



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 985

Bogotá, D. C., viernes, 27 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 011 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 563 de la Ley 906 de 2004, adicionado por la Ley 1826 de 2017, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D. C., octubre de 2017

Doctor

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate del Proyecto de ley número 011 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 563 de la Ley 906 de 2004, adicionado por la Ley 1826 de 2017, y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente,

De acuerdo con la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera, a través del Acta número 002 de agosto 8 de 2017, como Ponente para el primer debate del **Proyecto de ley número 011 de 2017, por medio de la cual se modifica el artículo 563 de la Ley 906 de 2004, adicionado por la Ley 1826 de 2017, y se dictan otras disposiciones**, procedo dentro del término establecido a presentar ante la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el informe de ponencia.

I. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 011 de 2017 fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Representantes Jaime Enrique Serrano Pérez, Germán Alcides Blanco Álvarez, Orlando Alfonso Clavijo Clavijo,

Alfredo Guillermo Molina Triana, Juan Carlos García Gómez, Luis Fernando Urrego Carvajal, Julio Eugenio Gallardo Archbold y Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza.

II. TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de ley fue radicado el día 20 de julio y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 589 de 2017. Para iniciar el primer debate del proyecto ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y fui designado como ponente del mismo mediante acta No. 002 de agosto 8 de 2017.

III. OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa pretende que hasta el 10 por ciento de las armas de fuego, que sean objeto material de un delito y que hayan cumplido con las disposiciones legales frente a la cadena de custodia, no sean destruidas, sino que sean asignadas a través del Departamento Control Comercio de Armas Municiones y Explosivos (DCCA) al personal activo y no activo de las Fuerzas Armadas y de Policía, y a las personas naturales que cumplan con los requisitos que la ley consagre frente al tema.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO RADICADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 011 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 563 de la Ley 906 de 2004, adicionado por la Ley 1826 de 2017, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 563 de la Ley 906 de 2004, adicionado por la Ley 1826 de 2017, el cual tendrá un nuevo párrafo así:

Artículo 563. Destrucción del objeto material del delito. En las actuaciones por conductas punibles en las que se empleen como medios o instrumentos para su comisión, armas de fuego o armas blancas, una vez cumplidas las previsiones de este código relativas a la cadena de custodia y después de ser examinadas por peritos para los fines investigativos pertinentes, se procederá a su destrucción previa orden del fiscal de conocimiento, siempre que no sean requeridas en la actuación a su cargo.

Parágrafo. La Fiscalía General de la Nación aplicará el procedimiento previsto en este artículo para las armas de fuego o armas blancas que actualmente se encuentran a su disposición.

Parágrafo Nuevo. Hasta un diez (10) por ciento de las armas de fuego entregadas por la Fiscalía General de la Nación al Ministerio de Defensa no serán destruidas y serán asignadas por el Departamento Control Comercio de Armas Municiones y Explosivos (DCCA), al personal activo y retirado de las Fuerzas Armadas y de Policía y demás personas naturales de conformidad con la reglamentación que para tal efecto se expida.

Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

V. CONSIDERACIONES

La presente iniciativa legislativa pretende poner en circulación un porcentaje de las armas de fuego que han sido objeto material de un delito y que ya cumplieron las disposiciones concernientes a la cadena de custodia en el proceso penal. Ahora bien, se procederá a presentar las disposiciones respecto al tema de armas en el ordenamiento jurídico colombiano, en aras de analizar la legalidad del Proyecto de Ley:

- Constitución Política de Colombia

Artículo 223. Sólo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas.

Los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del Gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que aquella señale. (Subraya fuera del texto).

La Constitución consagra que es el Estado quien tiene el monopolio de las armas en el territorio colombiano y, por ende, sobre él recae la facultad de establecer los parámetros para que

particulares puedan ejercer porte y tenencia sobre estas.

- Decreto número 2535 de 1993, *por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos.*

Artículo 92. *Decomiso en virtud de sentencia judicial o acto administrativo.* En firme la sentencia o acto administrativo que ordene el decomiso de un arma de guerra. Esta quedará a disposición del Comando General de las Fuerzas Militares quien podrá disponer de ella de conformidad con lo dispuesto en este Decreto, o asignarla a la Fiscalía General de la Nación, la Fuerza Pública, organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados de carácter permanente.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Defensa reglamentará el trámite que deberá seguirse para el uso del material a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 93. *Remisión del material decomisado.* El material decomisado deberá ser enviado por conducto de los Comandos de Unidad Táctica u Operativa o sus equivalentes en la Armada y la Fuerza Aérea, al Departamento de Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General trimestralmente, salvo los explosivos y sus accesorios que serán destruidos previa elaboración del acta correspondiente.

Parágrafo. El material decomisado en Santafé de Bogotá y Cundinamarca, se remitirá directamente al Departamento de Control Comercio Armas, Municiones y Explosivos del Comando General por la autoridad que lo haya dispuesto, dentro de los términos fijados en el presente artículo.

Artículo 100. *Destrucción de elementos decomisados.* El Comando General de las Fuerzas Militares, previo concepto del Departamento Control Comercio Armas, Municiones y Explosivos, e intervención de la Auditoría Interna del citado Comando autorizará la destrucción del material decomisado que se encuentre inservible o en desuso y no pueda ser reconvertido o utilizado por la fuerza pública.

Parágrafo. Se exceptúa de lo establecido en el presente artículo las armas y municiones de guerra.

- Decreto número 1070 de 2015, *por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de defensa.* Entre las distintas disposiciones que se encuentran en la norma, el Capítulo I del Título IV, Armas y Municiones, se encarga de reglamentar el Decreto 2535 de 1993.

En lo relativo a la destrucción, se evidencia otra disposición que complementa lo ya estipulado en el Decreto número 2535 de 1993:

Artículo 2.3.2.4.1. Destrucción. El Comando General de las Fuerzas Militares, previo concepto del Departamento Control, Comercio, Armas, Municiones y Explosivos, podrá autorizar a

la Industria Militar (Indumil), la destrucción de las armas recogidas como resultado de campañas cívicas y educativas de desarme y destinar el material resultante a la construcción de monumentos y obras alegóricas a la paz y al desarme, directamente o mediante convenios celebrados para tal fin.

- Ley 1453 de 2011, *por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad*. En el articulado es pertinente señalar el aumento de la pena en los siguientes tipos penales, que son los que tipifican las acciones propias de una conducta ilícita frente a la fabricación, tráfico y porte de armas:

Artículo 19. *Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones*. El artículo 365 de la Ley 599 de 2000 quedará así:

Artículo 365. Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones. El que sin permiso de autoridad competente importe, trafique, fabrique, transporte, almacene, distribuya, venda, suministre, repare, porte o tenga en un lugar armas de fuego de defensa personal, sus partes esenciales, accesorios esenciales o municiones, incurrirá en prisión de nueve (9) a doce (12) años.

Artículo 20. *Fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos*. El artículo 366 de la Ley 599 de 2000 quedará así:

Artículo 366. Fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las Fuerzas Armadas o explosivos. El que sin permiso de autoridad competente importe, trafique, fabrique, transporte, repare, almacene, conserve, adquiera, suministre, porte o tenga en un lugar armas o sus partes esenciales, accesorios esenciales, municiones de uso privado de las Fuerzas Armadas o explosivos incurrirá en prisión de once (11) a quince (15) años.

Lo anterior evidencia una política criminal encaminada a endurecer las penas frente a la fabricación, tráfico y porte ilícito de armas, en concordancia con los compromisos adquiridos a nivel internacional frente a este tema y como una manera de lograr disminuir la comisión del delito. Los compromisos internacionales mencionados serán desarrollados de manera más profunda en el acápite de conveniencia.

- Ley 1826 de 2017, *por medio de la cual se establece un Procedimiento Penal Especial Abreviado y se regula la figura del acusador privado*. En esta norma se crea el artículo que es objeto de adición por parte del presente Proyecto de Ley:

Artículo 41. La Ley 906 de 2004 tendrá un nuevo artículo 563, así:

Artículo 563. Destrucción del objeto material del delito. En las actuaciones por conductas punibles en las que se empleen como medios o instrumentos para su comisión, armas de fuego o armas blancas, una vez cumplidas las previsiones de este código relativas a la cadena de custodia y después de ser examinadas por peritos para los fines investigativos pertinentes, se procederá a su destrucción previa orden del Fiscal de conocimiento, siempre que no sean requeridas en la actuación a su cargo.

Parágrafo. La Fiscalía General de la Nación aplicará el procedimiento previsto en este artículo para las armas de fuego o armas blancas que actualmente se encuentran a su disposición.

Con este nuevo artículo del Código Penal se buscaba la destrucción del objeto material del delito, incluyendo en este grupo las armas que han cumplido con las disposiciones relativas a la cadena de custodia, evitando así el almacenamiento innecesario de material probatorio que ya no sea indispensable para impartir justicia en la jurisdicción penal. Actuar que está en armonía con los principios de eficiencia y economía, que son transversales en el ejercicio de la función pública en Colombia.

Sin embargo, los autores del Proyecto de ley número 011 de 2017 manifiestan en la exposición de motivos que esta disposición contiene un vacío en el sentido de que la norma no estipuló el tipo de armas que serían objeto de esta destrucción y en qué modo se realizaría. Para superar dicho vacío, se propone que un 10 por ciento de estas armas de fuego sean enviadas al Departamento Control Comercio de Armas Municiones y Explosivos (DCCA) para que sean asignadas a miembros y exintegrantes de la fuerza pública y particulares que cumplan con los requisitos establecidos en la ley frente a este tema.

Ahora bien, no es claro en la exposición de motivos el fundamento de los autores para determinar que sea el 10 por ciento de las armas y no un mayor o menor porcentaje, tampoco como la asignación de estas supera el vacío que señalan respecto al tipo de armas y la manera de destrucción. Asimismo, la iniciativa no establece la periodicidad con la que se deberá realizar la asignación al DCCA, por ejemplo, si se haría trimestral, semestral o anualmente.

Sin embargo, hasta este punto el análisis de legalidad evidencia que la adición de un parágrafo al artículo 563 de la Ley 906 de 2004 no es contrario a la Constitución ni a las normas que han desarrollado de manera amplia y detallada la materia. Pues la destinación del 10 por ciento de las armas sería una facultad en cabeza del Estado colombiano, que, a través de la entidad competente, sería el garante de realizar dicha asignación solo a quienes cumplan los requisitos legales para porte y tenencia de armas.

En este sentido, la iniciativa legislativa no es contraria al ordenamiento jurídico colombiano, pues el Estado mantiene el monopolio legítimo de las armas, tal como está consagrado en la Constitución Política.

