustado a derecho, desalentando la utilización indebida del acceso a la justicia, penalizando pecuniariamente a quien petitionó sin derecho poniendo en marcha una instancia judicial y, si ese fuera el*

⁵ Alberdi, Juan Bautista. La tasa de justicia: el precio de la vigencia efectiva de los derechos. Buenos Aires.

caso, dilatando en el tiempo el cumplimiento de una obligación”⁶.

En efecto, el establecimiento de un arancel para los procesos judiciales, desestimula la presentación de acciones infundadas, poco serias o incluso temerarias por parte de los demandantes, pues, quien acude a la Administración de Justicia deberá utilizar su propio patrimonio para contribuir al funcionamiento de esta, obviamente, en unas tasas o porcentajes razonables que no impliquen violación del derecho de acceso a la justicia.

El arancel que hoy está previsto en Colombia, según su diseño, hace que solo se pague arancel cuando se obtiene un recaudo efectivo. De esta manera, quien demanda sin estar asistido de la razón o incluso, quien demanda temerariamente, genera despliegue injustificado del aparato judicial, pero no asume el pago de arancel judicial alguno. Pagan las costas y agencias en derecho del proceso, pero no el arancel judicial. El diseño es abiertamente equivocado.

4. Antecedentes del proyecto de ley

El 19 de julio de 2007, el Congreso de la República aprobó el Proyecto de ley número 286 de 2007 Cámara, 023 de 2006 Senado, “por la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia”. Dicho Proyecto en su artículo 2º, modificatorio del artículo 6º de la Ley 270 de 1996, estableció la posibilidad de que el legislador fijara aranceles judiciales.

Al momento de efectuar el control previo de esa Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, si bien la Corte Constitucional no tuvo reparos de orden constitucional a la figura del arancel, sí decidió declarar inconstitucional la estructura tributaria diseñada.

Sobre el particular, consideró:

“(…) el inciso primero del artículo 2º del proyecto, que hace una referencia genérica a los “aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley”, es una regulación que en sí misma no genera un vicio de constitucionalidad, por cuanto es plausible que el Legislador imponga ciertas restricciones al principio de gratuidad de la justicia, desde luego dentro del marco de la Constitución y de las normas que se integran a ella.

A juicio de la Corte, la existencia de aranceles judiciales no resulta per se incompatible con la Constitución, dado que corresponde a una suerte de excepción al principio general de gratuidad de la justicia que no afecta el acceso a esa función pública. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del inciso primero del artículo 2º del proyecto.

(…)

Sin embargo, la Corte considera que algunos apartados del artículo si deben ser declarados inexecutable, por cuanto (i) presentan un alto grado de indeterminación que hacen incomprensible la regulación en detrimento del principio de legalidad, (ii) afectan el derecho a la igualdad, y (iii) desconocen las reglas constitucionales para la determinación de la tarifa por autoridades distintas al Legislador”.

Tal situación en el derecho norteamericano se conoce como la doctrina de la nulidad por vaguedad (Void-for-Vagueness Doctrine), según la cual una

norma deviene en inconstitucional cuando “prohíbe o requiere la acción de un acto en términos tan vagos que los hombres de inteligencia común deben necesariamente adivinar su significado y difieren en cuanto a su aplicación” (...)⁷.

Ante la declaratoria de inexecutable referida, el Congreso de la República, tramitó y aprobó la Ley 1394 de 2010, norma por la cual se crea un arancel judicial para todos los procesos ejecutivos civiles, comerciales y contencioso administrativo cuando el monto de las pretensiones se haya estimado en una cifra igual o superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales.

Dicho arancel, fue concebido como una contribución parafiscal a cargo del demandante, destinada a sufragar los gastos para el funcionamiento e inversión de la Rama Judicial, descongestión de los despachos judiciales y la implementación de la oralidad en los procedimientos judiciales. Su administración se asignó al Fondo para la Modernización, Fortalecimiento y Bienestar de la Administración de Justicia.

Al respecto ha dicho la Corte Constitucional⁸ que:

“De este modo, no cabe duda, que el nuevo arancel reglamentado en la Ley 1394 de 2010, responde a una contribución parafiscal, como acertadamente lo precisó el legislador en el artículo 1º y que contrario a lo que sostienen los demandantes, no resulta por sí mismo contrario a los principios de gratuidad y de acceso a la administración de justicia, en la medida que se inscribe dentro del margen de excepciones a la aplicación de la gratuidad en la justicia, que no es un principio absoluto. Sobre esta base, el legislador, dentro de un amplio margen de configuración (arts. 150, numerales 11 y 12 y 338 C.P.), se encuentra facultado para imponer válidamente restricciones al principio de gratuidad de la justicia, en este caso, por vía de implementación del arancel judicial, siempre que en su reglamentación no se violen los principios constitucionales”.

En esa línea, la Corte consideró que las características particulares atribuidas por el legislador al arancel judicial, llevan a descartar una violación de dichos principios, como quiera que el aludido gravamen persigue un fin constitucionalmente legítimo, como es el de contribuir a mejorar el funcionamiento del aparato judicial (art. 1º C.P.), el cual viene padeciendo problemas crónicos que han aumentado significativamente el atraso y la congestión en el sistema de justicia y para cuya solución es necesaria la consecución de recursos que desbordan la capacidad de asignar a la Rama Judicial, dada la escasez de ingresos públicos y la necesidad de invertir en otras áreas igualmente importantes. A la vez, presenta un margen de aplicación bastante reducido y sólo afecta a quien cuenta con recursos suficientes para acceder a la administración de justicia y no se cobra a quienes no cuentan con capacidad económica, porque se excluye a las personas de los niveles 1 y 2 del Sisbén y a quien solicite amparo de pobreza. Adicionalmente, en estricto sentido, el arancel judicial no viola el derecho de acceso a la administración de

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-713 de 2008 citando a la Corte Suprema de los EEUU, caso Connally, Commissioner of Labor of Oklahoma, et al. v. General Construction Co. (1926), 269 U.S. 85, 391.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-368 del 11 de mayo de 2011. (M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁶ Ibidem.

justicia, pues de acuerdo con su regulación, el particular no sufre ninguna restricción en el ejercicio del derecho de acción, como tampoco, en el desarrollo de la actuación procesal”.

Durante el trámite legislativo de la referida ley, el Consejo Superior de la Judicatura solicitó a la Universidad Nacional – Centro de Investigación para el Desarrollo–CID-, un estudio de profundización para medir el monto de las pretensiones, estado de los procesos y partes procesales y estimar así las bases para la reglamentación de arancel judicial en los procesos contencioso administrativos, comerciales y civiles.

Dicho estudio arrojó los siguientes datos⁹:

Escenarios	Civiles	Administrativos	Total Recaudado
Escenario 1: 1%	\$59.555.063.377	\$61.976.238.773	\$121 mil millones de pesos aprox.
Escenario 1: 2% a mayores de 100 millones	\$13.178.155.830	\$86.523.244.741	\$100 mil millones de pesos aprox.
Escenario 2: 2%	\$119.110.126.753	\$123.952.477.545	\$243 mil millones de pesos aprox.
Escenario 3: 2,5%	148.887.658.442	154.940.596.931	304 mil millones de pesos aprox.
Escenario 4: 1,5% y 2%	117.270.142.251	121.805.439.739	239 mil millones de pesos aprox.
Escenario 5: 1,5% y 2,5%	145.207.689.437	150.646.521.319	296 mil millones de pesos aprox.
Escenario 6: 2% y 1,5%	91.172.579.567	95.111.395.965	186 mil millones de pesos aprox.
Escenario 7: 2% y 2,5%	148.530.666.670	152.793.559.125	301 mil millones de pesos aprox.
Escenario 8: 2,5% y 1,5%	93.012.564.070	97.258.433.771	190 mil millones de pesos aprox.
Escenario 9: 2,5% y 2%	119.110.126.753	126.099.515.351	245 mil millones de pesos aprox.
Escenario 10: 1%	59.555.063.377	61.976.238.773	122 mil millones de pesos aprox.

