



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 872

Bogotá, D. C., martes, 10 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 28 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 18 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., septiembre 9 de 2019

Presidente

SANTIAGO VALENCIA

Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2019 Senado**, “*por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia*”.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El 14 de agosto de 2019 fue radicado el Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2019 Senado, “*por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia*”, de iniciativa del suscrito Rodrigo Lara Restrepo, y los honorables Senadores, Armando Benedetti Villaneda, Ana María Castañeda Gómez, Fabio Raúl Amín Saleme, Maritza Martínez Aristizábal, Temístocles Ortega Narváez, Miguel Ángel Pinto Hernández, Juan Carlos García

Gómez, Gustavo Petro Urrego, Santiago Valencia González, Paloma Valencia Laserna, Esperanza Andrade de Osso, José Ritter López Peña, Gustavo Bolívar Moreno, Roosevelt Rodríguez Renjifo, Julián Gallo Cubillos, Aída Avella Esquivel, Griselda Lobo Silva, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Iván Marulanda Gómez, José Aulo Polo Narváez y los honorables Representantes José Daniel López Jiménez, Julio César Triana Quintero, Juan Carlos Lozada Vargas y Juanita Goebertus Estrada.

La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 734 de 2019 y remitido a la Comisión Primera Constitucional de Senado para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta comisión es la competente para conocer la materia.

El 13 de agosto de 2019, la Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado recibió el expediente del Proyecto de Acto legislativo de la referencia. La Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante Acta MD-04 del 21 de agosto de 2019, designó como ponente para primer debate al senador Rodrigo Lara Restrepo, lo cual fue comunicado mediante oficio de la misma fecha.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

La iniciativa legislativa busca adicionar un numeral al artículo 242 de la Constitución Política en el cual se consagra un término de caducidad para interponer la acción pública de inconstitucionalidad por vicios de fondo o materiales, de dos años a partir de la publicación de la ley; vencidos los cuales únicamente podrán presentarla: (i) un número no inferior al 30% de los miembros del Congreso de la República o, (ii) un grupo significativo de ciudadanos que no sea inferior al 5% del censo electoral de las últimas elecciones nacionales.

Lo anterior con el fin de hacer más expedito el derecho de cualquier ciudadano a ejercer control legislativo ante la Corte Constitucional, a la vez que buscamos ponderar de manera adecuada y proporcional los principios de seguridad jurídica y de participación ciudadana.

III. CONSIDERACIONES

• JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Colombia ha adoptado la estructura de su ordenamiento jurídico nacional a partir del principio de supremacía constitucional sobre las normas y actos emanados por cualquier órgano de poder, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4° de la Carta Política. La construcción de dicho esquema tiene por objeto crear una estabilidad jurídica e institucional lo suficientemente robusta para permitir la relación armónica y sistemática de todas las normas bajo el amparo de los postulados de la Constitución.

De esta manera, a través del tiempo fue necesario construir un procedimiento en virtud del cual se protegieran los postulados de la Carta Política frente a potenciales normas que la contradijeran o disputaran su autoridad a fin de que el Estado mantuviera su unidad política en un solo acto.

En ese orden de ideas, en 1910 se promulgó el Acto Legislativo 3 de 1910, cuyo artículo 41 confirió a la Corte Suprema de Justicia la facultad de decidir sobre la exequibilidad tanto de actos legislativos objetados por el gobierno, como de leyes y decretos que fueran demandados por cualquier ciudadano con el fin de hacer prevalecer la primacía constitucional.

Con base en el anterior precedente, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 consagró la acción pública de inconstitucionalidad en los artículos 241 y 242 de la nueva Carta, donde otorga a la Corte Constitucional la guarda de la Constitución, la protección de los derechos fundamentales y los mecanismos para que la ciudadanía pueda ejercer un control efectivo sobre las normas expedidas por el legislador.

La Acción Pública de Inconstitucionalidad es, en esencia, la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de acudir ante la Corte Constitucional –en ejercicio del control de legalidad de las normas– para que esta coteje la norma presentada a su consideración con los postulados constitucionales, a fin de mantener el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 4° de la Carta Fundamental¹.

El artículo 241 C. P. confiere las siguientes competencias a la Corte Constitucional, “se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo”. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

- “1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.
4. **Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.**
5. **Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.**
6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.
7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.
8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.
10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte

¹ Artículo 4°. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

(...)” (Negrillas fuera del texto).