Jurisprudencia constitucional

Monopolio del Estado sobre las armas

A continuación, se evidencian algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional en relación con el monopolio del Estado colombiano sobre las armas:

- **Sentencia C-077 de 1993**

“El único que originaria e incondicionalmente puede poseer y portar armas es el Estado a través de la fuerza pública (C. P. art. 216) y los miembros de los organismos y cuerpos oficiales de seguridad (C. P. art. 223) y su uso se circunscribe a los precisos fines y propósitos enunciados en la Constitución y la ley. Cualquier otra posesión se deriva del permiso estatal. Junto al indicado monopolio, dada la necesidad del permiso para la constitución y circulación de derechos ulteriores sobre las armas y demás elementos bélicos, cabe reconocer una reserva estatal de principio sobre su propiedad y posesión. A partir de esta reserva el Estado puede, en los términos de la ley, crear y administrar titularidades privadas, a través de la técnica administrativa del permiso. La propiedad y posesión de los particulares no tiene frente a este conjunto de bienes un valor constitucional originario que pueda oponerse al Estado. Por el contrario, cualquier titularidad proviene de este y tiene el alcance relativo que pueda en cada caso derivarse de las leyes”.

- **Sentencia C-296 de 1995**

“La Corte ha entendido entonces que la Constitución de 1991 crea un monopolio estatal sobre todas las armas y que el porte o posesión por parte de los particulares depende de que el Estado otorgue el correspondiente permiso. En este orden de ideas no puede afirmarse que la creación de tal monopolio vulnera el artículo 336 de la Carta, pues se trata de un monopolio de creación constitucional que nada tiene que ver con los monopolios de orden económico de que habla este último artículo”.

- **Sentencia C-1145/00**

Alcance del monopolio estatal sobre las armas

“Como lo ha reconocido la Corte, el uso de cualquier tipo de armas –de guerra o de uso personal– tiene un potencial ofensivo que debe ser fuertemente controlado por el Estado. A este respecto, la Corporación ha señalado que contradice los postulados más elementales del Estado Social de Derecho la teoría según la cual los ciudadanos tienen derecho fundamental o constitucional de armarse para su defensa personal. Según la Corte, el Estado contemporáneo tiene la función de monopolizar el ejercicio de la fuerza y debe evitar, por todos los medios, que los miembros de

la sociedad lleguen al extremo de considerar que sus derechos o intereses sólo pueden defenderse causando la muerte de su potencial agresor”.

Derechos adquiridos sobre posesión y tenencia de armas

“A la luz de Constitución resulta francamente imposible hablar de un derecho fundamental o constitucional a comprar, poseer o portar armas, ni un derecho adquirido a conservar el permiso de porte o tenencia. En efecto, como resulta claro de la jurisprudencia de la Corte, cuando las personas han obtenido dicho permiso, se hacen acreedoras, simplemente, a un derecho precario, es decir, a un derecho que puede ser limitado o suspendido, en cualquier momento por el Estado. En consecuencia, nada obsta para que las autoridades competentes, en uso de las facultades que les confiere la existencia del monopolio de las armas, suspendan el porte de armas por parte de particulares cuando ello resulte necesario para el logro de objetivos estatales”.

De esta manera, la iniciativa legislativa no atenta contra el monopolio del Estado frente a las armas, en cuanto serían asignadas por la autoridad competente y estaría sujeta a que el personal activo, el retirado de las Fuerzas Armadas y la Policía y los particulares, cumplan los requisitos consagrados en el ordenamiento jurídico respecto al permiso de porte y tenencia de armas.

A su vez, la Corte también ha expresado que el Estado debe monopolizar el uso de la fuerza y proteger a sus ciudadanos, en tal sentido que estos no sientan la necesidad de armarse para defender sus derechos y es sobre este supuesto que se centrará el análisis de conveniencia que se expondrá a continuación.

Conveniencia del proyecto

Instrumentos internacionales

La política exterior de Colombia frente al uso de armas demuestra el compromiso del país por combatir la fabricación y tráfico ilícito de las mismas. De esta manera, vale la pena destacar:

- El Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos y el Instrumento Internacional de Rastreo. Que busca promover “la acción responsable de los Estados para prevenir la exportación, la importación, el tránsito y la reexportación ilícitos de armas pequeñas y ligeras, mediante el desarrollo de acciones en plano global, regional y nacional”¹.

- La Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos

¹ Desarme y no proliferación. Ministerio de Relaciones Exteriores. Consultado en línea, el 3 de octubre de 2017 en: <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/security>.

y otros Materiales relacionados, aprobada el **13 de noviembre de 1997**, ratificada por Colombia a través de la Ley 737 de 2002. Dicha Convención tiene como propósito “Impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados”². Respecto a la confiscación y decomiso de este material, la Convención estipula lo siguiente:

Artículo VII. Confiscación o decomiso

1. *Los Estados Partes se comprometen a confiscar o decomisar las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que hayan sido objeto de fabricación o tráfico ilícitos.*

2. *Los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para asegurarse de que todas las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que hayan sido incautados, confiscados o decomisados como consecuencia de su fabricación o tráfico ilícitos no lleguen a manos de particulares o del comercio por la vía de subasta, venta u otros medios.* (Subraya fuera del texto).

En este orden de ideas, se evidencia que el Estado colombiano tiene una política exterior en combatir el tráfico y la fabricación ilícita de armas de acuerdo a sus posibilidades. Intención que resulta contraria a las consecuencias que traería la aprobación del Proyecto de ley, puesto que la Fiscalía General de la Nación al emitir concepto³ sobre este pone de presente las dificultades que enfrentan los equipos técnicos para establecer el origen de las armas cuando estas han sido modificadas. La realidad es que no se dispone de las herramientas suficientes para esclarecer con un alto grado de certeza dicho origen. Supuesto que aumentaría la probabilidad de que se reasignen armas que provengan de fabricación o tráfico ilícito, generando un grave incumplimiento de los compromisos adquiridos a nivel internacional y por qué no, un retroceso en los avances hasta ahora hechos en la implementación de estos.

Así las cosas, no es posible que a través de un acto administrativo el Estado subsane la ilegalidad que permea este tipo de armas, pues Colombia está comprometido con la adopción de medidas en contra de la fabricación y tráfico ilícito de estas. Sumando a esto, el artículo citado con anterioridad estipula de manera expresa que los Estados Partes se asegurarán de que las armas decomisadas no lleguen a manos de particulares y la asignación del 10 por ciento pretendida con esta

iniciativa legislativa puede dar cabida a que ocurra todo lo contrario, pues expresamente permite que personas naturales puedan acceder a estas.

Adicionalmente, poner nuevamente en circulación armas que posiblemente fueron las causantes de crímenes de lesa humanidad o el medio con el cual se puso en grave riesgo o se afectaron bienes jurídicos de altísimo valor en el ordenamiento jurídico colombiano, tales como la vida, la integridad personal, la libertad, entre otros, es contrario a la política criminal de disminución del crimen, impartir justicia a todo aquel responsable y afectar los elementos asociados en la comisión del delito.

Impacto social

Al respecto del impacto que pueda generar la iniciativa objeto de esta ponencia es de señalar que el país está atravesando por uno de los retos más importantes de los últimos tiempos, la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC, después de un conflicto de más de 50 años, en donde recientemente fuimos testigos de la finalización del proceso de dejación de armas por parte de este grupo. Según el informe presentado por la Organización de Naciones Unidas como organismo de verificación, fueron más de 7 mil armas entregadas⁴. Simbólicamente, este armamento representa todas las atrocidades propias de una guerra tan larga y violenta como la vivida en Colombia, es por ello, que estas armas fueron silenciadas para siempre y nunca más podrán arrebatar la vida de ningún ser humano. El país logró el desarme de la guerrilla más antigua de América Latina y actualmente se encuentra en negociación con otros actores del conflicto armado, estos pasos nos acercan cada vez más a alcanzar la tan anhelada paz de Colombia.

En ese sentido, en el proceso de terminación del conflicto la prioridad de la Fuerza Pública será la lucha con otras formas de violencia como las bandas criminales y la delincuencia común para garantizar la efectiva protección de sus habitantes y construir una sociedad más pacífica.

Según las estadísticas de la Fundación Ideas para la Paz⁵, la tasa de homicidios en Colombia para 1991 era de 81,1 por ciento frente a una tasa de 25,2 por ciento en 2016. Es decir, se ha logrado avanzar contundentemente en la reducción de homicidios con el paso de los años, sin embargo, aún queda un trabajo arduo por realizar pues en 2016 se cometieron 12.262 homicidios, cifra que posiciona al país dentro de los más violentos de América Latina. De estos 12.262 homicidios,

² Artículo 2°. Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados. Washington. 1997.

³ Concepto sobre el proyecto de ley 011 de 2017. Fiscalía General de la Nación, pág. 14.

⁴ La ONU da por terminada la dejación de las armas de las FARC. Centro de Noticias de la ONU. Consultado en línea, disponible en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=38108#.We5OAhPWxsM>

⁵ Se desactiva la guerra, pero la violencia sigue en Colombia. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1498>

8.588 fueron cometidos con armas de fuego, lo cual corresponde a un 70,03 por ciento.

Queda claro que las armas de fuego son el instrumento más utilizado para causar la muerte de las personas y es por ello que considero inconveniente propiciar que circulen nuevamente armas que fueron el objeto material de un delito, pues además de la probabilidad en el incremento en la comisión de estos, en mi parecer incentiva la creencia de que los ciudadanos se deben proteger a sí mismos cuando es claramente función del Estado ser el garante de la seguridad de las personas.

Ahora bien, es evidenciable la labor del Estado al promover programas de desarme voluntario de la población civil y así disminuir el uso de todo tipo de armas. Un ejemplo de esto es el Plan Desarme, que viene implementando desde hace algunos años la Policía Nacional a lo largo del país y consiste en generar espacios en donde los ciudadanos puedan dejar voluntariamente las armas. Así las cosas, es incongruente por un lado incentivar el desarme de la población y por otro aprobar una ley que permite poner más armas en circulación.

En conclusión, a pesar de que el análisis de legalidad del Proyecto de ley pone de presente que este no es contrario a las normas existentes en el ordenamiento jurídico colombiano, este no es conveniente. Permitir la circulación de un mayor número de armas de fuego puede generar un impacto social negativo si tenemos en cuenta que este es el medio con el que se cometen 7 de cada 10 homicidios en el país. Adicionalmente, es totalmente contrario a la política exterior del país frente a la fabricación y tráfico ilícito de armas, a la política criminal del país de destrucción de los elementos asociados a la comisión del delito y de las demás políticas públicas implementadas por Colombia que pretenden la dejación voluntaria de armas con el fin de construir una sociedad más tolerante y en paz.

VI. PROPOSICIÓN

En consideración de los argumentos anteriormente expuestos, propongo a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes archivar el **Proyecto de ley número 011 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 563 de la Ley 906 de 2004, adicionado por la Ley 1826 de 2017, y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,



JOSÉ NEFTALÍ SANTOS RAMÍREZ
Representante a la Cámara
Departamento Norte de Santander

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SEXTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 235 DE 2017 SENADO Y 141 DE 2017 CÁMARA

por la cual se hace el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El presente Proyecto de ley es de iniciativa parlamentaria, su autora la Senadora Nohora Stella Tovar Rey lo radicó ante la Secretaría General del Senado de la República el día 19 de abril de 2017, se le asignó el número 235 de 2017, fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 260 de 2017.