Fuente: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID-

En esa oportunidad, los cálculos realizados indicaban que la cifra recaudada por concepto de arancel sería de 200 mil millones de pesos aprox. (\$0.2 billones de pesos), bajo el supuesto de que sólo se gravara, con una tarifa del 2%, los procesos civiles cuya cuantía superara los 100 millones de pesos. Dichos cálculos partían de la base de que la contribución parafiscal se debía cobrar al final de cada proceso judicial, una vez hubiese recaudo de las sumas pretendidas.

5. Problemas de la Ley Actual Base Gravable del Arancel Judicial

El artículo 6° de la Ley 1394 de 2010, estableció que el arancel judicial debía calcularse sobre el valor total efectivamente recaudado por el demandante, es decir, que el hecho gravable se genera al final de cada proceso judicial y bajo la modalidad de recaudar el valor de las pretensiones. Tal disposición normativa presenta varios inconvenientes a saber:

- No hay relación entre el recaudo por parte del demandante victorioso y el desgaste del aparato judicial. El aparato judicial se desgasta igual, con recaudo o sin recaudo del demandante.

- Quien temerariamente demanda ante la justicia no paga arancel, pues como no prosperan sus pretensiones, no tiene sumas por recaudar. Por esta razón, a pesar de que existe un desgaste efectivo de la

administración de justicia, no hay lugar a recaudo y mucho menos al cobro del arancel.

- Implica que quien está asistido de la razón y por ello obtiene la prosperidad de sus pretensiones y recaudo de lo cobrado, sea quien tenga que pagar el arancel, lo cual no es lógico porque el arancel judicial debe tenerse como una costa procesal más, a cargo de quien estuvo desprovisto de la razón y perdió el litigio.

- Facilita que las partes del proceso eludan el pago de la contribución parafiscal, pues estas, en ocasiones, con el fin de no sufragar el valor total del arancel, disfrazan la terminación de los procesos por pago, por la vía del desistimiento, desistimiento tácito, perención o simplemente abandono, acudiendo al cumplimiento extrajudicial (pago) de las obligaciones objeto del proceso judicial, lo cual es prácticamente imposible de supervisar y controlar.

- Genera una carga operativa adicional para la Administración de Justicia, pues en caso de que el demandante no pague o pague parcialmente la contribución, aquella, en aras de obtener el arancel judicial, deberá perseguir al evasor en un nuevo y engorroso proceso.

Estas son, en gran medida, las razones por las cuales de los 200 mil millones de pesos que pretendían obtenerse por concepto de arancel judicial, el recaudo ha sido insignificante. De acuerdo con pronunciamientos públicos del Consejo Superior de la Judicatura, los recaudos entre enero de 2011 y julio de 2011 tan sólo han arrojado la irrisoria suma de 350 millones de pesos y lo peor es que al finalizar el año, el recaudo que se espera no supera los 1.500 millones para todo el año 2011. La ineficiencia del diseño tributario es evidente, obviamente contrario al querer de todos quienes participaron en ese diseño. Esto nos lleva a reflexionar y a proponer una solución al problema, volviendo eficaz y significativo el recaudo vía arancel. No se trata de cambiar un diseño por cambiarlo, surge la necesidad de hacerlo.

6. Coincidencias del proyecto de ley con el estudio elaborado por la Universidad Nacional de Colombia

El proyecto de ley que se somete a consideración del honorable Congreso de la República guarda coincidencias con el estudio elaborado en el marco del Contrato 233 de 2008, celebrado entre el Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia. Este contrato que tuvo por objeto la realización de estudios orientados a examinar las posibilidades de reglamentación del arancel judicial en los procesos contencioso administrativos, comerciales y civiles¹⁰. Entre las coincidencias más importantes se resaltan:

1. La reglamentación permite incluir la mayor categorización de procesos posibles, a fin de no incurrir en una asimetría o falsa cobertura general del tributo y, en consecuencia, generar desigualdad.

2. Salvo las excepciones consagradas, se gravan todos los procesos sin importar su cuantía. Lo anterior por cuanto, la mitad de la congestión en los despachos está constituida por demandas con sentencias menores a \$50 millones. En efecto, si uno de

⁹ Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 188 de 2009 Senado, 232 de 2008 Cámara, “por la cual se regula un arancel judicial”.

¹⁰ Universidad Nacional de Colombia. De profundización para medir el monto de las pretensiones, estado de los procesos y partes procesales y estimar posibilidades para la reglamentación de arancel judicial en los procesos contencioso administrativos, comerciales y civiles. 2009.

los objetivos del arancel judicial es dar señales a los usuarios que los incentiven a disminuir la congestión debe establecerse para toda demanda, inclusive las de valores bajos.

3. La tarifa del arancel judicial debe ser del 2%, está en la media, así como también lo está el ingreso que se puede recaudar.

4. Se propone desde el punto de vista de manejo práctico y técnico que no haya tarifas diferenciales para emitir con una serie de discusiones a propósito de cuándo se aplica una u otra tarifa, y así como filtraciones para escapar al régimen de distintos niveles tarifarios¹¹.

5. Más allá de las exclusiones contempladas en la Ley Estatutaria no tiene sentido técnico incrementar el número de exoneraciones, excepciones o exclusiones, debe mantenerse el cubrimiento universal. La Universidad sugiere que no debe hacerse ninguna exclusión porque ya hubo una serie de excepciones previstas en la Ley Estatutaria, y no tiene ningún sentido técnico incrementar el número de estas, y al carecerse de razones técnicas, esto implicaría un tratamiento arbitrario en un sentido negativo.

7. Modificaciones que introduce el proyecto de ley en relación con el actual arancel judicial

Teniendo en cuenta las razones expuestas en apartes precedentes de esta exposición de motivos, el Gobierno Nacional considera que es necesario realizar las siguientes modificaciones al diseño legal del arancel judicial:

• Sujeto pasivo del tributo

Se establece como sujeto pasivo del tributo al demandante inicial y al demandante en reconvencción. De la misma manera, estará a cargo del llamante en garantía, del denunciante del pleito o del *ad excludendum*, es decir, de quien tenga pretensión propia. Para proteger del derecho de acceso a la justicia y no vulnerar, en consecuencia, a la Carta Política, se exonera del pago del arancel a aquellas personas que no cuentan con recursos económicos suficientes, como es el caso de quienes pertenecen al Nivel 1 y 2 del Sisbén o quienes soliciten el amparo de pobreza, en los términos establecidos en el Código de Procedimiento Civil

En el derecho comparado, por regla general, esta obligación recae, en principio, sobre quién inicia las actuaciones, con independencia de que pueda reclamarle a su contraria el reintegro de las sumas pagadas si es condenada en costas y que sea ella quien soporte en definitiva en la proporción que corresponde. Esto determina que la norma obliga en primer lugar al actor, pero establece la traslación jurídica si la contraparte debe afrontar una parte o el total de las costas¹².

En la legislación argentina este diseño normativo se encuentra consagrado en el artículo 9 de la Ley 23.898 de 1990, disposición que reza textualmente:

ARTÍCULO 9º. La tasa será abonada por el actor, por quien reconviniere o por quien promueva la actuación o requiera el servicio de justicia, en las siguientes formas y oportunidades:

*a) En los casos comprendidos en los incisos a), b), c), d), y h) del artículo 4º, **la totalidad de la tasa en el acto de iniciación de las actuaciones.** sin per-*

juicio a su posterior reajuste al tiempo de practicarse la liquidación definitiva, si esta arroja un mayor valor que el considerado al inicio, con exclusión de los incrementos por actualización e intereses devengados desde el pago inicial de la tasa;

b) En las quiebras o liquidaciones administrativas, se pagará la tasa antes de cualquier pago o distribución de fondos provenientes de la venta de los bienes. En los concursos preventivos, el pago se efectuará al notificarse el auto de homologación del acuerdo, o la resolución que declara verificados los créditos con posterioridad, en su caso.