Posterior a la expedición de la Constitución Política de 1991, se reglamentaron los procedimientos que deben surtirse ante la Corte Constitucional en el Decreto número 2067 de 1991, entre los cuales se encuentran los requisitos para la presentación de la demanda en la acción pública de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas, desde la promulgación del Acto Legislativo 3 de 1910 y la Constitución de 1991, la acción pública ha sido un instrumento valioso para salvaguardar las disposiciones constitucionales. Sin embargo, con el transcurso del tiempo la acción pública se ha desnaturalizado y puesto en riesgo la seguridad jurídica, en parte, por la ausencia de caducidad de la misma y, en algunos casos, convirtiéndose en un instrumento utilizado para lograr conquistas que se perdieron en el marco del debate legislativo.

En otras palabras, se ha empezado a abusar de la acción de inconstitucionalidad extendiendo cada vez más el resorte de sus competencias², utilizando como vehículo jurídico el argumento de la sustitución de la Constitución³. Lo anterior se torna evidente en ciertas sentencias de inexecutable como el de la “*Reforma al equilibrio de poderes*”, en donde la Corte, haciendo uso de criterios hermenéuticos que, como veremos más adelante, superan sus competencias. De esta manera, por ejemplo, eliminó la creación de un Consejo de Gobierno Judicial que sería encargado de velar por los intereses de toda la Rama Judicial.

Lo anterior desquicia el equilibrio de poderes establecido por la Carta Política en razón a que la Corte Constitucional se convierte en el último escenario de deliberación política sobre las normas discutidas en el seno del Congreso de la República, –recinto natural de representación política– y, por tanto, en una apropiación de competencias que debilita la democracia representativa, pues los magistrados de la Corte carecen de legitimidad democrática.

² Recordemos que la competencia de revisión de la Corte Constitucional sobre actos legislativos o reformas constitucionales se ciñe estrictamente, por disposición constitucional, a los vicios de trámite que esta haya podido tener como lo expresa el artículo 241 de la Constitución Política.

³ Se trata de la famosa teoría de la “sustitución de la Constitución”, en virtud del cual la Corte Constitucional, en el marco de sus competencias, interpreta que el Congreso de la República, a pesar de su soberanía y legitimidad democrática y su función de constituyente derivado, suprime elementos esenciales de la Carta Política y por tanto estaría sustituyendo a la Carta Política. La primera Sentencia que incorporó este argumento de forma directa fue la famosa Sentencia C-588 de 2009, cuyo referente jurisprudencial se remonta a la Sentencia C-551 de 2003. Para mayor información consultar: Fajardo, Luis Andrés y González, Mauricio. *La sustitución de la Constitución. Un análisis teórico, jurisprudencial y práctico*. Universidad Sergio Arboleda. 2015. Bogotá.

Con lo anterior en mente, la acción pública de inconstitucionalidad debe ser limitada en el tiempo, con el fin de otorgar seguridad jurídica a las leyes expedidas por el Congreso de la República, preservando la institucionalidad jurídica y la representación política como elementos vertebrales de la democracia colombiana.

A continuación, se sustentará la conveniencia y necesidad de dar un término de oportunidad a la acción pública de inconstitucionalidad a partir de una exposición que consta de cuatro partes: en la primera, se presentarán los fundamentos de derecho para proponer esta enmienda constitucional a partir de la figura de la *caducidad* en el sistema jurídico colombiano con base en su definición desde la jurisprudencia y estableciendo cómo esta se hace efectiva en el marco de nuestra propuesta.

En la segunda parte, se expondrá la forma en la que diferentes ordenamientos jurídicos inspirados en el sistema romano-germánico definen y delimitan la acción pública de inconstitucionalidad, con el fin de evidenciar lo atípico de esta figura en el sistema colombiano dentro de la tradición del derecho a la que pertenece.

En una tercera parte, se hará un diagnóstico sobre la situación actual de la Acción Pública de Inconstitucionalidad tanto en el marco legal, como en la jurisprudencia colombiana, a fin de mostrar su inconveniencia y los peligros que comporta el sistema actualmente en rigor. En la parte final, se sintetiza la propuesta y los argumentos esgrimidos a lo largo del presente escrito.