Fue remitido a la Comisión Sexta, el pasado 26 de abril fue designado como Ponente, el Senador Jorge Prieto Riveros según designación que hiciera el Presidente de la Comisión Sexta, honorable Senador Ángel Custodio Cabrera Báez.

El día 14 de junio de 2017 el Proyecto de ley número 235 de 2017 fue aprobado en primer debate sin modificación tal como consta en el texto definitivo de la Comisión Sexta del Senado.

Siendo aprobado en segundo debate en Plenaria del Senado el proyecto en mención, el día 4 de septiembre del año en curso.

El día 29 de septiembre fui designado por la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, como ponente para primer debate en esta comisión para el **Proyecto de ley número 235 de 2017 Senado y 141 de 2017 Cámara**.

OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El proyecto tiene como finalidad hacer el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Artículo 1º. Objeto. Lograr el reconocimiento nacional de la riqueza y diversidad de los llanos orientales comprendida por el conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales y de la identidad llanera, logrando con tal medida la salvaguarda de las tradiciones y al mismo conjunto de comunidades y pueblos que integran el territorio llanero.

Artículo 2º. Reconózcase en el ámbito nacional al conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales de los llanos orientales, así como a la identidad llanera como elementos integrantes de la riqueza y patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 3º. Adóptense por parte de las autoridades locales administrativas las medidas

necesarias para garantizar la salvaguarda del patrimonio cultural, comprendido como el conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales en el territorio llanero.

Artículo 4°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley será deber de las autoridades locales administrativas:

- a) La salvaguarda de las expresiones y manifestaciones culturales de los llanos orientales y la identidad llanera;
- b) El respeto del patrimonio cultural de las comunidades, grupos e individuos que se trate;
- c) La sensibilización mediante su gestión, en el plano local y nacional la importancia del patrimonio cultural material e inmaterial y de su reconocimiento recíproco.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su sanción.

III. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

1. LLANOS ORIENTALES PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De conformidad con la necesidad del Estado colombiano de contribuir al diálogo entre las diversas culturas del país y de promover el respeto hacia otros modos de vida expresadas en la Nación conformada por sus manifestaciones artísticas, folclóricas, artesanales, expresiones, habilidades y conocimientos propios adquiridos por el trasfondo histórico desarrollado en un ámbito geográfico con características únicas, garantes de la continuidad de esta generacional cultura, surge esta ley por la cual se busca la declaración de la región llanera, su cultura, paisaje y folclor como patrimonio cultural y paisajístico de la nación, en el intento de preservar la cultura llanera como conjunto de *rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias*¹, rasgos, conocimientos, tradiciones y habilidades con tan importante connotación cultural y demográfica, ya que se encuentran no solo en el territorio colombiano sino que a su vez también conforma el 16% del territorio continental venezolano.

Brindar salvaguarda a la tradición y cultura llanera mediante las mismas garantías otorgadas a los planes especiales de protección brindados a las manifestaciones culturales que integran las *Listas Representativas de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación*, se convierte en el objeto de desarrollo de la presente ley, estos beneficios repercutirán en la incentivación de nuevos

mercados económicos y en el fortalecimiento de mercados ya existentes.

2. HISTORIA

Parte de la historia moderna latinoamericana nace a la luz de manos de un temple y valor sin igual de un grupo de hombres pioneros y únicos que armados tan solo de este mismo valor y una visión de aventura y grandeza, conquistaron y domaron tan bravío territorio, conocido hoy como la Región Llanera; la lucha independentista del norte del continente sudamericano comienza su consolidación con el ofrecimiento de la raza llanera con cuna en Casanare y Arauca a la lucha con los españoles. Raza y población que por sus costumbres y acoplo a sus actividades cotidianas que doscientos años después aún perduran en el ideario y actividad diaria del llanero, gozaban de tan grande bravura que fueron el anhelo esperado por la causa patriota, para que junto a Santander y Bolívar pudieran emprender tan heroica y noble tarea de librar del yugo opresor a los pueblos americanos. Por lo que todo desconocimiento de la nobleza y heroísmo de la raza llanera como de su generacional cultura y folclor sería un desconocimiento mismo a la labor patriota de los guerreros llaneros en la Independencia, y por tanto, de nuestros padres de la patria.

El hombre llanero es hombre de la sabana, comparable a la figura del vaquero el norte del continente americano o la del gaucho al Cono Sur, siempre se ha identificado con el caballo, pues uno y otro están ligados y forman una sola naturaleza. Por tradición ha manejado ganados cerriles, se ha dedicado al cultivo de la sementera como medio de subsistencia, cosecha yuca y topocho que junto con la carne son la base de su dieta alimenticia.

Es un hombre alegre y coplero, canta a la sabana, al sol, al río, al Llano. Su familia es su motivación al trabajo; transmite a los más jóvenes las lecciones que fueron aprendidas por sus padres, sabidurías sobre su forma de vida y, por lo tanto, su sustento, tradiciones que generación tras generación van aprendiendo desde pequeños y conformando así una manifestación cultural única en el país y sabana del norte de Sudamérica (Llanos Colombo-Venezolanos) manifestación que hace parte de la cultura, memoria y creatividad del pueblo llanero.

IV. IMPORTANCIA DEL PROYECTO

El turismo, la inversión económica y empresarial y el desarrollo agropecuario e industrial en la región serían las principales consecuencias directas que se lograrían con este reconocimiento a la región Llanera, sentando un precedente en política pública y cultural a nivel nacional como internacional al tratarse de una región geográfica y cultural binacional Colombo-Venezolana cobijando con esta medida la totalidad de territorio llanero como el diverso conjunto de expresiones inmateriales del universo cultural de

¹ Artículo 1° - Ley 397 de 1997, inciso 1.

la Orinoquía colombo-venezolana, asociado a las actividades tradicionales del *llanero*.

Resaltar y reconocer a tan rica cultura y sociedad en el ámbito nacional y de la región latinoamericana se hace un deber del Estado colombiano como lo señala el artículo 2º de la Ley 397 de 1997 cuando afirma que el objetivo primordial de la política estatal sobre la materia son la preservación del patrimonio cultural de la nación y el apoyo y el estímulo a las personas, comunidades e instituciones que desarrollen o promuevan las expresiones artísticas y culturales en los ámbitos locales, regionales y nacional.

Con el propósito de hacer un reconocimiento, por parte del cuerpo legislativo de la República, a los Llanos Orientales como conjunto de patrimonios culturales, inmateriales y materiales de la Nación, se busca a la vez que este sirva como testimonio de la identidad cultural nacional en el presente y en el futuro para no dejar relegada las tradiciones culturales colombianas del ámbito académico, puesto que con su reconocimiento se hace más factible y hacedera la labor de educar y resaltar la importancia y riqueza de las regiones naturales así como también de las ricas tradiciones orales y culturales, incluidas las lenguas, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, que conforman nuestro diverso país.

La importancia de preservar todas aquellas manifestaciones producto de tradiciones y culturas propias, ancestrales y ricas de los distintos pueblos humanos quedó reflejada trascendentalmente con la Convención de la Unesco para la salvaguarda del Patrimonio Cultural e Inmaterial realizada y aprobada en París el 17 de octubre de 2003, en ella se dejó en evidencia de la preocupación generalizada de la comunidad internacional respecto a la acelerada pérdida de las identidades culturales de todo el mundo como producto del proceso de la globalización, generando que técnicas ancestrales sean echadas al olvido por la falta de uso al adoptar las cómodas herramientas del presente, perdiéndose a estas manifestaciones culturales únicas, pues el patrimonio cultural inmaterial incluye a las personas que son creadoras o portadoras de las manifestaciones que lo integran.

1. ECONOMÍA LLANERA

La importancia de los Llanos Orientales en la economía colombiana trasciende en la actualidad a niveles superiores de aportación fiscal y económica a la nación que los de hace más de 20 años. La expansión y fortalecimiento de los mercados económicos presentes en los Llanos Orientales como el cultivo de palma africana, la tradicional ganadería cerril, grandes plantaciones de árboles maderables de gran textura robles, pinos, arroz, soya, algodón y el fuerte sector de hidrocarburos representan para el país un 6.6% del

Producto Interno Bruto Nacional representan un aumento considerable al duplicar su contribución económica al país en el periodo 2000-2014. A esta región el nuevo Plan Nacional de Desarrollo destina un total de \$48,5 billones, para con los cuales se dinamice el desarrollo económico y social; siendo una región de gran interés y perspectiva para nuevos mercados e industria, Colombia ha determinado que los Llanos se conviertan en un polo de desarrollo económico y despensa del país. Para ello, ha iniciado planes para la promoción y establecimiento de industrias (principalmente agrícolas), exploración y explotación de petróleo y gas, y el establecimiento de un sistema de carreteras que unan esta vasta zona con el interior del país.

El país está viviendo un momento crítico, pues debe balancear la búsqueda de la prosperidad económica con la conservación de su patrimonio biológico, pues el alarmante y negativo impacto ambiental que se presenta hoy por hoy en la región repercutirá en la acelerada pérdida de tradiciones y manifestaciones culturales propias de la región llanera, atentando de esta forma el sostenimiento de la función del Estado como protector y garante del Patrimonio Cultural de la Nación según lo establecido y ratificado por Colombia con la Unesco en la Ley 1037 de 2006, aprobatoria de la Convención de la Unesco para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, dejando un nocivo precedente de incumplimiento de la República con los tratados internacionales ratificados por Colombia y anexados al bloque de constitucionalidad.

2. DEBER

La identificación de las manifestaciones culturales se hará con la participación activa de las comunidades de la región llanera, portavoces de primera fila de tales tradiciones e interesados en el reconocimiento, caso tal como la declaración de los Cantos de Trabajo del Llano como Patrimonio Cultural Inmaterial, como una apuesta al arte y la cultura del país, un reconocimiento que se da gracias al trabajo de las comunidades de los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada que han venido trabajando por preservar y salvaguardar este legado.

La salvaguarda y protección de las manifestaciones culturales asumieron un nuevo rol como fundamento y deber constitucional al quedar plasmada la voluntad y compromiso del Estado colombiano de *promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional*² tal y como se encuentra integrado en la Constitución Nacional, pues la creación de la identidad nacional es un fin de todo Estado para

² Artículo 70, Constitución Política de Colombia.

lograr la consolidación de su cultura y sociedad, identidad que se logra a la vez con el conjunto de manifestaciones culturales en el país.