En los supuestos precedentes el síndico deberá liquidar la tasa de justicia bajo la supervisión del Secretario.

c) En los procedimientos especiales de reinscripciones de hipotecas y prendas, y en los oficios librados a ese efecto por jueces de otras jurisdicciones, la totalidad de la tasa se pagará en el acto de iniciarse las actuaciones;

d) En los juicios sucesorios y en las protocolizaciones e inscripciones de testamentos, declaratorias de herederos e hijuelas extendidos fuera de jurisdicción nacional, en la oportunidad de la inscripción de la declaratoria de herederos, o del testamento aprobado judicialmente;

e) En los juicios de separación de bienes, cuando se promoviere la liquidación de la sociedad conyugal o se la instrumentare por acuerdo de partes, pudiendo cada cónyuge pagar la tasa por su cuota parte, sin que ello signifique extinguir la solidaridad frente al fisco;

f) En las peticiones de herencia, al determinarse el valor de la parte correspondiente al peticionario;

g) En los juicios derivados de las relaciones jurídicas vinculadas con el contrato de trabajo, la tasa será abonada una vez firme la sentencia de condena y la primera liquidación que deba practicarse;

h) En los casos del artículo 3º inciso g) la tasa deberá abonarse dentro del quinto día de recibidos los autos ante el Tribunal que entendiere en el recurso, previa intimación por cédula que se practicará en la forma y condiciones que fije la Corte Suprema de Justicia de la Nación, bajo el apercibimiento que señala el artículo 11 de esta ley.

Por su parte, el ordenamiento jurídico español sigue esta misma línea, pues en el artículo 35 de la Ley 53 de 2002 se establece como oportunidad para el pago del arancel o tasa judicial los siguientes momentos procesales:

- Interposición del escrito de demanda.
- Formulación del escrito de reconvencción.
- Interposición del recurso de apelación.
- Interposición del recurso extraordinario por infracción procesal.
- Interposición del recurso de casación.
- Presentación de la petición inicial del procedimiento monitorio y del proceso monitorio europeo.

Así mismo, el artículo 4º de la Ley 669 de 1995 del Estado Puertorriqueño establece que el pago de las tasas judiciales se acreditará mediante estampillas judiciales adheridas al primer escrito presentado (por lo general, demanda) ante los Juzgados y Tribunales o mediante instrumentos de control debidamente autorizados, sin

¹¹ Ibidem.

¹² ALBERDI, Juan Bautista. La tasa de justicia: el precio de la vigencia efectiva de los derechos. Buenos Aires.

cuyo requisito no se impulsará trámite a las actuaciones, salvo las excepciones previstas en esa ley.

• Hecho Generador

Teniendo en cuenta las divergencias interpretativas que al interior de los Despachos Judiciales tiene la aplicación del artículo 4° de la Ley 1394 de 2010, se establece que este se genera en todos los procesos judiciales cuyas pretensiones recaigan sobre obligaciones de contenido dinerario. De esta manera, se clarifica el momento en que nace la obligación tributaria.

Tal y como lo ordena la Ley 1285 de 2009, “*por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*”, se excluyen los siguientes procedimientos:

- Penales.¹³
- Laborales.¹⁴
- Contencioso laboral.¹⁵
- De familia.¹⁶
- De menores.¹⁷
- Juicios de control constitucional.¹⁸
- Acciones de tutela.¹⁹
- Demás acciones constitucionales (acción popular, acción de grupo, acción de cumplimiento).²⁰
- Procesos contencioso administrativo.

Adicionalmente, están exoneradas de pagar en consideración al sujeto:

- Las personas jurídicas de derecho público.
- Las personas de escasos recursos cuando se decreta amparo de pobreza.²¹
- Las personas de los niveles de Sisbén 1 y 2.²²
- Tampoco podrá cobrarse el arancel de que trata la presente ley al Colector de Activos Públicos -CISA-, cuando este intervenga como titular en procesos judiciales.²³

• Base Gravable

Se establece como base gravable del tributo, las pretensiones dinerarias de la demanda.

Para evitar la elusión del arancel judicial derivado de la subvaloración de las pretensiones, se establece que el juez no podrá conceder al demandante una suma superior a la indicada en el juramento estimatorio. Con esta modificación, incluso, se termina de perfeccionar la muy conveniente modificación que la Ley 1395 de 2010 le introdujo al artículo 211 del Código de Procedimiento Civil, dándole alcance probatorio al juramento estimatorio en la cuantificación económica de las pretensiones y la consecuente sanción al demandante que las supervaloraba, lo que

a la postre terminó en la subvaloración de las mismas con la salvaguarda de congruencia en las ya famosas frases “o la suma que resulte probada”, “o una suma no menor a”, entre otras argucias.

Con esta reforma, el demandante no podrá ni supervalorar ni subvalorar las pretensiones, cumpliéndose el propósito previsto en la Ley de Descongestión Judicial (Ley 1395 de 2010, pero también, el propósito de evitar la elusión del arancel judicial por la vía de la subvaloración de las pretensiones.

• Tarifa

En aras de que el arancel judicial no se convierta en una barrera de acceso a la administración de justicia, se mantiene en el dos por ciento (2%) la tarifa del tributo sobre el valor total de las pretensiones dinerarias de la demanda. La tarifa acogida en la Ley 1394 de 2010 es razonable y aquí se mantiene.

Así mismo, se elimina el sistema de tarifa diferencial prevista en la ley cuya derogatoria se pretende.

Sobre la viabilidad constitucional de cobrar anticipadamente el arancel judicial, la Corporación Excelexencia en la Justicia ha explicado que en la Sentencia C-713 de 2008²⁴ la Corte Constitucional no pronunció nada al respecto, “*en cambio, sí reiteró expresamente que los costos del proceso no afectan el principio de gratuidad, que en todo caso, no es absoluto. Los cobros anticipados en el proceso no se han entendido necesariamente como una limitación constitucional del acceso a la administración de justicia*”²⁵.

Tampoco en la Sentencia C-368 de 2011²⁶ que declaró la exequibilidad de la Ley 1394 de 2010, cuya derogatoria se pretende, se hace expresa mención de la inconstitucionalidad de un arancel judicial cobrado de manera anticipada, pues en dicha providencia lo que se advierte es la reiteración de la constitucionalidad y beneficios del arancel judicial y se hace alarde de que este se cobra es al finalizar el proceso y dependiente del recaudo, sin que ello quiera decir, que el legislador, en uso de su configuración legislativa no pueda crear o diseñar otro mecanismo, forma o estructura para el arancel judicial. Dicho de otra manera, si bien la Corte Constitucional llama la atención sobre la bondad del cobro de la contribución al finalizar el proceso, también es cierto que de manera alguna ha manifestado esa Corporación, la inconstitucionalidad de su cobro al presentarse la demanda, pues ese no era el diseño que estaba cotejando con la luz de la Constitución Nacional.

8. El Arancel Judicial en el Derecho Comparado

Al revisar algunas de las legislaciones de los países que han implementado aranceles o tasas judiciales, se verifica que existe gran diferencia en el diseño de estos, pues su estructura legal depende de las condiciones propias de cada país y sus necesidades.

El siguiente cuadro muestra los rasgos distintivos del arancel judicial en Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Estados Unidos, Paraguay, Puerto Rico y Uruguay.

¹³ Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Artículo 2° de Ley 1285 de 2001 que reformó el artículo 4° de la Ley 270 de 1996 y artículo 4° de la Ley 1394 de 2010).

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² Artículo 4° de la Ley 1394 de 2010.

²³ Artículo 239 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo).

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C – 713 del 15 de julio de 2008. (M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández).