• CONTEXTO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

La caducidad, como figura en el ordenamiento jurídico, tiene su origen en el derecho procesal donde funge como herramienta para otorgar certeza jurídica frente a acciones que los titulares de determinados derechos pueden impetrar para ser efectivamente reivindicados.

Así pues, la figura de la caducidad ha sido definida por el Consejo de Estado como:

“El señalamiento legal de un término de preclusión, dentro del cual sea posible ejercer oportunamente el derecho de acción, es un valioso instrumento que salvaguarda la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones, de modo general entre los particulares y de modo específico entre los individuos y el Estado”⁴.

La Corte Constitucional, a su vez, reconociendo la potestad de configuración normativa del Congreso de la República también ha defendido la figura de la caducidad en los siguientes términos:

“el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la

⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “B”. Sentencia de 7 de octubre de 2010. Radicación número: 25000-23-25-000-2004-05678-02(2137-09). Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia”⁵. (Subrayado fuera del texto original).

Ahora bien, la jurisprudencia ha discutido ampliamente sobre la posibilidad de que un término de caducidad vulnere el derecho al acceso a la administración de justicia. Ese debate ha sido zanjado por cuanto, como indica el mismo Consejo de Estado:

“el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador, pues la indeterminación y la incertidumbre chocan con los fines del derecho como herramienta para lograr la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones sociales. El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos”⁶. (Subrayado fuera del texto original).

Por lo anterior, es un contrasentido que exista un derecho de acción eterno, salvo en los casos en que el ordenamiento jurídico lo permita, como sucede por ejemplo con la acción penal en relación con delitos de lesa humanidad⁷.

Ahora bien, el término de dos años como tiempo máximo para ejercer la acción, responde a un criterio de ponderación entre los principios de participación democrática, seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.

Lo anterior, se fundamenta en que existe el deber ciudadano de “participar en la vida política, cívica y

comunitaria del país”⁸, y la consecuente exigencia a la ciudadanía de hacer un control social permanente a sus legisladores. Al mismo tiempo, se le debe garantizar un lapso razonable (dos legislaturas) para realizar el análisis constitucional correspondiente y estructurar una argumentación jurídica suficiente, a fin de acceder a la justicia constitucional por vía de la Acción Pública de Inconstitucionalidad⁹, a fin de no hacer nugatorio el derecho a impugnar una ley promulgada por el Congreso de la República, teniendo en cuenta, por supuesto la seguridad jurídica de las mismas que, en últimas, es aquello que da certeza sobre su eficacia plena.

Finalmente, el presente proyecto de ley no vulnera, bajo ninguna circunstancia, el principio de supremacía constitucional, en razón a que en cualquier caso se podrá tramitar una Acción Pública de Inconstitucionalidad, una vez fenecido el término de caducidad, a través de una legitimación en la causa por activa calificada. Es así como los miembros del órgano legislativo o un grupo de ciudadanos significativo –que puedan representar efectivamente y dar fe de los cambios sociales ocurridos después del término de caducidad de la acción– podrán acudir a la Acción Pública de Inconstitucionalidad para que la Corte Constitucional decida definitivamente sobre el ajuste efectivo de dicha norma a la Carta Política. Con la anterior disposición, se salvaguarda lo que la Corte Constitucional ha denominado como “teoría del derecho viviente” en los siguientes términos:

“Esta Corporación ha establecido que, en materia de interpretación de las normas del ordenamiento jurídico colombiano, es necesario atender a la teoría del derecho viviente, la cual comporta un reconocimiento de que el ámbito de aplicación de estas no sólo se determina por su tenor literal sino por el uso que de ellas han realizado los operadores jurídicos y el entendimiento que de las mismas tienen la jurisprudencia y la doctrina.

En efecto, esta Corte ha precisado que el juez constitucional, cuando –en sede de tutela o de constitucionalidad– tiene que fijar el alcance de una norma, debe atender a la forma como ha sido aplicada en la realidad, de manera que se tenga en consideración el contexto en que fue creada y aquel en que ha tenido aplicación, existiendo, entonces, una sujeción del juez constitucional a la interpretación dominante que ha sido consolidada por parte de la jurisprudencia y la doctrina autorizada, no obstante lo cual conserva la autonomía de separarse de ella cuando quiera que la encuentre contraria a la Constitución.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido el papel neurálgico que desempeñan los máximos

⁵ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia de Constitucionalidad C-832 de 2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

⁶ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “B”. Sentencia de 7 de octubre de 2010. Radicación Número: 25000-23-25-000-2004-05678-02(2137-09). Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

⁷ Las excepciones a esta premisa son la propia acción pública de inconstitucionalidad, el control de nulidad constitucional de los actos administrativos y la acción penal en relación a los delitos de lesa humanidad.