Establecer la necesidad del compromiso de las autoridades administrativas locales y también nacionales en el propósito de salvaguardar el patrimonio cultural de la nación en este caso la protección del patrimonio cultural llanero hace necesario instar a una inversión por parte de las autoridades en la responsabilidad asumida, tanto por mandato legal y constitucional, como también por exigencia de la sociedad misma, con la protección de la cultura, la tradición y la idiosincrasia de los pueblos que integran la nación; esta inversión deberá surgir en un bajo e imperceptible porcentaje de los fondos totales de regalías destinados a los Llanos Orientales por el Gobierno nacional, representados en una suma de \$2.9 billones³ que entran a sumar la totalidad del presupuesto nacional a los Llanos Orientales de \$48,5 billones.

3. PAISAJE CULTURAL LLANERO

La identidad cultural como elemento diferenciador entre los grupos sociales permite su caracterización y distinción de otros: esta se ha ido transformando en el departamento de Casanare, pues las expresiones tradicionales como los juegos, el dialecto de los pueblos, la despedida de los difuntos, los mitos y creencias y la expresión cultural mediante la música se han hibridado generando nuevas formas de manifestarla. La variación en el contenido de las canciones llaneras, las cuales, en su mayoría están siendo creadas con fines lucrativos y no para seguir siendo patrimonio cultural inmaterial del departamento⁴.

3.1. PAISAJE. Es preciso ahora entender que la palabra paisaje se usa básicamente para describir todo aquello que forma un conjunto de elementos visibles sobre el horizonte. Normalmente, se relaciona la noción de paisaje con la presencia de elementos naturales; más sin embargo, el paisaje puede ser sin duda la imagen de una ciudad, de un centro urbano o de gran variedad de espacios en los cuales no predomine necesariamente la naturaleza. Ortega (2011) afirmó al respecto que el paisaje “es un fenómeno marcado por el dinamismo y el cambio, no solo de sus perfiles y contenidos físicos, sino, además, de los significados que se le otorga” (p. 149). Así, el paisaje puede ser muy variado dependiendo de un sinfín de elementos o situaciones tales como el momento del año en que se observa, los elementos que lo componen, quizás el punto de ubicación

específico de aquel que lo observa, puntos de vista que sin duda son subjetivos y que pueden dar un significado completamente único o diferente a un mismo lugar. En este sentido, cada paisaje es único e irrepetible. Es importante señalar que el paisaje no debe ser nunca comprendido como una realidad estática, idea que puede generarse a partir de la representación gráfica del paisaje, si no como una realidad dinámica, en permanente cambio y evolución; esto es así no solo debido a las fuerzas externas, como la acción del ser humano, sino también a las fuerzas de los elementos que lo componen⁵.

El paisaje nos habla de la naturaleza, pero nos habla también de los hombres, de su pasado y de su presente, de su conexión con la naturaleza ordenada de la que forman parte. Porque el paisaje expresa un orden del que forma parte el hombre, y acercarse al paisaje es también una manera de acercarse a la presencia histórica y actual del hombre en él⁶.

3.2. PAISAJES CULTURALES. Los paisajes culturales son bienes culturales y representan las “obras conjuntas del hombre y la naturaleza” citadas en el artículo 1° de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972. Ilustran la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos a lo largo del tiempo, condicionados por las limitaciones y/u oportunidades físicas que presenta su entorno natural y por las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales, tanto externas como internas.⁷

Los paisajes culturales deberían ser elegidos basándose en su Valor Universal Excepcional, su representatividad de una región geocultural claramente definida y su capacidad para ilustrar los elementos culturales esenciales y distintivos de esas regiones. El término “paisaje cultural” comprende una gran variedad de manifestaciones de la interacción entre la humanidad y su entorno natural. Los paisajes culturales reflejan a menudo técnicas concretas de utilización viable de las tierras, habida cuenta de las características y de los límites del entorno natural en el que están establecidos, así como una relación espiritual específica con la naturaleza. La protección de los paisajes culturales puede contribuir a las técnicas modernas de utilización viable de las tierras, conservando al mismo tiempo, o realizando, los valores naturales del paisaje. La existencia

³ Para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre 2016, Ley de Regalías 1744 de 2014.

⁴ Yomara Daza Castañeda Sandra, Patricia Salazar Gutiérrez. *El paisaje como expresión cultural: una mirada desde los compositores de la canción llanera*, pág. 6, Universidad de la Salle. Facultad de Ciencias de la Educación. Maestría en Docencia Extensión Yopal, enero de 2016.

⁵ Yomara Daza Castañeda Sandra, Patricia Salazar Gutiérrez. *El paisaje como expresión cultural: una mirada desde los compositores de la canción llanera*, pág. 32, Universidad de la Salle. Facultad de Ciencias de la Educación. Maestría en Docencia Extensión Yopal, enero de 2016.

⁶ Martínez & Ortega (2010), pág. 48.

⁷ Directrices prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, Comité Intergubernamental de protección del Patrimonio Mundial cultural y natural, Centro del Patrimonio Mundial, pág. 26.

duradera de formas tradicionales de utilización de las tierras sustenta la diversidad biológica en numerosas regiones del mundo. Por consiguiente, la protección de los paisajes culturales tradicionales es útil para mantener la diversidad biológica. Definición y categorías.

Los paisajes culturales se dividen en tres categorías principales:

(i) El más fácil de identificar es el paisaje claramente definido, concebido y creado intencionalmente por el hombre. Comprende los paisajes de jardines y parques creados por razones estéticas, que con frecuencia (pero no siempre) están asociados a construcciones o a conjuntos religiosos o monumentales.

(ii) La segunda categoría es la del paisaje que ha evolucionado orgánicamente. Es fruto de una exigencia originalmente social, económica, administrativa y/o religiosa y ha alcanzado su forma actual por asociación y, como respuesta a su entorno natural. Estos paisajes reflejan este proceso evolutivo en su forma y su composición. Se subdividen en dos categorías:

- un paisaje relicto (o fósil) es aquel que ha experimentado un proceso evolutivo que se ha detenido en algún momento del pasado, ya sea bruscamente o a lo largo de un periodo. Sus características esenciales siguen siendo, empero, materialmente visibles;

- un paisaje vivo es el que conserva una función social activa en la sociedad contemporánea, estrechamente vinculada al modo de vida tradicional, y en el cual prosigue el proceso evolutivo. Al mismo tiempo, presenta pruebas materiales manifiestas de su evolución en el transcurso del tiempo.

(iii) La última categoría comprende el paisaje cultural asociativo. La inscripción de este tipo de paisaje en la Lista del Patrimonio Mundial se justifica por la fuerza de evocación de asociaciones religiosas, artísticas o culturales del elemento natural, más que por huellas culturales tangibles, que pueden ser insignificantes o incluso inexistentes. Inscripción de paisajes culturales en la Lista del Patrimonio Mundial.

La extensión de un paisaje cultural que se ha de inscribir en la Lista del Patrimonio Mundial está delimitada por su funcionalidad e inteligibilidad. En todo caso, el ejemplo elegido debe ser lo suficientemente sustancial como para representar la totalidad del paisaje cultural que ilustra. No se debe descartar la posibilidad de designar largas áreas lineales que representen redes culturalmente significativas de transporte y de comunicación.

Los criterios generales para la conservación y la gestión pueden aplicarse también a los paisajes culturales. Es importante prestar la debida atención a los valores culturales y naturales de esos paisajes y preparar las solicitudes de inscripción en colaboración y en completo acuerdo

con las comunidades locales. La existencia de una categoría de “paisajes culturales” incluida en la Lista del Patrimonio Mundial conforme a los criterios definidos en el párrafo 77 de las Directrices Prácticas, no debe excluir que se sigan inscribiendo sitios de importancia excepcional en relación con los criterios aplicables a los bienes tanto naturales como culturales. En tales casos, su Valor Universal Excepcional debe justificarse con arreglo a ambas categorías de criterios⁸.

3.3. CULTURA. “La cultura no debe entenderse nunca como un repertorio homogéneo, estático e inmodificable de significados. Por el contrario, puede tener a la vez ‘zonas de estabilidad y persistencia’ y ‘zonas de movilidad’ y cambio” (Giménez, 2003, p. 3) la cultura llanera auténtica ha sufrido procesos de transformación debido a la llegada de foráneos quienes han traído sus tradiciones, creencias, modos de ser, manifestaciones musicales, y en general todo un entramado de expresiones culturales propias que se han entrelazado e hibridado con las expresiones culturales llaneras, generando expresiones interculturales en el departamento del Casanare.

4. MÚSICA LLANERA Y COLEO

4.1. CANCIÓN LLANERA. La canción llanera es más conocida como Joropo, tiene unas características particulares que la hacen llamativa, pegajosa y agradable al oído. Para comprender su sentido es necesario traer a colación lo dicho por Olmo (citado en Camacho, 2011) quien sostuvo que “la canción llanera es historia mantenida durante décadas, es transmitida de generación en generación, reproduce aspectos ideológicos, expresa las vivencias y la vida cotidiana, autenticidad del quehacer del llano, aceptada y asumida por el pueblo” (p. 28). En concordancia con Olmo (1992) y siguiendo a Jiménez (2005) cuando afirmó que: la música llanera campesina es la música original, la que narra las vivencias del campo, las injusticias de los políticos, los amores de verdad, conserva el lenguaje verdadero del campo, así como sus ritmos, instrumentos, y todo el ambiente necesario para que sea tradición, es universal siendo criolla (p. 45).

Para la investigación fue necesario comprender el sentido de la canción llanera atendiendo tanto a su forma de composición como a su contenido, para poder entender la posición del compositor y/o cantautor en el momento de expresar sus experiencias de vida, sus emociones y sentimientos frente al paisaje a través de una pieza musical. Para concluir este capítulo, y después del recorrido por los conceptos centrales del estudio no se puede perder de vista que esta es una investigación anclada en una Maestría en docencia y adscrita a la línea de investigación:

⁸ Directrices prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, Comité Intergubernamental de protección del Patrimonio Mundial cultural y natural, Centro del Patrimonio Mundial, pág. 132.

Educación, Lenguaje y Comunicación. Por lo tanto, es necesario establecer una conexión entre las teorías fundantes y la educación y/o docencia. Así las cosas, la educación entendida como un proceso de socialización no deben desligarse del contexto, es decir, no puede pretender ser un espacio aislado y netamente cognitivo. Por el contrario, debe ser una actividad pensada dentro y para un grupo social que impulse la preservación de la esencia que lo constituye y distingue de otros. No significa esto, quedarse estancado en el pasado pero sí, mantener sus tradiciones y rasgos identitarios, proyectándose al futuro en escenarios inclusivos y de hibridación. Con todo y lo anterior, el paisaje llanero como expresión cultural desde la mirada de los compositores de la canción llanera, se convierte en un aparejo para hacer la transición de ese contexto a la escuela y de esta manera convertir el ejercicio docente en un sistema pensado en las necesidades reales de una comunidad en particular, en pro de la salvaguarda y comprensión de su cultura, su identidad, su historia y sus especificidades.