²⁵ Propuesta de Ajuste al Modelo de Gestión de los Juzgados Civiles Municipales de Bogotá. Corporación Excelexencia a la Justicia.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C – 368 del 11 de mayo de 2011. (M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

País	Materias en que se aplica	Actos o trámites que se gravan	Sujeto Pasivo	Tarifa	Cómo se cobra
Argentina	Civiles y Comerciales	Demanda	Demandante inicial y demandante en reconvencción (permite que se traslade al vencido en juicio y tienen amparo de pobreza)	3% de lo demandado	Lo cobra directamente el Poder Judicial.
Brasil	Civiles y Comerciales. Se eximen los juicios penales, los recursos de hábeas data y hábeas corpus y los juicios de pequeñas causas.	Demanda (Por la interposición de recursos debe cancelarse una tasa independiente)	Demandante (permite que se traslade al vencido en juicio a título de costas)	Estado de Amazonas: 9,5% de lo demandado Estado de Rio de Janeiro: 4,4% de lo demandado Estado de Sao Paulo: 1,1% de lo demandado	Depósito Bancario
Bolivia	Todas las materias, salvo la defensa del imputado en juicios penales.	Demanda y una tasa adicional por cada uno de los actos y trámites procesales.	Demandante y Demandado (al contestar la demanda) (tienen amparo de pobreza)	4% de lo demandado	Estampilla de impuesto que debe adherirse a la solicitud.
Estados Unidos	Su Sistema Judicial lo conforman Cortes Federales y Estatales. Por ende, cada Estado posee la facultad de establecer las tasas judiciales que estime adecuadas. En general se encuentran exentas de este cobro las siguientes materias: - Los juicios criminales. - Los casos donde se reclaman exclusivamente alimentos. - La interposición de recursos de hábeas corpus.	Demanda 1. Presentación y Contestación de demandas 2. Citaciones 3. Apelaciones 4. Interposición de cualquier recurso extraordinario.	Quien realiza el acto gravado o que solicita algún servicio del Tribunal. (Permite que se traslade al vencido en juicio a título de costas). Permiten que se exonere del pago del arancel cuando el solicitante no tiene capacidad económica para cancelarlo.	US\$150 (Promedio en el país)	El usuario debe realizar el pago en la Secretaría del Tribunal. Los pagos se pueden efectuar en efectivo, cheque o giro bancario.
Paraguay	Todas las materias, incluyendo las de familia y penales. Están exentos de arancel: - Procesos donde el Estado es demandante. - Procesos laborales - Juicios por la Patria Potestad del Menor. - Procesos de alimentos. - Acciones de amparo (Acción de Tutela en Colombia). - Las peticiones de <i>hábeas corpus</i> y <i>hábeas data</i> . - La defensa en el fuero criminal.	Demanda	Demandante (permite que se traslade al vencido en juicio)	0.6% de lo demandado (si excede US\$6.600)	Estampilla de Impuesto que debe adherirse a la solicitud.
Puerto Rico	Civiles y Comerciales. Están Exentos: - Procesos de Alimentos. - Procesos de declaración de la paternidad - La interposición de recursos de <i>hábeas corpus</i>	- Demanda . - La primera alegación del demandado, sea contestación o una moción frente al tribunal de primera instancia. - Citaciones. - Embargos - Interposición de recursos.	Quien realiza el acto objeto del gravamen o solicita algún servicio del tribunal.	Dependerá del acto o trámite específico. Por ejemplo, para la presentación de una demanda frente al Tribunal de Primera Instancia, o la contestación de la misma, se debe cancelar un arancel de 40 dólares. Por cada diligencia de emplazamiento, 4 dólares.	Compra de sellos de rentas internas para la Rama Judicial. Estos sellos deben ser adheridos por los secretarios y alguaciles al margen o al pie de los documentos o escritos.

Puerto Rico	Civiles y Comerciales. Están Exentos: - Procesos de Alimentos. - Procesos de declaración de la paternidad - La interposición de recursos de <i>hábeas corpus</i>	- Demanda. - La primera alegación del demandado, sea contestación o una moción frente al tribunal de primera instancia. - Citaciones. - Embargos - Interposición de recursos.	Quien realiza el acto objeto del gravamen o solicita algún servicio del tribunal.	Dependerá del acto o trámite específico. Por ejemplo, para la presentación de una demanda frente al Tribunal de Primera Instancia, o la contestación de la misma, se debe cancelar un arancel de 40 dólares. Por cada diligencia de emplazamiento, 4 dólares. Por cada escrito de apelación civil, 50 dólares.	Compra de sellos de rentas internas para la Rama Judicial. Estos sellos deben ser adheridos por los secretarios y alguaciles al margen o al pie de los documentos o escritos.
Uruguay	Civiles y Comerciales	Demanda y una tasa adicional por cada uno de los actos y trámites procesales.	Quien realice el acto o trámite objeto del gravamen.	El Timbre Palacio de Justicia tiene un valor de 221 uruguayos (8 dólares). El impuesto judicial oscila entre los 20 y 179 uruguayos (o sea, entre los 0,75 y 6 dólares, aproximadamente) dependiendo de la cuantía del juicio. La tasa de ejecución judicial corresponde al 1 % sobre el monto del capital e intereses objeto de la ejecución.	La Suprema Corte de Justicia emite y recauda los distintos valores judiciales.

Fuente: Centro de Justicia de las Américas.

El cuadro anterior ilustra de manera significativa que el diseño de arancel judicial que aquí se propone encuentra en el Derecho Comparado y concretamente en el de América, similitudes importantes con lo que se quiere con este Proyecto de Ley de Arancel y que son muy diferentes al diseño de arancel que previó el legislador en la Ley 1394 de 2010, que se pretende aquí reemplazar.

Entre las coincidencias más importantes se resaltan:

– Por regla general el arancel judicial se cobra en procesos de naturaleza civil y comercial. Así sucede en Argentina, Puerto Rico, Uruguay y Brasil. La mayoría de países exime a los juicios penales, los procesos de familia y los juicios en donde hay amparos de pobreza o figuras similares.

– Todos los países objeto de estudio cobran anticipadamente el arancel judicial (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Estados Unidos de América, Paraguay, Puerto Rico y Uruguay).

– Por regla general deben pagar las tasas los actores o demandantes (es lo que sucede, por ejemplo, en Brasil), aunque también ello se hace extensivo en muchos casos a los demandantes reconventionales (Argentina). En Ecuador, Estados Unidos, Puerto Rico y Uruguay, los demandados deben también pagarlas por el hecho de contestar la demanda. En los casos en que lo que se grava son trámites, como en Bolivia, Ecuador, Estados Unidos, la parte que efectúa o solicita el trámite debe pagarla²⁷.

– En todo caso, en algunos países se dispone expresamente que el litigante perdedor que deba pagar

las costas del juicio debe también hacerse cargo de restituir a su contraparte el importe que haya pagado por concepto de arancel (Argentina, Brasil, Estados Unidos, Paraguay y Perú)²⁸, lo cual es elemental criterio de equidad y restablecimiento de derechos.

– La mayoría de los países han establecido beneficios de pobreza o de litigar sin gastos, lo que implica que las personas carentes de recursos quedan exentas de ellas (Argentina, Bolivia, Estados Unidos y Perú)²⁹, como también algunos temas, fundamentalmente los laborales y los penales.

– Los países, por regla general, establecen como base gravable el monto de lo demandado. Tal es el caso de Argentina, Bolivia y Ecuador.

Por todo lo expuesto anteriormente, someto a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, que tiene como fin la generación de los recursos que, en un marco de equidad y eficiencia, permitan adelantar cuantas acciones sean necesarias para la descongestión, la implementación del sistema oral a nivel nacional y, en general, el fortalecimiento de la Administración de Justicia, estando lo aquí expuesto, como ha podido advertirse, a tono con el derecho comparado de países del hemisferio americano, quienes, en buena medida, han entendido también que debe haber arancel judicial y que este debe diseñarse de manera razonable.