⁸ Artículo 95 #5 de la Constitución Política.

⁹ En la actualidad existen medios idóneos y suficientes para que cualquier ciudadano pueda hacer seguimiento y control de las discusiones en el Congreso de la República, como las distintas aplicaciones digitales y la página web del Congreso que permite seguir paso a paso las deliberaciones, proposiciones y constancias que los legisladores radican en el marco de los debates legislativos.

tribunales de cada jurisdicción en la definición del sentido de una norma jurídica, en atención a que son ellos los que, con autoridad, han interpretado los conceptos técnicos que esta contiene y han desentrañado, para efectos de aplicarla en cada caso que conocen, sus sentidos literal, histórico, natural, sistemático y sociológico. Así, la jurisprudencia que los órganos de cierre de cada jurisdicción profieren, constituye un referente indispensable para apreciar el significado viviente de las normas jurídicas”¹⁰.

Ahora bien, de convertirse en Acto Legislativo, y en un eventual estudio posterior de esta norma, no se debería argumentar que se estaría “sustituyendo a la Constitución Política”, puesto que, como lo indica la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“Una cosa es que cualquier artículo de la Constitución puede ser reformado –lo cual está autorizado puesto en eso consiste el poder de reforma cuando la Constitución no incluyó cláusulas pétreas ni principios intangibles de manera expresa, como es el caso de la colombiana– y otra cosa es que so pretexto de reformar la Constitución en efecto esta sea sustituida por otra Constitución totalmente diferente, lo cual desnaturaliza el poder de reformar una Constitución y excedería la competencia del titular de ese poder (...).

La tesis de que el titular del poder de reforma puede sustituir la Constitución enfrenta dificultades insuperables y por ello es insostenible en nuestro ordenamiento constitucional. La caducidad a la acción pública de inconstitucionalidad no alcanza a tocar la fórmula política de nuestro ordenamiento jurídico¹¹. (Negrilla fuera del texto original).

De esta manera, si aceptamos la argumentación de la Corte, anteriormente citada, no sería posible sustitución alguna de la Constitución con la presente reforma. Lo anterior, no solamente amparados en los argumentos que la propia Corte esgrimió al respecto, sino también por la razón de que esta teoría, en últimas, solo podría impetrarse si la reforma constitucional suprimiese o modificase la denominada “fórmula política” de la Constitución, de forma coherente con la propia jurisprudencia constitucional:

“Lo que no puede ocurrir, es que una tal modificación suponga la sustitución del modelo constitucional vigente, es decir, la sustitución de la opción política fundamental consagrada en la fórmula política de la Constitución. Todo lo demás, por grave, importante, definitivo que resulte, puede ser objeto de reforma constitucional sin que la Corte pueda oponer límite competencial alguno”¹².

En ese orden de ideas, resultaría cuando menos problemático esgrimir el argumento de que el presente proyecto de acto legislativo sustituye a la Constitución Política.

Ahora bien, el término de dos años como tiempo máximo para ejercer la acción, responde a un criterio de ponderación entre los principios de participación democrática y de seguridad jurídica. Lo anterior, como ejercicio necesario respecto a las normas con estructura de principio que se establecen en el ordenamiento jurídico colombiano, a fin de evitar la anulación de uno sobre el otro.

En ese sentido, se encuentra, por un lado el numeral quinto del artículo 95 de la Constitución Política, en el cual se indica que todos los ciudadanos deben “participar en la vida política, cívica y comunitaria del país”, y el principio de la seguridad jurídica como norte de un ordenamiento sistemático y eficaz. Para evitar la anulación de aquellos principios en el choque natural que implica una acción pública de inconstitucionalidad eterna, es necesario que la ciudadanía siga ejerciendo la acción pública de inconstitucionalidad como mecanismo de participación política y de control social y político al Congreso, no sin dejarle de exigir, que lo haga en un lapso razonable (dos legislaturas) para realizar el análisis constitucional correspondiente y formular la argumentación jurídica necesaria para presentar la demanda por vía de la acción pública de inconstitucionalidad.