El joropo es la expresión general del folclor llanero, se practicaba en la región como una forma de expresar los valores artísticos, culturales y tradicionales exaltando con sus cantos y composiciones el arduo trabajo de llano y en especial los cantos de vaquería y su entorno natural destacando la alegría con la cual se realiza, las bondades de la naturaleza, la hermosura de sus paisajes, los morichales, lagunas, etc. El joropo renace como su máxima expresión de cultura y tradición llanera, poco a poco va recuperando su lugar a nivel regional y nacional. En la actualidad encontramos arpistas, cuatristas, cantores y bandolistas los cuales exponen su arte de la música llanera por cualquier parte del territorio nacional.

Se han logrado triunfos internacionales producto de los cantantes de la música llanera, como lo es su máximo exponente colombiano, Orlando el Cholo Valderrama. El cual fue galardonado con el Grammy Latino 2008 al mejor álbum de música folclórica por su producción "Caballo". En ese momento se partió en dos la historia del joropo, y se le empezó a dar a esta música el reconocimiento que hacía mucho rato se merecía. Por su parte, Walter Silva, cantante y compositor casanareño también ha sido nominado en dos oportunidades a este Premio Grammy Latino, dejando claro que el folclor llanero está en sus mejores momentos a nivel internacional. Al igual se encuentran un sinnúmero de artistas, compositores y cantantes que han hecho eco en la música llanera a nivel nacional.

4.2. COLEO

El coleo es expresión cultural de la faena diaria del llanero hasta convertirlo en el deporte del llano. El llanero demuestra todo su valor y fortaleza y en un despliegue de habilidades para derribar la res en el trabajo de llano.

En la actualidad además de la connotación del arduo trabajo desarrollado por el llanero, es un deporte practicado no solo en Colombia sino en el también país hermano Venezuela, México, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Cuba, Guatemala, Costa Rica, Uruguay y Paraguay en donde el toro, el caballo y el jinete se armonizan para producir uno de los espectáculos más bellos de los que hace gala de nuestro folclor.

4.3. DERECHO INTERNACIONAL

La **Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura** Unesco – Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural Convención – 1972.

V. PROPOSICIÓN

En consecuencia y por las razones antes expuestas, nos permitimos rendir ponencia positiva y le solicitamos a los honorables Miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, darle primer Debate en cámara al **Proyecto de ley número 235 de 2017 Senado y 141 de 2017 Cámara**, por la cual se hace el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero.

Cordialmente,



CARLOS ALBERTO CUERO VALENCIA
Representante a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO PARA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SEXTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY 235 DE 2017 SENADO Y 141 DE 2017 CÁMARA

por la cual se hace el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Lograr el reconocimiento nacional e internacional del paisaje llanero, la riqueza y diversidad de los llanos orientales, comprendida por el conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales de la identidad llanera, logrando con tal medida la salvaguarda de las tradiciones de las comunidades y pueblos que integran el territorio llanero.

Así mismo, proteger el paisaje cultural llanero conservando y realzando sus valores naturales, sin desconocer el uso tradicional de la tierra, manteniendo su diversidad biológica.

Artículo 2°. Reconózcase como elementos integrantes de la riqueza y patrimonio cultural de la Nación el conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales de los llanos orientales, la identidad llanera, el deporte del coleo, las expresiones lingüísticas, sonoras, musicales, cantos de vaquería, expresiones audiovisuales, filmicas, testimoniales, documentales, literarias, bibliográficas, museológicas o antropológicas, el paisaje cultural, su fauna y flora.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, entiéndase por patrimonio cultural lo definido en el artículo 1° de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 que pacta:

“A los efectos de la presente Convención se considerará “patrimonio cultural”: - los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, - los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico”.

Artículo 3°. Reconózcase el paisaje cultural llanero como patrimonio cultural material e inmaterial de la Nación. Los Departamentos que conforman la región de la Orinoquia deberán integrar la protección del patrimonio cultural y natural en los programas de planificación regional, impulsando a los miembros del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, a la realización de proyectos de investigación en el marco de los Programas Nacionales y Programas Estratégicos presentados en las convocatorias anuales que adelanta Colciencias y realizar las gestiones necesarias para la inscripción del paisaje cultural llanero en la lista del patrimonio mundial de la Unesco.

Artículo 4°. Adóptense por parte de las autoridades locales administrativas las medidas necesarias para garantizar la salvaguarda del Patrimonio Cultural, comprendido como el conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales en el territorio llanero.

Artículo 5°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley será deber de las autoridades locales administrativas:

a) La salvaguarda de las expresiones y manifestaciones culturales de los llanos orientales y la identidad llanera;

b) El respeto del patrimonio cultural de las comunidades, grupos e individuos que se trate;

c) La sensibilización mediante su gestión, en el plano local y nacional la importancia del patrimonio cultural material e inmaterial y de su reconocimiento recíproco.

Artículo 6°. Ínstese al Ministerio de Cultura para que convoque a los Departamentos de Casanare, Meta, Arauca, Guaviare y Vichada para la conformación de un comité técnico regional que estará integrado por grupos sectoriales académicos, Corporaciones Autónomas Regionales, Administraciones Municipales y Departamentales para el desarrollo de iniciativas y mesas de trabajo con el fin de realizar la solicitud de inscripción en la lista de Patrimonio Mundial de la Unesco.

Cada uno de los departamentos y entidades que conformen dicha comisión técnico regional, dentro de su marco de gasto de mediano plazo, propenderá por la adecuada disponibilidad de recursos que permita el cumplimiento de los objetivos.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su sanción.

Cordialmente,



CARLOS ALBERTO CUERO VALENCIA

Representante a la Cámara

Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 25 de octubre de 2017

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al **Proyecto de ley número 141 de 2017 Cámara, 235 de 2017 Senado**, por el cual se hace el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero.

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante *Carlos Alberto Cuero*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 412/ del 25 de octubre de 2017, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ
Secretario

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 143 DE 2017
CÁMARA**

por medio de la cual se promueve y fomenta la manifestación artística de las comunidades afrodescendientes, negras, raizales, palenqueras e indígenas de Colombia y se dictan otras disposiciones.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El presente proyecto de ley es de iniciativa parlamentaria, sus autores son los Representantes Guillermina Bravo Montaña, Ana Paola Agudelo García y Carlos Eduardo Guevara Villabón.

Fue radicado en Cámara el 13 de septiembre del 2017 y radicado en la Comisión Sexta el 20 de septiembre del mismo año.

Fui designado como Ponente para Primer Debate al Proyecto de ley número 143 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se promueve y fomenta la manifestación artística de las comunidades afrodescendientes, negras, raizales, palenqueras e indígenas de Colombia y se dictan otras disposiciones*, el 27 de septiembre de 2017, mediante nota interna número 3.6 – 367/17.

OBJETO DE LA INICIATIVA

La presente ley tiene por objeto, promover y fomentar las manifestaciones y expresiones culturales y artísticas que se han transmitido de generación en generación en las comunidades afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras e indígenas del país, con el fin de que puedan conservarse y ser transmitidas a las nuevas generaciones.

Estas manifestaciones culturales y artísticas son elementos materiales, espirituales e inmateriales ancestrales y presentes, inherentes a la historia, al arte, a las prácticas tradicionales de producción, de prevención y de sanación de enfermedades,

a los métodos tradicionales de convivencia y de relacionamiento inter e intraétnico, a la relación con el ambiente, a las prácticas y conocimientos, entre otros, que identifican a cada uno de los grupos afrodescendientes e indígenas, constitutivos de la pluriétnia nacional, elementos que de manera individual o colectiva, reconocen como propios por el valor y significado que les aporta en la consolidación de su identidad y dignidad cultural y a las que tienen pleno derecho de acceder, practicar, disfrutar y participar de manera activa como autonomía étnica.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Artículo 1°. Tal como lo define su artículo 1°, el objeto del presente proyecto de ley pretende rescatar, preservar y reivindicar los legados culturales ancestrales de una población que representa nada más y nada menos, que el 10.5% del total nacional, más de 4.311.757 colombianos, ubicados a todo lo ancho y largo del territorio nacional, concentrándose mayormente en las regiones costeras del Pacífico y el Atlántico, San Andrés y Providencia, en las grandes capitales de nuestros departamentos, donde más del 70% vive en las áreas urbanas y preurbanas.

En su artículo 2°, establece en cabeza del Ministerio de Cultura y Turismo, con el apoyo de las Secretarías de Cultura y Turismo de los entes territoriales del orden departamental, municipal y distrital, la promoción y el fomento al encuentro de culturas, las diferentes expresiones culturales y artísticas de las poblaciones afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras del país, lo que permite de conformidad con los objetivos expresados en la Declaración del Decenio Internacional para los Afrodescendientes, Resolución número 68/237 de las Naciones Unidas, promoviendo un mayor reconocimiento y respeto de la diversidad de la herencia y cultura de los afrodescendientes y de su contribución al desarrollo de las sociedades y se acoge a los postulados del inciso primero del artículo 3° del Capítulo 2° de la Ley 70 del 93, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural y el derecho de igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana.

Establece el artículo que durante la celebración del 12 de octubre de cada año, se realizarán actividades culturales, encuentros, foros, ferias artesanales, saberes culinarios, literatura, música, pintura y demás manifestaciones artísticas propias de estos pueblos.

El artículo 3°, autoriza al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 341 y 345 de la Constitución Política, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación a mediano plazo, las partidas presupuestales necesarias que se requieran para el cumplimiento del objetivo trazado en la presente ley.

Artículo 4º, define la vigencia de la presente ley.

CONVENIENCIA DEL PROYECTO

En Colombia existe una serie de normas relacionadas con las comunidades étnicas que son propias de la necesidad de reconocer y proteger la diversidad cultural de la nación; no obstante, muchas veces se presentan problemas en su aplicación, lo que hace que estas, en muchas ocasiones, cumplan una función meramente simbólica.

Esta iniciativa surge de la necesidad de que las expresiones culturales y artísticas de las poblaciones que por tradición han sido discriminadas en nuestro país, como las comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras e indígenas, se puedan fomentar y fortalecer, independientemente de lo que establece la ley de cultura, con el fin de que se permita el pleno disfrute de los derechos socioculturales de estas poblaciones, para que con el paso del tiempo dichas expresiones culturales puedan enriquecerse y ser disfrutadas por las nuevas generaciones, mediante la adopción de acciones positivas por parte del Estado.

Esta iniciativa su aprobación y su cumplimiento se constituirá en una valiosa herramienta para que el Ministerio de Cultura en coordinación con los entes nacionales, regionales, locales relacionados y con las comunidades correspondientes y el sector privado avancen en la construcción de una verdadera política pública de la cultura, que garantice en el tiempo la aplicación de todas las reivindicaciones culturales acordadas.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

En 1991 esta diversidad étnica y cultural fue reconocida en la Constitución Política de Colombia. Este reconocimiento se ha traducido en normas y políticas y en numerosas acciones. La carta política dispone:

Artículo 7º. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

Artículo 8º. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

Artículo 10. El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Artículo 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

Artículo 18. Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.

Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación.

Artículo 72. El patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

Artículo 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades (...).

Ley 70 de 1993 que busca entre otro establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad

colombiana y establece como uno de sus principios: “El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana”.

Ley 397 de 1997 que señala entre sus principios que el Estado garantiza a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras y raizales y a los pueblos indígenas el derecho a conservar, enriquecer y difundir su identidad y patrimonio cultural, a generar el conocimiento de las mismas según sus propias tradiciones y a beneficiarse de una educación que asegure estos derechos.

El artículo 13. Derechos de grupos étnicos. Los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica conservarán los derechos que efectivamente estuvieren ejerciendo sobre el patrimonio arqueológico que sea parte de su identidad cultural, para lo cual contarán con la asesoría y asistencia técnica del Ministerio de Cultura.

Con el fin de proteger lenguas, tradiciones, usos y costumbres y saberes, el Estado garantizará los derechos de autoría colectiva de los grupos étnicos, apoyará los procesos de etnoeducación, y estimulará la difusión de su patrimonio a través de los medios de comunicación.

El Título III de la ley establece el fomento y los estímulos a la creación, a la investigación y a la actividad artística y cultural.

Acorde con los mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural que promulga **la Ley 70 del 93** plasmado en el artículo 32 Capítulo 5°, esta ley garantiza a las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, un proceso educativo de conformidad a sus necesidades etnoculturales e insta a las autoridades competentes a adoptar las medidas necesarias para que en cada uno de los niveles educativos, los currículos se adapten a esta disposición.

Convenios internacionales

El Convenio 169 de la OIT que tiene que ver con la protección de los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y la protección de sus valores culturales, sociales y económicos.

IMPACTO FISCAL

Esta iniciativa no genera impacto fiscal puesto que no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios.

No obstante lo anterior, tenemos como sustento los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, como lo es la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, es preciso aclarar que la iniciativa contempla que la aplicación de esta sea progresiva en el Distrito, así:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.

“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda” [1] (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Proposición

En consecuencia y por las razones antes expuestas, nos permitimos rendir Ponencia Positiva y le solicitamos a los honorables Miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar primer debate en Cámara al Proyecto de ley número 143 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se promueve y fomenta la manifestación artística de las comunidades afrodescendientes, negras, raizales, palenqueras e indígenas de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



CARLOS ALBERTO CUERO VALENCIA
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 143 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se promueve y fomenta la manifestación artística de las comunidades afrodescendientes, negras, raizales, palenqueras e indígenas de Colombia y se dictan otras disposiciones.

CUERPO DEL PROYECTO

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto promover y fomentar las manifestaciones y expresiones culturales y artísticas que se han transmitido de generación en generación en las

comunidades afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras e indígenas del país.

Artículo 2°. El Ministerio de Cultura y Turismo con el apoyo de las secretarías de cultura y turismo de los entes territoriales de orden departamental, municipal y distrital, promoverá y fomentará el encuentro de culturas, las diferentes expresiones y manifestaciones culturales y artísticas de las poblaciones afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras e indígenas en el país.

Durante la celebración del 12 de octubre de cada año, se acompañará la realización de actividades culturales, encuentros, foros, ferias artesanales, saberes culinarios, literatura, música, pintura y demás manifestaciones artísticas propias de estos pueblos.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 341 y 345 de la Constitución Política incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación a mediano plazo las partidas presupuestales necesarias que se llegaren a requerir a fin de dar cumplimiento a la presente ley.

Artículo 4°. *Vigencia.* Esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



CARLOS ALBERTO CUERO VALENCIA
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

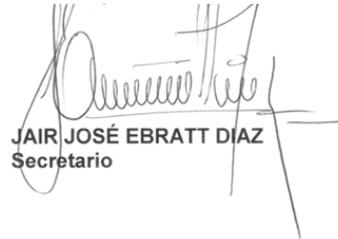
**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE**

Bogotá, D. C., 25 de octubre de 2017

En la fecha fue recibido el Informe de Ponencia para Primer Debate, al Proyecto de ley número 143 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se promueve y fomenta la manifestación artística de las comunidades afrodescendientes, negras, raizales, palenqueras e indígenas de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Dicha Ponencia fue presentada por el honorable Representante Carlos Alberto Cuero.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 – 413/ del 25 de octubre de 2017, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ
Secretario

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
157 DE 2017 CÁMARA**

por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Argelia, departamento del Cauca, con motivo de la celebración de los 50 años de fundación.

Bogotá, D. C., octubre 24 de 2017

Honorable Representante

**EDUARDO AGATÓN DIAZGRANADOS
ABADÍA**

Presidente Comisión Cuarta Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

La ciudad

Distinguido Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo impartido por la Mesa Directiva de la Comisión y en virtud de lo establecido en el artículo 150 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a consideración el Informe de Ponencia al **Proyecto de ley número 157 de 2017 Cámara**, *por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Argelia, departamento del Cauca, con motivo de la celebración de los 50 años de fundación.*

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley fue presentado y radicado por el honorable Representante a la Cámara Crisanto Pizo Mazabuel el día 26 de septiembre de 2017 bajo el número 157 de 2017, el cual se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 871 de 2017 y fue asignado por reparto a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes.

II. OBJETO

De conformidad con lo establecido en la exposición de motivos del referido proyecto de ley, su objetivo se centra en *que la nación se vincule y rinda homenaje al municipio de Argelia (Cauca), con motivo de la celebración de los 50 años de su fundación.*

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa busca que la nación se vincule y rinda homenaje al municipio de Argelia (Cauca) con motivo de la celebración de los 50 años de su fundación. Para esto, se solicita que se autoricen las apropiaciones presupuestales necesarias para cofinanciar y/o asignar recursos

que permitan la financiación y ejecución de obras de infraestructura de utilidad pública y de interés social para el desarrollo regional de la comunidad del mencionado municipio.

Este proyecto consta de 5 artículos incluido la vigencia, que esbozan la importancia que tiene el municipio de Argelia (Cauca) para el país.

Artículo 1º. La nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Argelia, departamento del Cauca, con motivo de la celebración de los 50 años de su fundación, al cumplirse el 8 de noviembre de 2017.

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

Artículo 3º. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o promueva a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias que permitan la financiación y ejecución de las siguientes obras de infraestructura de utilidad pública y de interés social, promotoras del desarrollo regional, en el municipio de Argelia, departamento del Cauca:

- Construcción del Palacio municipal de Argelia
- Pavimentación del Barrio 20 de mayo

Artículo 4º. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley se autoriza igualmente la celebración de los contratos necesarios, el sistema de cofinanciación y la celebración de convenios interadministrativos entre la nación, el departamento del Cauca y el municipio de Argelia.

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

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Reseña histórica del municipio de Argelia

En la época de la colonia, el territorio que hoy corresponde al municipio de Argelia- departamento del Cauca estaba ocupado por tribus de indios gupios, telembas y barbacoas. Siglos más tarde, este territorio fue ocupado por los primeros colonizadores, quienes establecieron la producción de cera de laurel como su principal fuente de ingreso económico.

Una vez el municipio se vuelve habitable, empieza a llegar población de las diferentes regiones del país, especialmente de la región suroccidente.

2. Aspectos fiscales del municipio de Argelia

El municipio de Argelia se encuentra ubicado al suroccidente del departamento del Cauca, se compone de una extensión de 655.6 kilómetros

cuadrados, ocupando el puesto 14 en cuanto a extensión dentro del departamento del Cauca.

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Los siguientes artículos fundamentan el proyecto de ley:

1. ALCANCE CONSTITUCIONAL

En materia constitucional esta iniciativa se sustenta en los siguientes artículos:

Artículo 2º. El cual menciona cuáles son los fines esenciales del Estado, entre los que se menciona: *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.

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Artículo 154. *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado. En lo anterior, las disposiciones constitucionales son desarrolladas mediante las leyes que afirman y fuerzan la Constitución Política, entre ellas la Ley 5ª de 1992 en el artículo 140 donde menciona que los Senadores y Representantes a la Cámara pueden presentar proyectos de ley.

Artículo 334. *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la*

producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Artículo 341. El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos

constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno nacional.

Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Artículo 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

2. Las destinadas para inversión social.

3. Las que, con base en leyes anteriores, la nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

2. ALCANCE LEGAL.

Bajo la legislación nacional, esta iniciativa se sustenta en lo siguiente:

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

Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Ley 1176 de 2007, por medio de la cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

3. ALCANCE JURISPRUDENCIAL.

Iniciativa legislativa en materia de gasto público:

En Sentencia C-343 de 1995 se señaló lo siguiente: “la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”.

En relación con la iniciativa propuesta, la Corte Constitucional en Sentencia C-015A de 2009 realizó un análisis sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 72 de 2006 Senado, 231 de 2007 Cámara, por la cual la nación se vincula a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y ordena en su homenaje la construcción de algunas obras, en el que sostuvo:

“Ahora bien, en relación con las leyes que decretan gasto público pese a que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con él, esta Corporación ha concluido que esas iniciativas son compatibles con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y no violan el artículo 151 de la Constitución, cuando consagran autorizaciones de inclusión en el Presupuesto anual de la Nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación [8] y no se imponen como órdenes imperativas. La Sentencia C-782 de 2001 [9], providencia que en esta oportunidad también se reitera, explicó así el argumento:

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

Así, la Ley 609 de 2000 es, entre muchas otras, una norma legal que el Gobierno habrá de tener en cuenta para incluir en futuras vigencias fiscales, dentro del Presupuesto Nacional, los gastos públicos que en ella se autorizan con el propósito de exaltar la memoria del exgeneral Gustavo Rojas Pinilla. De este modo, “la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la nación (...) simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual del Presupuesto las

partidas necesarias para atender esos gastos...”. En este orden de ideas, las autorizaciones que allí se hacen a pesar del lenguaje imperativo con el que están redactadas y la alusión a sumas de dinero concretas, no dejan de ser disposiciones que entran a formar parte del universo de gastos que ha de tener en cuenta el Gobierno para formular el proyecto de presupuesto anual y, en todo caso, las erogaciones autorizadas que se incorporan al proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, formarán parte de este ‘de acuerdo con la disponibilidad de los recursos, y las prioridades del Gobierno’, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen de ordenamiento territorial repartiendo las competencias entre la nación y las entidades territoriales”.

De igual forma, en la Sentencia C-373 de 2010 se precisó: “la Corte Constitucional ha señalado en su jurisprudencia que, salvo las restricciones constitucionales expresas el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, pero corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos”.