De los honorables Congresistas,

Germán Vargas Lleras,
Ministro de Interior y de Justicia.

²⁷ Vargas Viancos, Juan Enrique. Informe: Financiamiento Privado de la Justicia: Las Tasas Judiciales. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de julio de 2011 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 019 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por el Ministro del Interior y de Justicia, doctor *Germán Vargas Lleras*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2011
CÁMARA

por medio de la cual se crea la estampilla Pro-Desarrollo Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Créase la Estampilla “Pro-Desarrollo *Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote*, del municipio de Gramalote, departamento Norte de Santander”.

Artículo 2°. Autorícese a la Asamblea del Departamento de Norte de Santander para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro-Desarrollo *Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote*, del municipio de Gramalote, departamento Norte de Santander”

Artículo 3°. El valor recaudado de la Emisión de la Estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará en su 100%, a complementar la financiación que tiene prevista el Gobierno Nacional para la construcción del nuevo casco urbano del municipio de Gramalote, departamento Norte de Santander.

Artículo 4°. Facúltase a la Asamblea Departamental de Norte de Santander para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en el Departamento y en sus municipios. Las ordenanzas que expida la Asamblea del Departamento Norte de Santander, en desarrollo de lo dispuesto en la presente Ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 5°. Facúltase a los Concejos Municipales del departamento de Norte de Santander, para que previa autorización de la Asamblea Departamental hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 6°. Autorizar al Departamento de Norte de Santander para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla Pro-Desarrollo, “*Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote*”, del municipio de Gramalote, departamento Norte de Santander en las actividades que se realizan en el Departamento y en sus municipios.

Artículo 7°. La emisión de la estampilla Pro-Desarrollo, *Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote*, para la construcción del nuevo casco urbano del municipio de Gramalote, departamento Norte de Santander, cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de treinta mil millones de pesos (\$30.000.000.000). El monto total recaudado se establece a precios constantes de 2011.

Artículo 8°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, quedará a cargo de los servidores públicos del orden departamental y municipal.

El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Artículo 9°. El recaudo total de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 3°, de la presente Ley.

Artículo 10. La vigencia y control del recaudo e inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de

la presente ley estarán a cargo de la Contraloría General del Departamento de Norte Santander y de las Contralorías Municipales.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Por los argumentos expuestos y considerando la importancia para los habitantes de la destruida cabecera municipal de Gramalote, presentamos esta iniciativa a los honorables Congresistas del proyecto de ley “Estampilla Pro-Desarrollo *Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote*”, para que sea estudiado y se sirva darle el trámite legislativo correspondiente.

De los honorables Congresistas,

Carlos Eduardo León Celis, Representante a la Cámara; *Juan Manuel Corzo Román*, Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Reseña Histórica

Gramalote es un municipio colombiano ubicado en el departamento de Norte de Santander en la rama oriental de la cordillera de los andes colombianos.

Su desarrollo se llevó a cabo en cuatro etapas: 1) Asentamiento de familias especialmente en el siglo XIX en torno al cultivo del café; 2) Se erigió como Distrito. El Estado Soberano de Santander lo erigió como Nuevo Distrito de Galindo el 7 de octubre de 1864; 3) La Diócesis de Pamplona erige la Parroquia bajo la protección y título del glorioso Arcángel San Rafael en el Distrito de Galindo, el 23 de Diciembre de 1865; y 4) El pueblo es trasladado a la vereda “Gramalote” tomando de ella su nombre definitivo, el 15 de noviembre de 1885. Ha sido fundado dos veces, la primera vez el 27 de noviembre de 1857, y la segunda en 1883 a menos de un kilómetro al sur de la primera fundación.

Los colonizadores de estas tierras llegaron de Salazar, Ocaña, Cúcuta, Pamplona, y un buen número de extranjeros que comerciaban el café y otros productos agrícolas a cambio de telas y zapatos importados de Europa por el lago de Maracaibo. Todo porque tenían la necesidad de climas más sanos que las ya colonizadas tierras del Valle del Sardinata, permitiendo a este territorio tomar protagonismo. En muy poco tiempo las colinas de esta cordillera se poblaron de colonos que vieron en ellas un buen lugar para vivir.

Entre los habitantes más destacados se encontraban en aquella época Don Gregorio Montes, Don Joaquín Peñaranda y Don José Berti, quienes por escritura pública donaron las tierras para la construcción del Templo Parroquial de Galindo, como consta en la Escritura 66 del 15 de diciembre de 1875 del Juzgado del Distrito de Galindo; pero también fueron muy importantes personalidades de Galindo y Gramalote, Don Patricio Sánchez, de Ocaña; Don Cayetano Peñaranda; Don Fidel Lázaro, de Ocaña; Don Juan Benito Ayala, quien donó los terrenos para la Nueva Iglesia Parroquial de Gramalote y el lote de la Casa Cural y sus adyacencias; Don Benito Ortega; Don Silverio Yáñez; Don Pedro León Canal; Don Calixto Moros; Don Casimiro Ballesteros; Don Jerónimo Palacios; Don Eloy Ayala; Don Elías Mora; Don Ignacio Botello; Don Juan de Dios y Belisario Peñaranda Peñaranda; y muchísimos más.

Don Gregorio Montes quien era un pudiente colono propietario de tierras al margen de la quebrada la Calderera, cedió algunos de sus terrenos para construir un oratorio para de esa manera fortalecer la fe cristiana que se profesaba en la época. Se construyó en el año 1857,

año en el cual se fundó por primera vez este municipio y fue en este lugar donde se empezaron a realizar ritos de la fe cristiana, lugar que se utilizaba esporádicamente para ceremonias donde los colonos buscaban oportunidad para orar.

Pero el lugar fue pequeño para el inevitable aumento de la población y fue así como en el año de 1883 un nuevo lugar fue seleccionado para la construcción del poblado ubicado a un kilómetro del reciente destruido, el cual correspondía a un pequeño altozano de la quebrada Calderera, con apenas tres hectáreas de superficie, y las calles fueron trazadas con muy poco orden. Fue tal el desarrollo del antiguo pueblo de Caldereros –Galindo– con colegios, almacenes, posadas para caminantes, depósitos de café, etc., que se hizo necesario trasladar el poblado a otro lugar más amplio, más acogedor”.

La solución no se hizo esperar; se escogió la vereda “Gramalote” para trasladar allí la nueva población; con un poco de sindéresis de sus habitantes se denominó la nueva población con el mismo nombre que ya tenía la vereda escogida para tal fin, hecho que tuvo lugar el 15 de Noviembre de 1885, bajo la Dirección del Vicario Parroquial, Pbro. Domiciano Valderrama.

Finalmente la Constitución del 1886 modifica en parte la forma de gobernar el país; los dirigentes locales encuentran la oportunidad para modificar el nombre del municipio, la solicitud de cambio de nombre fue aceptada a partir de 1888, como nombre escogido se tomó el de Gramalote.

Se dio comienzo y desarrollo a muchas obras de beneficio social, cultural, económico, religioso, militar, familiar, de recreación, artístico, etc., que colocaron a Gramalote en un sitio de mucha importancia regional, departamental y nacional.

Fuente: (Santafé Peñaranda Rafael Darío, Gramalote, su historia, sus gentes, sus costumbres, sus paisajes, su flora y su riqueza, Academia de Historia de Norte de Santander, 229 páginas.)

2. Descripción Física del municipio de Gramalote

Gramalote cuenta con una población de 5928 habitantes, 2871 de ellos residían en la cabecera municipal, hasta que una falla geológica, activada a raíz del fuerte invierno de diciembre de 2010, la destruyera, hoy esta población se encuentra dispersa y asentada en varios municipios circunvecinos, como Santiago, Lourdes y Cúcuta.

Su temperatura media es de 23°C y su altura de 1040 msnm. Se encuentra a 57 km de Cúcuta, se llega por una carretera pavimentada que pasa los municipios de El Zulia, Cornejo y Santiago, luego se debe atravesar puente Gómez sobre el río Peralonso, para continuar el trayecto.