De esta suerte, aquellas leyes que no hayan sido sometidas a ese control, gozarán de estabilidad jurídica redundando en una mayor eficacia de las mismas por su vocación de permanencia en el ordenamiento.

Finalmente, no existe una vulneración del principio de supremacía constitucional, en la medida en que no se está eliminando la posibilidad de tramitar una acción pública de inconstitucionalidad una vez fenecido el término de caducidad. Una vez fenecido ese tiempo, se podrá demandar esa misma norma, pero a través de una legitimación en la causa por activa calificada. Es así como los miembros del órgano legislativo o un grupo ciudadano significativo –que puedan representar efectivamente y dar fe de los cambios sociales ocurridos después del término de caducidad de la acción– podrán acudir a la acción pública de inconstitucionalidad para que la Corte Constitucional decida definitivamente sobre el ajuste efectivo de dicha norma a la Carta Política, según la teoría del derecho viviente.

Con lo anterior en mente, lo propuesto por este proyecto de Acto Legislativo no vulnera, bajo ninguna perspectiva, la fórmula política de nuestro ordenamiento jurídico consagrado en el artículo 1° constitucional en virtud del cual “Colombia es un Estado Social y Democrático de Derecho” y por consiguiente, no tiene la vocación de prosperar la tesis de la “sustitución de la Constitución” en los propios términos de la jurisprudencia constitucional.

El marco jurídico de la acción pública de inconstitucionalidad está dividido entre un marco constitucional y un marco jurídico. La representación de lo anterior se expone en el siguiente cuadro.

¹⁰ Sentencia T-248/08. Para mayores referencias, consultar: Sentencia C-875 de 2003, C-557 de 2001 y C-955 de 2001.

¹¹ Ver, Sentencia C-551 de 2003.

¹² Ver, Sentencia C-153 de 2007.

MARCO CONSTITUCIONAL	MARCO LEGAL - DECRETO 2067 DE 1991
<p>Artículo 4°. <i>La Constitución es norma de normas.</i> En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.</p>	<p>Artículo 2°. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto de mandado y la forma en que fue quebrantado; 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda. <p>(...)</p>
<p>Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación. 6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución. 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. (...) 	
<p>Artículo 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública. <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. 	

Así pues, es necesario tramitar un proyecto de reforma constitucional para incluir un término de caducidad de dos años a la acción pública de inconstitucionalidad, pues será útil con el fin de lograr una ponderación constitucional efectiva que finalice la tensión que en la actualidad existe entre el principio de participación ciudadana y el de seguridad jurídica de las leyes, explicada principalmente por la atemporalidad de la acción pública de constitucionalidad.

En este orden de ideas, la propia Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre la acción pública de inconstitucionalidad, dándole una definición y un alcance. De suerte que, la presentación del siguiente cuadro, se enmarca dentro de las sentencias

de constitucionalidad que en un período de 20 años han delimitado la acción de inconstitucionalidad; su definición y, finalmente la naturaleza de la caducidad de la acción por vicios de forma.

Sentencia C-003 de 1993¹³

Ejercer la Acción Pública de Inconstitucionalidad es un Derecho Político que materializa el ejercicio del Control Político. La titularidad de la acción recae en las Personas Naturales que sean ciudadanos.

Las normas materialmente no pueden contradecir los postulados constitucionales porque su ubicación es el desarrollo del contenido de la Constitución Nacional.

¹³ Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Sentencia C-1052 de 2001¹⁴

Se les impone a los ciudadanos unos requisitos y presupuestos más rigurosos para ejercer la acción de inconstitucionalidad so pena de ineptitud de la demanda y por tanto, la expedición de un fallo inhibitorio.

- Se exige una carga de argumentación y comunicación que ilustre a la Corte sobre la norma que se demanda; reseñar los preceptos constitucionales que se encuentran vulnerados; el concepto de la violación y la razón de la competencia de la Corte.

También señala que la acción es una herramienta muy preciada de participación democrática por cuanto es un ejercicio de derechos políticos.