VI. CONSIDERACIONES EN CUANTO AL IMPACTO ECONÓMICO Y FISCAL DEL PROYECTO

Dentro del proyecto de ley, se señala que, la iniciativa propuesta contemplara un esfuerzo económico por parte de la nación, al respecto hay que citar el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual establece:

“Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

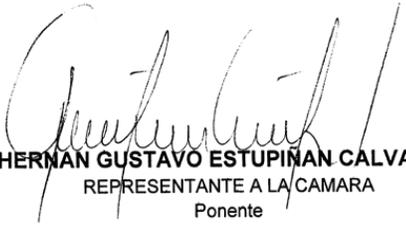
Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C- 502 de 2007 respecto al mencionado artículo, señaló:

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

PROPOSICIÓN FINAL

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 157 de 2017 Cámara**, por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Argelia, departamento del Cauca, con motivo de la celebración de los 50 años de fundación.

Del honorable Representante,


HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 157 DE 2017

por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Argelia, departamento del Cauca, con motivo de la celebración de los 50 años de fundación.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Argelia, departamento del Cauca, con motivo de la celebración de los 50 años de su fundación, al cumplirse el 8 de noviembre de 2017.

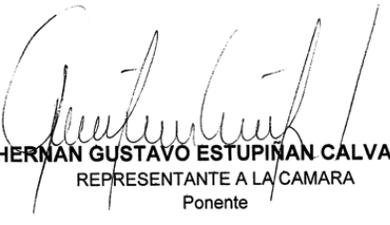
Artículo 2°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República rendirán honores al municipio de Argelia, departamento del Cauca, en la fecha que las autoridades locales señalen para el efecto, y se presentarán con comisiones integradas por miembros del Gobierno nacional y el Congreso de la República.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o promueva a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias que permitan la financiación y ejecución de las siguientes obras de infraestructura de utilidad pública y de interés social, promotoras del desarrollo regional, en el municipio de Argelia, departamento del Cauca:

- Construcción del Palacio Municipal de Argelia
- Pavimentación del Barrio 20 de Mayo

Artículo 4°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley se autoriza igualmente la celebración de los contratos necesarios, el sistema de cofinanciación y la celebración de convenios interadministrativos entre la nación, el departamento del Cauca y el municipio de Argelia.

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


HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 156 DE 2017 CÁMARA, 247 DE
2017 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología” adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010.

Bogotá, D. C., 24 de octubre de 2017

Señores

MESA DIRECTIVA

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

HONORABLE CÁMARA DE
REPRESENTANTES

Bogotá, D. C.

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 156 de 2017 Cámara, 247 de 2017 Senado**, *por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología” adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010.*

Muy distinguido Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes, con todo respeto, nos permitimos presentar ante la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes, para su discusión y votación, el Informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 156 de 2017 Cámara, 247 de 2017 Senado**, *por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología” adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010, en los siguientes términos:*

I. ANTECEDENTES

El Gobierno de Colombia suscribió el día 7 de marzo de 2011, el “Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología” adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010”.

El día 10 de mayo del año en curso la señora Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuéllar, el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Luis Gilberto Murillo Urrutia, el señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Aurelio Iragorri Valencia y el Ministro de Salud, Alejandro Gaviria Uribe radicaron el presente proyecto de ley ante la Secretaría General del honorable Senado de

la República, con la finalidad de ratificar en nuestro ordenamiento interno dicho instrumento internacional.

Para primer debate en Senado fue designado ponente el honorable Senador Jimmy Chamorro en la Comisión Segunda del honorable Senado de la República, en donde fue aprobado el día 13 de junio de 2017. Seguidamente, en la Plenaria del honorable Senado de la República, con el mismo Senador Ponente, fue aprobada esta iniciativa de ley el 13 de septiembre de 2017.

El día 3 de octubre de los corrientes los suscritos fueron designados ponentes para primer debate por la mesa directiva de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes.

Así las cosas, este proyecto de ley se encuentra pendiente de su primer debate en la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

a) Naturaleza Jurídica de las leyes aprobatorias de los tratados internacionales

Las leyes aprobatorias de tratados internacionales son, desde el punto de vista material y formal, normas con un estatus jurídico independiente de los tratados que aprueban¹. Estas leyes pretenden exclusivamente permitir que el país se relacione jurídicamente con otros Estados, toda vez que la aprobación por medio de una ley de un tratado es una etapa indispensable para el perfeccionamiento del acto jurídico que obliga al Estado internacionalmente. Por consiguiente, a través de este tipo de leyes se perfeccionan situaciones jurídicas con una consecuencia jurídica clara: la posibilidad de que el Ejecutivo ratifique el tratado y se generen para el país derechos y obligaciones en el campo supranacional². Así mismo, las leyes aprobatorias de tratados son normas especiales que regulan materias específicas, pues sus objetivos están señalados expresamente en la Constitución Nacional.

Ahora bien, el Legislador goza de una libertad menor que en relación con las leyes ordinarias, en la medida en que no puede modificar su contenido sustancial introduciendo nuevas cláusulas, pues solo puede improbar la totalidad del tratado o de ciertas reglas. Pero, más importante aún, y por las anteriores razones, estas leyes ocupan un lugar particular en el ordenamiento, ya que no pueden ser derogadas por una ley posterior, ni pueden ser sometidas a un referendo derogatorio (C. P. artículo 170), pues es necesario asegurar el

¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-468 de 1997, Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-468 de 1997, Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por parte del Estado colombiano.

Finalmente, la honorable Corte Constitucional realiza un control previo y automático sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban de conformidad con la competencia otorgada por el artículo 241, numeral 10 de nuestra Carta Magna;

b) Competencia del legislador para estudiar el presente proyecto de ley:

Nuestra Carta Política, definió la competencia del legislador así:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

(Subrayado fuera del texto original)

Por su parte, la ley 5ª de 1992 (Reglamento interno del Congreso de la República) establece:

Artículo 142. Iniciativa privativa del Gobierno. Solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:

(...)

20. Leyes aprobatorias de los Tratados o Convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.

De lo anteriormente expuesto se infiere que el Congreso de la República se encuentra Constitucional y legalmente facultado para la discusión y votación del presente proyecto de ley.

Así las cosas se procederá a realizar una exposición sucinta sobre las disposiciones del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010”, explicitando del mismo modo y con más detenimiento las implicaciones en la adopción del protocolo mediante la aprobación de esta iniciativa.

III. PROTOCOLO DE NAGOYA – KUALA LUMPUR SOBRE RESPONSABILIDAD Y COMPENSACIÓN SUPLEMENTARIO AL PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur, instrumento adoptado en la quinta reunión de la

Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo (COP-MOP5), el 15 de octubre de 2010.

El Protocolo tiene por objeto contribuir a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, proporcionando normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los OVM.

El tratado aporta igualmente una definición consensuada de daño a la biodiversidad, lo cual es una contribución importante para los países que lo ratifiquen, en sus esfuerzos por proteger los recursos de su biodiversidad.

Este Protocolo entrará en vigor una vez se depositen cuarenta instrumentos de ratificación por Estados que sean parte del Protocolo de Cartagena, del cual Colombia es parte y que a la fecha faltan tres ratificaciones para que el instrumento entre en vigor.

IV. IMPORTANCIA DE LA APROBACIÓN DEL PROTOCOLO DE NAGOYA – KUALA LUMPUR SOBRE RESPONSABILIDAD Y COMPENSACIÓN SUPLEMENTARIO AL PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA

Sin duda alguna Colombia tiene la necesidad de implementar políticas que contribuyan a la racionalización en el uso de los Organismos Vivos Modificados o Transgénicos (OVM), de tal manera que en los procedimientos de modificación genética de esos organismos se tengan en cuenta los riesgos propios de ese tipo de modificaciones y que en virtud del principio de precaución se propenda por una responsable y adecuada administración de esos riesgos para evitar consecuencias adversas en la salud de la humanidad y en la conservación de las especies sujetas a procedimientos biotecnológicos.

Ahora bien, valga resaltar que los OVM contribuyen a lograr una mayor productividad y rendimiento en los procesos industriales, ambientales, de salud humana, agropecuarios y de investigación, entre otros y que su uso y comercialización se evidencia con mayor claridad en los sectores agrícola y pecuario, y de manera más limitada en la industria farmacéutica y en el sector ambiental.

Es así que las modificaciones genéticas en plantas, microorganismos y animales pueden contribuir a solucionar limitantes en productividad, rendimiento o eficiencia de un producto específico, o a enfrentar retos en diversos campos de aplicación científica e industrial.

Sin embargo, es comúnmente aceptado que el uso de estas nuevas tecnologías puede implicar riesgos, si bien a la fecha no hay evidencia científica de un daño a la biodiversidad

causado por un OVM no puede dejarse de lado la implementación de medidas tendientes a evitar que la materialización de esos riesgos ocurran; por tal razón y en atención al desarrollo de esta tecnología y sus posibles impactos ambientales y en la salud humana, se adoptó el *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología* para garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los OVM resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos; así que Colombia ratificó este Protocolo a través de la Ley 740 de 2002 y el tratado entró en vigor en septiembre de 2003.

Teniendo en cuenta el posible acacamiento de consecuencias nocivas por la existencia de riesgos y fundamentado en el principio de precaución³, el Protocolo de Cartagena requirió la elaboración de normas y procedimientos en la esfera de la **responsabilidad y compensación por daños resultantes de movimientos transfronterizos de OVM**. Cumpliendo con dicha obligación se dio inicio a las negociaciones del Protocolo de Nagoya Kuala-Lumpur, protocolo que de manera detallada establece las medidas y obligaciones que deben ejecutarse en los procedimientos de modificación de organismos vivos y que los estados deben garantizar su cabal implementación.

V. DEL CONTENIDO DEL PROTOCOLO DE NAGOYA – KUALA LUMPUR SOBRE RESPONSABILIDAD Y COMPENSACIÓN SUPLEMENTARIO AL PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA” ADOPTADO EN NAGOYA, EL 15 DE OCTUBRE DE 2010

El Protocolo Suplementario proporciona normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con la eventualidad de un daño a la diversidad biológica resultante de los OVM, incluyendo la posibilidad de tomar medidas de compensación adicionales y suplementarias en aquellos casos en que los costos de las medidas de respuesta proporcionadas en su texto no sean cubiertos a partir de la aplicación de las disposiciones que prevé el Protocolo.

³ Uno de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992 fue la adopción de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que consagra entre sus 27 principios orientados a proteger la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial. El principio 15 establece que “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. Este principio ha orientado en buena parte los desarrollos del derecho internacional ambiental, e influencia en amplia medida la normatividad que regula los OVM.

El Protocolo Suplementario optó por un enfoque administrativo a diferencia de un régimen de responsabilidad civil, ya que la armonización en el plano internacional de normas propias de los regímenes de responsabilidad civil nacionales se evidenció imposible en una instancia supranacional. De esta manera, se adoptó un instrumento que le permitiera a los Estados tomar medidas para proteger el medio ambiente de un daño derivado de movimientos transfronterizos de OVM, y repetir según las normas nacionales contra el operador que lo causare, pero que no requiriera la homologación de los regímenes nacionales de responsabilidad civil.