Sus habitantes profesan devoción a la Virgen de Mongui, a la cual le atribuyen múltiples milagros. La Cueva de Covadonga, el Pozo del Molino, la reserva forestal el Bojoso, y muchos sitios más se convierten en atractivo turístico del municipio.

La ubicación de Gramalote en las digitaciones de la Cordillera Oriental daban a su territorio características topográficas en su mayoría con pendientes pronunciadas y escarpadas, esto le da un aspecto particular en cada curva del camino, las corrientes hídricas que surcan su territorio unido a los afloramientos rocosos y las altas pendientes regalaron a Gramalote caídas de agua. Su territorio se extiende desde las orillas del río Peralonso, hasta las nubladas cumbres del espartillo con coberturas vegetales que van desde el bosque tropical hasta los bosques de niebla y el subpáramo.



3. Situación invernal en Colombia

Pero a partir del año 2010 Colombia desafortunadamente fue azotada por una temporada invernal demasiado fuerte, nunca antes vista en el país, situación que ha mantenido en alerta roja a los habitantes de 28 departamentos, ya que cada día se reportan inundaciones, deslizamientos de tierra y crecientes en ríos que han dejado más de tres millones de damnificados.

Durante el segundo semestre del año 2010 y el primer trimestre del año 2011, en las cuatro regiones que conforman el país se han visto afectados 28 departamentos y 1.041 municipios.

REGIÓN	Nº Dpto. por	Nº Dpto. Afectados	% Dpto. Afectados	Nº Mpios. por Región	Nº Mpios. Afectados	% Mpios. Afectados
REGIÓN CARIBE	8	7	88	194	191	98
REGIÓN PACÍFICA	4	4	100	178	175	98
REGIÓN ANDINA	10	10	100	629	601	96
REGIÓN ORIENTAL	10	7	70	118	74	63
TOTAL AFECTACIÓN	32	28	88	1.119	1.041	93

Fuente: Colombia Humanitaria 2011.

Asimismo, se han visto afectados un total de 3.120.268 personas, que equivalen alrededor de 729.829 familias, las cuales representan el 6.78% de la población total proyectada para el año 2011 en Colombia.

	Población Proyectada 2011	Nº de Personas Afectadas	% Personas Afectadas	Familias Afectadas
Totales	46.043.696	3.120.268	6,78%	729,829

Fuente: Colombia Humanitaria 2011.

El invierno ha afectado con mayor intensidad la región Andina y la región Caribe, donde inundaciones han destruido barrios, escuelas, cultivos y ganaderías. También la comunicación terrestre se ha visto afectada por derrumbes que han taponado la banca carretable de las distintas zonas del territorio colombiano. En los departamentos que más daño ha ocasionado la ola invernal han sido Atlántico, Bolívar, Magdalena, Córdoba, Cesar, Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Santander y Norte de Santander, así como Tolima, Caldas, Quindío y Huila.

REGIÓN	Personas Afectadas	% Familias Afectadas
REGIÓN CARIBE	669.275	152.105
REGIÓN PACÍFICA	1.479.434	328.811
REGIÓN ANDINA	77.574	16.460
REGIÓN ORIENTAL	738.106	199.312
TOTAL	2.964.389	696.688

Fuente: Colombia Humanitaria 2011

El invierno también ha generado que los ríos se hayan desbordado, afectando más de 40 mil hectáreas, acabando toda clase de cultivos, destruyendo así las siembras de arroz, maíz, café, cacao, banano, legumbres en general y pastos. Y adicionalmente el invierno ha producido deslizamientos que han causado la destrucción de numerosas viviendas en sectores populares de zonas urbanas y rurales.



4. Desaparición de Gramalote

Debido a esta fuerte ola invernal que sufrió Colombia, el 16 de diciembre de 2010 el casco urbano del municipio de Gramalote, por una falla geológica sobre la cual estaba asentado, fue destruido. Las lluvias originaron el deslizamiento de uno de los cerros de la parte occidental el cual cubrió varias viviendas. A su vez el movimiento telúrico afectó los cimientos de las construcciones del pueblo, las que en su mayoría fueron parcialmente destruidas haciéndolas totalmente inhabitables.



Las alertas emitidas por las autoridades municipales, quienes ordenaron evacuar el poblado a tiempo, evitó que se presentaran víctimas fatales. Sólo se registraron pérdidas materiales. La destrucción por la naturaleza fue inevitable.

Esta acción oportuna también permitió que se rescataran archivos municipales, los elementos sagrados del templo y otros objetos de valor para la comunidad.

Para finales de diciembre el casco urbano del municipio ya estaba destruido y era inexcusable su nueva ubicación.

La destrucción se generó porque el casco urbano se levantó en una zona geológica donde subyacen arcillas pizarrosas (negras o gris oscuro) y rocas de grano muy fino, pertenecientes a la denominada formación cogollo, con una edad de 65 millones de años. Igualmente los estudios indican que alrededor del 17% del área urbanizada estaba construida sobre laderas pendientes que permitan hacer a Gramalote una presa fácil para los deslizamientos.

Conjuntamente por la gran cantidad de agua que se infiltró en el suelo la masa de tierra se saturó, aumentando el peso de la misma y debilitando su consistencia, lo que provocó su caída sobre el municipio por efecto de la gravedad. Al mismo tiempo, el volumen de masa en deslizamiento fue suficiente para producir un microsismo superficial de magnitud cercana a 3,0 en la escala

de Richter. Es decir, una liberación de energía que destruyó completamente el pequeño casco urbano conformado por 830 viviendas aproximadamente, construidas en su mayoría con barro y caña brava (Lo transcrito en cursiva es tomado del informe publicado por el diario La Opinión de Cúcuta de fecha 1° de enero de 2011, de un especial para este diario del señor Carlos H. Flórez Góngora del Departamento de Geotecnia y Minería de la Universidad Francisco de Paula Santander)

La cabecera municipal de Gramalote es hoy el recuerdo de un bello municipio, ya que no pudo contener la fuerza del agua y de la montaña, quedando en un 100% inhabitable. Igualmente es un municipio lleno de ruinas, con cientos de casas destruidas y las pocas que quedaron en pie, están llenas de grietas que las hacen peligrosas.

Sin embargo, hoy el Gobierno Nacional y el Congreso de la República deben tomar las acciones correspondientes para que la nueva ubicación del casco urbano del municipio de Gramalote sea lo más pronto posible.



5. Objeto del proyecto de ley

Este proyecto de ley busca obtener recursos económicos complementarios a los destinados por el Gobierno Nacional, para la construcción del nuevo casco urbano, que responde a un diseño urbanístico que para tal efecto fue aprobado, en el que se incluye la construcción de edificaciones públicas y viviendas de carácter familiar etc., destruidas por la falla geológica que afectó a Gramalote; la reubicación de los más de 3.000 habitantes que vivían en este desaparecido municipio de Norte de Santander y el mejoramiento de la calidad de vida de familias damnificadas por efectos de la naturaleza.

Los recursos económicos se obtendrán de la emisión de la estampilla Pro-Desarrollo “Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote”, del municipio de Gramalote, Departamento Norte de Santander, ya que el 100% del valor recaudado será destinado para la nueva ubicación y construcción del casco urbano del municipio de Gramalote.