Sentencia C-501 de 2001¹⁵

Se establecen los criterios jurisprudenciales a través de los cuales se diferencian los vicios formales y los vicios materiales de una norma a la hora de su examen de exequibilidad.

Vicios de forma	Vicios materiales
El trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente.	El contenido de la ley y las disposiciones de la Carta incurren en una contradicción: Cuando los ámbitos de ejercicio de la capacidad configuradora del Congreso vulnera la materialidad del texto.
Cuestiones rituales que se contraponen al fondo	Desconocimiento de los contenidos materiales de la Constitución por el derecho Positivo constituido por el Parlamento.
Estudiar si se cumple con todas las etapas del procedimiento legislativo según la Ley 5ª	Ejemplos que se constituyen como vicios materiales a pesar de tener visos de ser formales: <ul style="list-style-type: none"> - Violación de la Unidad de Materia - Reserva de ley estatutaria u orgánica

Sentencia C-1177 de 2004¹⁶

La caducidad de un (1) año para poder establecer una demanda de constitucionalidad a una ley por vicios de forma, deben afectar la eficacia y validez de las mismas en cuanto a la solemnidad viciada.

A los vicios materiales no les resulta aplicable el término de caducidad de la acción.

Sentencia C-400 de 2011¹⁷

La caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad permite la realización del principio de seguridad jurídica.

- Los vicios formales están llamados a sanearse con el tiempo.

- Los vicios materiales no están llamados a sanearse con el tiempo por cuanto es deber de la Corte hacer consonante al ordenamiento jurídico con los postulados de la Carta Superior.

Sentencia C-262 de 2011¹⁸

La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana. Combina el ejercicio de los derechos políticos con prerrogativas encargadas al ciudadano para controlar el poder del legislador.

La ley puede delimitar la facultad concedida a la ciudadanía en la medida en que se pondere el interés perseguido por el actor y los demás bienes jurídicos llamados a ser protegidos.

De lo anterior, resulta muy importante resaltar que la propia Corte Constitucional reconoce la posibilidad de delimitar la facultad concedida a la ciudadanía en la medida en que “*se pondere el interés perseguido por el actor y los demás bienes jurídicos a ser protegidos*”.

En ese orden de ideas, el Congreso de la República tiene la facultad y la oportunidad en su calidad de constituyente derivado de construir una ponderación sólida entre la participación ciudadana y dos de los bienes jurídicos supremos a ser protegidos: la seguridad jurídica en conjunto con el principio de representatividad democrática parlamentaria con el de participación política y acceso a la justicia.

LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO: PERSPECTIVAS Y LIMITACIONES

En el derecho comparado es posible encontrar distintas metodologías, procedimientos y naturalezas respecto de las diversas acciones de inconstitucionalidad. La Acción Pública de Inconstitucionalidad colombiana, a diferencia de mecanismos semejantes en otras legislaciones es exótica, en la medida en que nuestra acción otorga una legitimación en la causa por activa a todos los ciudadanos, mientras la gran mayoría de constituciones que contemplan figuras similares, tienen una legitimación calificada. Así pues, la doctrina ha clasificado a la Acción Pública de Inconstitucionalidad en dos categorías:

- Restringida:** Cuando solo determinadas autoridades pueden acceder al Tribunal Constitucional por vía de acción de constitucionalidad;
- Popular:** Cuando cualquier persona puede acceder al Tribunal Constitucional por vía de acción de constitucionalidad¹⁹.

¹⁸ Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao.

¹⁹ Mendieta, David. *LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD: A PROPÓSITO DE LOS 100 AÑOS DE SU VIGENCIA EN COLOMBIA*. Bogotá, D. C., junio de 2010. Revista *Vniversitas* N° 120. ISSN 0041-9060. Disponible en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602010000100003

¹⁴ Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

¹⁵ Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

¹⁶ Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

¹⁷ Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

A continuación se presentará la consagración de la acción de inconstitucionalidad en diferentes Constituciones herederas de la tradición romano-germánica del derecho a la que pertenece nuestra Carta Política, con el fin de analizarlas y contrastarlas a partir del prisma del derecho comparado.

- Italia

Según su ordenamiento constitucional, el gobierno central puede impugnar una ley regional por considerar que extralimitó sus competencias. La misma competencia tienen los gobiernos territoriales.

Allí, se cuenta con un término perentorio de sesenta (60) días para ejercer la acción de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución italiana.