El Tratado consta de 21 artículos así:

El artículo 1° establece que el Objetivo del Protocolo Suplementario es contribuir a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, proporcionando normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los organismos vivos modificados.

En esencia busca la atención a los daños eventuales que se deriven del movimiento fronterizo de OVM y la definición de medidas de responsabilidad y compensación.

El artículo 2° contiene una serie de definiciones acordadas para los términos que se utilizan en el instrumento. En particular debe resaltarse como un aporte clave de este Protocolo, la definición de daño en el contexto de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad (literal b). El instrumento proporciona igualmente una lista indicativa de los factores que deben utilizarse para determinar la ocurrencia de un efecto adverso significativo.

Para establecer cuándo se considera que existe un efecto adverso significativo, el Protocolo se refiere a un cambio a largo plazo o permanente que no pueda ser revertido a través de recuperación natural dentro de un período razonable de tiempo; a la magnitud del cambio cuantitativo o cualitativo que afecte a los componentes o a la reducción de la disponibilidad de los mismos para proveer bienes y servicios.

Por su parte el Operador, de conformidad con el texto del Protocolo, será cualquier persona que tenga control directo o indirecto sobre los OVM, según proceda y según lo determine la legislación nacional. Lo anterior significa que la determinación de quién es el operador quedará sujeta a la legislación nacional. Al elaborar dicha legislación en Colombia, deberá ajustarse esta definición para incluir en todos los casos de manera solidaria al desarrollador y excluir al Estado, sus instituciones, así como al agricultor, atendiendo a la flexibilidad que otorga el instrumento en ese aspecto.

Al definir qué se entenderá por el término medida de respuesta, el Protocolo supera la imputación de

un daño a un operador, al prever la generación de un curso de acción para la reparación del mismo por parte de aquel. Adicionalmente, el texto no se limita a enumerar acciones para reparar y restaurar un daño ya ocurrido, sino que extiende su ámbito a medidas para prevenirlo, reducirlo al mínimo o contenerlo.

El artículo 3° describe el ámbito de aplicación del Protocolo señalando que se aplica a los daños resultantes de los organismos vivos modificados cuyo origen fue un movimiento transfronterizo. El artículo también determina qué OVM están bajo la órbita del Protocolo y continúa listando las situaciones que aborda. Cabe resaltar que el ámbito temporal de aplicación del instrumento se refiere a daños que ocurrieran a partir de su entrada en vigor, aún si el movimiento transfronterizo hubiera iniciado antes de ese momento.

El artículo 4° deja claro que debe existir un nexo causal entre el daño causado a la biodiversidad y el OVM en cuestión. El daño debe ocurrir como consecuencia de una cadena de acciones y hechos relacionados con la transferencia, manipulación y utilización de los OVM y derivados del movimiento transfronterizo.

El artículo 5° se titula Medidas de Respuesta en consideración a que el Protocolo Suplementario adopta un enfoque administrativo para hacer frente a los daños que eventualmente pudieran causar la transferencia, manipulación y utilización de un OVM. A partir de dicho concepto, son las Partes con base en su legislación nacional, quienes indican cómo, cuándo y quién debe tomar las medidas de respuesta en caso de daño, así como las cuantías de los costos que se originen por la evaluación del daño y las medidas adecuadas de respuesta. Esta disposición, junto con las definiciones de daño y medidas de seguridad, son la base del Protocolo.

De conformidad con este artículo, una vez que el umbral de daño se ha traspasado, esto es, que ha ocurrido un daño de acuerdo con la definición del artículo 2°, se evaluará la necesidad de tomar las medidas de respuesta.

La obligación fundamental de las Partes es, entonces, establecer las medidas de respuesta en caso de daños resultantes del uso de OVM, a saber:

Exigir al operador correspondiente, en caso de daño, (i) Informar inmediatamente a la autoridad competente; (ii) Evaluar los daños; y (iii) Determinar las medidas de respuesta que debe tomar el operador, proporcionando además las razones de tal decisión.

Exigir al operador que adopte las medidas apropiadas donde haya probabilidad suficiente de que un daño se produzca, en caso de que no sean tomadas las medidas de respuesta oportunas.

Poner en marcha un requisito por el cual la propia autoridad competente podrá adoptar medidas de respuesta apropiadas, en particular en

situaciones en las que el operador no ha hecho lo propio, sujeto a un derecho de recurso por parte de la autoridad competente para recuperar, del operador, los costos y gastos incurridos en relación con la aplicación de las medidas de respuesta.

El instrumento establece también que las medidas de respuesta son aquellas medidas razonables para prevenir, minimizar, contener, mitigar o evitar el daño de otra manera, en su caso, y restaurar, la diversidad biológica.

El operador o la autoridad competente, según el caso, deberán llevar a cabo acciones específicas como parte de las medidas de respuesta para la restauración de la diversidad biológica. Ahora, las legislaciones nacionales deberán definir las condiciones para ello, ya que habrá ocasiones en que ya no sea posible restaurar el daño y volver al estado inicial antes de su ocurrencia.

Adicionalmente, la autoridad nacional competente tendrá la potestad de tomar acciones pertinentes en caso de que el operador no lo haga así. Posteriormente podrá repetir contra aquel.

El artículo 6° consagra como exenciones a la responsabilidad por daños a la diversidad biológica generados por movimientos de OVM eventos de caso fortuito o fuerza mayor. El primero se refiere a un evento que no pudo ser previsto o que, de haberse previsto, no podía ser evitado. Por su parte, la fuerza mayor se refiere a hechos que no pueden evitarse ni preverse.

Este tipo de exenciones es usual en regímenes que regulan elementos relacionados con la responsabilidad civil. El artículo incluye además en esta categoría actos de guerra o disturbio civil.

Los artículos 7° y 8° se refieren a la facultad del Estado de establecer plazos mínimos y máximos para que el operador tome las medidas de respuesta que sean necesarias, al igual que límites financieros para la recuperación de costos y gastos en que incurra en relación con las medidas de respuesta.

El artículo 10 sobre garantías financieras establece como facultad discrecional de los Estados y las autoridades nacionales competentes requerir garantías financieras a los operadores y, en consecuencia, desarrollar este punto en sus regímenes nacionales.

El artículo 12 hace referencia a la responsabilidad civil consagrando la facultad de los Estados de desarrollar un régimen específico de responsabilidad civil en la materia, esto es, regulando los daños ocasionados por OVM, si así lo consideran.

El artículo 13 prevé una evaluación y revisión del Protocolo cinco años después de su entrada en vigor.

Los artículos 14 y 15 señalan que tanto la Secretaría como el máximo órgano decisorio serán los mismos del Convenio sobre Diversidad Biológica y su Protocolo de Cartagena.

Finalmente los artículos 16 y siguientes contienen las cláusulas legales relativas a la firma, la entrada en vigor, las no admisión de reservas, la denuncia y los textos auténticos en los seis idiomas oficiales de Naciones Unidas.

VI. CONTEXTO COLOMBIANO EN EL MARCO DE LA ADOPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES BAJO ESTUDIO

- A partir de 2004, y por los siguientes 6 años Colombia copresidió junto con Países Bajos las arduas negociaciones de este instrumento. Posteriormente, Colombia firmó el Protocolo el 7 de marzo de 2011, el mismo día en que se abrió para la firma en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, como una evidencia del liderazgo ejercido durante la elaboración de este tratado.

- En pocos años (2000-2015) Colombia pasó de ser un país sin cultivos transgénicos a estar en el puesto 18 a nivel mundial⁴. En el territorio nacional existen alrededor de 0,1 millones de hectáreas cultivadas con semillas transgénicas (principalmente algodón, maíz y clavel azul).

- En Colombia se ha aprobado el uso de organismos modificados para la resistencia a especies plaga (insectos) y tolerancia a herbicidas como el glifosato y el glufosinato de amonio. El uso de OVM y materiales obtenidos de la biotecnología moderna, se enfoca principalmente en aumentar la resistencia de especies agrícolas a insectos y su tolerancia a herbicidas.

- Esto evidencia la importancia y la necesidad para el país de contar con un régimen legal internacional que consagre normas y procedimientos claros para proteger la biodiversidad y la salud humana en caso de que llegare a producirse un daño en razón del desarrollo de actividades relacionadas con la transferencia, manipulación y utilización de los OVM en el marco de movimientos transfronterizos que los involucren.

- Una vez ratificado el Protocolo, deberá analizarse la necesidad y la conveniencia de desarrollar legislación nacional específica en materia de daño a la biodiversidad y afectación a su conservación y uso sostenible, teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana, ocasionado por un OVM, así como de responsabilidad y compensación por la ocurrencia de dichos daños.

VII. DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2017 CÁMARA, 247 DE 2017 SENADO.

Artículo 1°. Apruébase el “Protocolo de Nagoya, Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación suplementario al Protocolo de

Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”, adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”, adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

VIII. PROPOSICIÓN FINAL

Con base en las anteriores consideraciones, nos permitimos presentar **Ponencia Favorable** y, en consecuencia solicitamos muy respetuosamente a los honorables Representantes a la Cámara miembros de la Comisión Segunda, **Dar Primer Debate al Proyecto de ley número 156 de 2017 Cámara, 247 de 2017 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”** adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010, de conformidad con el texto presentado originalmente.

Atentamente,


EFRAIN TORRES MONSALVO
Ponente Coordinador


TATIANA CABELLO FLOREZ
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2017 CÁMARA, 247 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología” adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el “Protocolo de Nagoya, Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”, adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación suplementario al Protocolo de

⁴ Clive James, en Situación mundial de los cultivos biotecnológicos/GM comercializados 2014. ISAAA Resumen Ejecutivo 49-2014: disponible en: <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/49/executive-summary/default.asp>

Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”, adoptado en Nagoya, el 15 de octubre de 2010, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Atentamente,



EFRAIM TORRES MONSALVO
Ponente Coordinador



TATIANA CABELLO FLOREZ
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 985 - viernes 27 de octubre de 2017

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS**

Informe de Ponencia negativa para Primer Debate del Proyecto de ley número 011 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 563 de la Ley 906 de 2004, adicionado por la Ley 1826 de 2017, y se dictan otras disposiciones..... 1

Ponencia para primer debate y Texto propuesto para primer debate en Comisión Sexta de La Cámara de Representantes al Proyecto de Ley 235 de 2017 Senado y 141 De 2017 Cámara, por la cual se hace el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero. 6

Ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 143 de 2017 Cámara, por medio de la cual se promueve y fomenta la manifestación artística de las comunidades afrodescendientes, negras, raizales, palenqueras e indígenas de Colombia y se dictan otras disposiciones..... 13

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 157 de 2017 cámara, por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Argelia, departamento del Cauca, con motivo de la celebración de los 50 años de fundación. 16

Informe de Ponencia para Primer Debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 156 de 2017 Cámara, 247 de 2017 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología” 21