De los honorables Congresistas,

Carlos Eduardo León Celis, Representante a la Cámara; *Juan Manuel Corzo Román*, Senador de la República.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de julio de 2011 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 020 con su correspondiente Exposición de Motivos, por el honorable Representante *Carlos Eduardo León* y el honorable Senador *Juan Manuel Corzo*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 021 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual, la Nación se vincula a la conmemoración de los trescientos (300) años de la aparición de Nuestra Señora de las Gracias de Torcoroma del municipio de Ocaña - departamento de Norte de Santander” y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley, tiene como fundamento, permitir que la Nación se asocie a la conmemoración y rinda público homenaje a Nuestra Señora de las Gracias de Torcoroma del municipio de Ocaña - *Departamento de Norte de Santander*, con motivo de la celebración de los trescientos (300) años de su aparición, que se cumplirá el 15 agosto de 2011.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de beneficio para el Santuario de la Virgen de las Gracias de Torcoroma del municipio de Ocaña en el departamento Norte de Santander :

- Construcción de un oratorio
- Ampliación de la plazuela
- Mejoramiento de las redes peatonales de acceso al santuario

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley se incorporarán en el respectivo Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal; en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y en segundo lugar de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

- ANTECEDENTES
- Reseña Histórica

Corrían los primeros años del siglo XVIII. El viajero que recorriera las montañas de Torcoroma escucharía una noticia jubilosa: en el corazón de un árbol había aparecido una preciosa imagen de la Virgen bendita. Dos afortunados campesinos lugareños habían sido los privilegiados descubridores.

La novedad se extendió con el entusiasmo de un pueblo que cree con sinceridad de corazón y con una fe pura y rendida en el amor de Dios. Pero la Santa Iglesia, como en todos estos casos, actuó con prudencia y desconfianza. Llegado el relato de los sucesos a la colonial ciudad de Ocaña, la Sagrada Jerarquía designó a un varón de mucha ciencia y piedad, Diego Jácome Morineli, por ese entonces Cura y Vicario de la ciudad, quien tras examinar con atención las circunstancias y las cualidades, procedió a autorizar la veneración en 1711.

En 1788 se escribe un folleto intitulado “Reseña histórica de la aparición de Nuestra Señora de la Concepción en el monte de Torcoroma en Ocaña”, donde se recoge la documentación del prodigio y la relación de milagros y favores concedidos. Pero hasta 1805 se

publica el estudio más serio con que cuentan los historiadores.

• ¿Cómo sucedió el milagro?

La montaña de Torcoma era por entonces una zona agraria y de gente sencilla. En las laderas de la majestuosa obra natural la familia de los Melo Rodríguez tenía su parcela. Don Cristóbal y doña Pascuala gozaban de la compañía de sus dos hijos, José y Felipe. Según atestiguan sus contemporáneos, los Melo Rodríguez eran personas de reputadas buenas costumbres y de vida impregnada de fe cristiana.

Una mañana don Cristóbal envió a sus hijos a talar un árbol que tuviese buena madera para tallar la caja o “canao” con que fabricaba sus dulces.

Los jóvenes se internaron en la montaña y a medida que aumentaba la espesura, seleccionaban las posibles talas, hasta que encontraron uno que era un portento: pese a que era verano, exhibía unas fragantes flores encarnadas. Era tal su perfume y porte que desde lejos se podía percibir su presencia.

Entusiasmados con el feliz hallazgo, procedieron a talar el árbol. Dada la complicada ubicación del mismo, al cortar su base se produjo un derrumbamiento y la parte principal cayó por un barranco. Atardecía y los muchachos resolvieron regresar a casa y comentar el suceso a su padre. Posteriormente continuaron buscando un árbol apropiado para el fin que requerían satisfacer, pero no dando con ninguno que les sirviese apropiadamente, determinaron utilizar el ya talado y se dirigieron al lugar donde había quedado caído.

Comenzaron a tallar allí mismo la “canao” y a poco de dar los primeros hachazos, quedó a luz “una imagen de María Santísima mi Señora a modo de Concepción, de medio relieve, juntas y puestas las manos sobre el pecho, con acción del rostro como dirigido al cielo, con su corona imperial, parada sobre su media luna, todo del color del mismo palo, la cual vista y reparada por Cristóbal Melo, metiendo las manos al hijo que a la sazón era el que cortaba con el hacha, le detuvo el golpe, y postrados padre e hijos, adoraron aquella rica Joya, de la que se dice despedía de sí no sólo una gran luz, sino el aromático olor de todo el árbol como cuando lo cortaron...” Así fue según las palabras consignadas en el citado documento del Padre Gómez Farelo.

La noticia se esparció por toda la región y los primeros milagros comenzaron a suceder y el señor Vicario autorizó la veneración privada. Hacia 1716 Monseñor Don Fray Antonio de Monroy Meneses llegó hasta Ocaña e investigó por sí mismo los prodigiosos sucesos que se relataban, tras lo cual nombró a Pascuala Rodríguez - madre de los muchachos y esposa de Melo - como Camarera de Alhajas y su ropa de altar. Y dio permiso para que allí mismo se levantase una capilla en su honra. Posteriormente dio orden para que la bendita imagen fuese trasladada a la iglesia principal “con toda la honra y pompa del caso”.

Al tiempo que esto ocurría en la montaña de Torcoroma surgía lo que podría llamarse un “pequeño Lourdes”: un manantial de aguas limpiadas se volvía un bálsamo milagroso para curar toda dolencia de cuerpo o de alma.

• La primera iglesia

Hasta fines del mismo siglo, Nuestra Señora de Torcoroma carecía de iglesia propia, ya que se le veneraba en uno de los altares de la iglesia principal. Pero un emocionante prodigio vino a subsanar tal carencia.

En la Semana Santa de 1782, visitaba Ocaña el Señor Obispo de Santa Marta, Fray Juan de Espinar y Orozco. El licenciado Don Bartolomé Silvio de Aguilar y Quiroz tuvo la honra de hospedarlo. Teniendo la feliz ocurrencia de esta visita pastoral, el Señor Obispo procedió a consagrar el santo óleo, de manera que fueron depositados doce frascos conteniendo el precioso elemento.

El Alférez José Nicolás de la Rosa, autor de “La floresta de Santa Marta”, nos cuenta que en ese momento “rompiéndose accidentalmente el cajón y por consiguiente los frascos, se vertieron en el suelo los Santos Oleos, y el respeto de no pisar aquel suelo, fue motivo de no volver su dueño a vivir en la casa; y con este desamparo se fue cayendo poco a poco, hasta el estado en que está hoy”. Por este motivo fue precisamente sobre la casa del Licenciado Bartolomé Silva de Aguilar donde se construyó la iglesia de la Torcoroma en 1800.

El primer obispo de Santa Marta que, en visita pastoral en 1716, conoció la sagrada imagen aparecida en Ocaña fue fray Antonio Monroy y Meneses, él aprobó este culto mariano y concedió permiso para que se construyera una capilla en el sitio de la montaña de su aparición, hecho que se materializó en el año de 1882.

Y fue en el preciso lugar de la montañesa Torcoroma donde surgió un manantial de aguas límpidas y propiedades milagrosas para que quien quiera que se acerque en busca de la curación de su cuerpo y su alma, sea retribuido con largueza. A causa de esto, este manantial de Nuestra Señora fue conocido como Lourdes Colombiano.

Enterado de los milagros y prodigios obrados por intercesión de Nuestra Señora en este dichoso y desconocido punto de Colombia, Su Santidad San Pío X concedió, con fecha 27 de junio de 1906, misa propia a la Santísima Virgen bajo la advocación de nuestra Señora de las Gracias de Torcoroma.

• Declaratoria de Monumento Nacional

Siendo Presidente de la Republica el Dr. Misael Pastana Borrero y Ministro de Educación el doctor Juan Jacobo Muñoz, con fecha 21 de agosto de 1972, fue expedido el Decreto N° 1425, Por el cual se declaró monumento nacional el Santuario de Nuestra Señora de Torcoroma, llamado ‘Agua de la Virgen’, dándole singular importancia al sitio donde se verificó el prodigio del árbol el 16 de agosto de 1711.

• Dos fechas memorables de sombras y de luces resaltan el poder y la misericordia de nuestra Señora de las Gracias de Torcoroma

En la madrugada del 11 de marzo de 1981, Monseñor José Francisco Rodríguez Salazar, párroco de la Catedral y rector de la Capilla donde se guardaba la imagen aparecida, hizo un llamado de urgencia y constató que manos criminales habían sustraído la imagen de la Virgen de Torcoroma, los vasos sagrados, un estandarte de lujo obsequiado por la damas ocañeras y otros objetos dedicados al culto litúrgico. La noticia del robo en los hogares a través de la radio creó una angustia indescriptible en todos los círculos sociales.

No obstante, en la tarde de ese día cuando se supo que la virgen y de los demás objetos religiosos habían sido recuperados en el Puente Pumarejo de Barranquilla, y hecho prisionero el autor del robo Carlos Alberto Delvecchio de nacionalidad Argentina, la oscuridad de ese día se convirtió en luz, pues se procedió a realizar el viaje a Barranquilla para recuperar la imagen venerada y los demás objetos litúrgicos.

Fue así como en la capital del Atlántico se celebró una misa solemne en la que participaron los parlamen-

tarios Ocañeros Argelino Durán Quintero y Fernando Carvajalino Cabrales, así como el Gobernador de Norte de Santander y el Alcalde de Ocaña quienes habían ido a traer la virgen.

Posteriormente el 13 de marzo de ese año se inició una procesión hacia Ocaña con la imagen recuperada en carro descubierto, seguido por numerosos vehículos de toda clase, en tanto que las gentes a lo largo de la carretera batían palmas y pañuelos blancos en honor a la virgen. (La reseña histórica descrita anteriormente fue tomada de la publicación expedida en su tercera edición por la Diócesis de Ocaña, con ocasión de los 300 años de la aparición de Nuestra Señora de las Gracias de Torcoroma, la cual, se compone de 55 páginas).

• OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como fundamento, el que la Nación se asocie a la conmemoración y rinda público homenaje a Nuestra Señora de las Gracias de Torcoroma del municipio de Ocaña - *Departamento de Norte de Santander*, con motivo de la celebración de los trescientos (300) años de su aparición, que se cumplirá el 15 agosto de 2011.

A lo anterior, se suma la necesidad de adelantar varias obras que requiere el Santuario de la Virgen de las Gracias de Torcoroma del municipio de Ocaña en el departamento Norte de Santander, pues si bien es cierto el lugar cuenta con una capilla dotada de servicios públicos, con una plazoleta y escalinata que conducen al santuario, el número de peregrinos en la actualidad ha aumentado no solo en las fechas especiales de la conmemoración de la aparición de la virgen, sino los sábados de cada semana en los que se celebra la respectiva eucaristía.

Por lo tanto, Se requiere mejorar el acceso al santuario, pues el tránsito por las escalinatas, de las personas que acuden al lugar sagrado, resulta inadecuado toda vez que la peregrinación ha aumentado considerablemente.

Además, es imprescindible construir un oratorio y ampliar la plazoleta, pues a raíz del incremento del volumen de los feligreses que visitan el santuario todas las semanas, afrontan incomodidades en las celebraciones eucarísticas.

• Obras Necesarias

- Construcción de un oratorio
- Ampliación de la plazoleta
- Mejoramiento de las redes de acceso peatonal al santuario

• Consideraciones y Viabilidad Jurídica del Proyecto

El presente proyecto de ley “*Por la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los trescientos (300) años de la aparición de Nuestra Señora de las Gracias de Torcoroma del municipio de Ocaña –Norte de Santander–*”, y se dictan otras disposiciones; respeta los lineamientos de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente los artículos 335 constitucionales y el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, respeto que radica el apego al principio de legalidad del gasto público, principio ampliamente examinado por la Corte Constitucional y que ha sido resumido de la siguiente manera: *corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión del principio democrático.*

Dicho principio actúa en dos momentos diferenciados, el primero de ellos por el cual las erogaciones deben ser previamente decretadas por la ley (C. P., artículo 346) y el segundo de ellos, en donde deben ser apropiadas por la Ley de Presupuesto (C. P., artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas.

En virtud de lo anterior y una vez el presente proyecto se convierta en Ley de la República, si el Gobierno Nacional así lo considera, en otra ley anual de presupuesto puede incorporar los gastos autorizados por el Congreso con motivo de la **“Commemoración de la Celebración de los trescientos (300) años de la aparición de Nuestra Señora de las Gracias de Torcoroma del municipio de Ocaña –Norte de Santander– que se cumplirá el 15 de agosto de dos mil once (2011)”**; por medio de apropiaciones presupuestales, convirtiéndose lo establecido en este proyecto de ley, en un título jurídico, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para su posterior inclusión del gasto correspondiente, pero en sí mismo, no constituye una orden para llevar a cabo esta inclusión, posición reiterada por la Corte Constitucional.

A continuación nos permitimos presentar a disposición de los honorables Congresistas el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta apartes de algunas sentencias de la honorable Corte Constitucional donde establece con claridad que es viable que el Congreso expida leyes en este sentido, toda vez, que a este respecto ya se han tramitado proyectos similares:

En la Sentencia C-324 de 1997, donde se estudiaron las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 157 de 1995 Senado y 259 de 1995 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del sesquicentenario de la ciudad de Manizales y se vincula con la financiación de algunas obras de vital importancia para esta ciudad*; con ponencia del doctor Alejandro Martínez Caballero la Corte dijo:

“La Constitución, y tal como lo ha señalado esta corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial en el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo.

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

En el mismo sentido, la Sentencia C-859 de 2001, con ponencia de la doctora Clara Inés Vargas Hernández, al analizar las iniciativas que ordenan un gasto público, y provienen del Congreso la Corte dijo:

“La jurisprudencia constitucional ha rechazado por inconstitucionales las iniciativas provenientes del Congreso de la República que ordenan un gasto público, cuando quiera que el objetivo perseguido con la medida radica en imponerle al Gobierno la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de partidas con destino a la financiación de proyectos y programas que son de competencia de los entes territoriales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Distribución de Competencias.”

Es importante precisar, que del análisis del proyecto queda claro que en el mismo no se le está dando una orden al Ejecutivo, acción esta que sería a todas luces inconstitucional. Por el contrario se consagra una autorización, que como acabamos de transcribir tiene pleno respaldo en las sentencias de la honorable Corte Constitucional.

Por los argumentos expuestos y considerando la importancia del Monumento de la Virgen de las Gracias de Torcoroma, presento a los honorables Congresistas el proyecto de ley para que sea estudiado y se sirva darle el trámite legislativo correspondiente.

De los honorables Congresistas,

Carlos Eduardo León Celis, Representante a la Cámara; *Juan Manuel Corzo Román*, Senador de la República.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de julio de 2011 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 021 con su correspondiente Exposición de Motivos. Por el honorable Representante *Carlos Eduardo León C.*, y el honorable Senador *Juan Manuel Corzo*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 533 - Jueves, 28 de julio de 2011
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTO DE LEY	
Proyecto de ley número 016 de 2011 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 28 de la Ley 16 de 1990.....	1
Proyecto de ley número 017 de 2011 Cámara, por medio de la cual se establece un Régimen de Contratación Directa para las Organizaciones de Acción Comunal.....	2
Proyecto de ley número 018 de 2011 Cámara, por medio de la cual se establece la creación de los I Juegos Deportivos de la Orinoquía y la Amazonía.....	5
Proyecto de ley número 019 de 2011 Cámara, por la cual se regula un Arancel Judicial y se dictan otras disposiciones.....	8
Proyecto de ley número 020 de 2011 Cámara, por medio de la cual se crea la estampilla Pro-Desarrollo Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote y se dictan otras disposiciones.....	19
Proyecto de ley número 021 de 2011 Cámara, por medio de la cual, la Nación se vincula a la conmemoración de los trescientos (300) años de la aparición de Nuestra Señora de las Gracias de Torcoroma del municipio de Ocaña - departamento de Norte de Santander” y se dictan otras disposiciones.....	21