- Alemania

En Alemania todas las normas son susceptibles de control de constitucionalidad. Si es una norma federal, la referencia será la Constitución Alemana, si es una norma es de alguno de los *Länder*, el parámetro de contraste será tanto la Constitución como las leyes federales.

La legitimación en la causa obedece a criterios territoriales: (i) puede hacer uso de la misma tanto el Gobierno Federal como los Gobiernos de cada *Länder*. De igual manera, (ii) pueden ejercerla un tercio de los parlamentarios de la Cámara baja, mas no de la Cámara alta.

No existe término perentorio de inicio de la acción.

Sin embargo, en el *Land* de Baviera, la acción de constitucionalidad podrá ser impetrada por cualquier ciudadano que se sienta vulnerado en sus derechos constitucionales por una norma.

- España

El denominado recurso de inconstitucionalidad podrá ser ejercido por:

- (i) El Presidente del Gobierno y (ii) los órganos legislativos y ejecutivos autonómicos, (iii) las minorías parlamentarias y (iv) el defensor del pueblo.

La legitimación por activa del defensor del pueblo, podría interpretarse como un acercamiento de esta figura a una acción de carácter popular por la afinidad teórica y competencial de este funcionario con el pueblo.

- Portugal

El artículo 281.2 se refiere a la legitimación para accionar, así:

Podrán recurrir al Tribunal Constitucional para que dicte declaración de inconstitucionalidad o de ilegalidad, con fuerza general de obligar:

- a) El Presidente de la República;
- b) El Presidente de la Asamblea de la República;
- c) El Primer Ministro;
- d) El Defensor del Pueblo;
- e) El Fiscal General de la República;

f) Una décima parte de los Diputados a la Asamblea de la República;

g) Los Ministros de la República, las asambleas legislativas regionales, los presidentes de las asambleas legislativas regionales, los presidentes de los gobiernos regionales o un décimo de los diputados a la respectiva asamblea regional, cuando la solicitud de declaración de inconstitucionalidad se base en una violación de los derechos de las regiones autónomas o la solicitud de declaración de ilegalidad se funde en una violación del estatuto de la respectiva región o de una ley general de la República.

En Latinoamérica

En Honduras, Paraguay y Uruguay se necesita demostrar un interés legítimo y directo frente a una situación concreta para que cualquier persona pueda impugnar una norma.

- Chile

Para poder demandar una norma como inconstitucional, hay un prerequisite en virtud del cual debe existir una apreciación en sede judicial una decisión de inaplicabilidad de la misma a un caso particular, lo que en Colombia se denomina excepción de inconstitucionalidad.

- Perú

Solo están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

1. El Presidente de la República.
2. El Fiscal de la Nación.
3. El Defensor del Pueblo.
4. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas.
5. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones.
6. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.
7. Los presidentes de Región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional o los alcaldes provisionales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.
8. Los colegios profesionales en materias de su especialidad.

- Bolivia

Los facultados para interponer dicha acción cambian en relación con la clase de demanda:

Si la acción es de carácter abstracto o remedial, solo podrán interponerla el Presidente de la República, o cualquier Senador o Diputado, el Fiscal General de la República o el Defensor del Pueblo.

- **Ecuador**

Las demandas de inconstitucionalidad solo podrán ser presentadas por:

1. El Presidente de la República, en los casos previstos en el número 1 del artículo 276.
2. El Congreso Nacional, previa resolución de la mayoría de sus miembros, en los casos previstos en los números 1 y 2 del mismo artículo.
3. La Corte Suprema de Justicia, previa resolución del Tribunal en Pleno, en los casos descritos en los números 1 y 2 del mismo artículo.
4. Los consejos provinciales o los concejos municipales, en los casos señalados en el número 2 del mismo artículo.
5. Mil ciudadanos en goce de derechos políticos o cualquier persona previo informe favorable del Defensor del Pueblo sobre su procedencia, en los casos de los números 1 y 2 del mismo artículo.

Así pues, es posible apreciar cómo las constituciones de distintos Estados, cuyos ordenamientos se inspiran en la tradición romano-germánica, permiten la acción de inconstitucionalidad pero la limitan, bien sea mediante la legitimación en la causa por activa (donde solo determinadas autoridades o sujetos con características particulares tienen el derecho a impugnar una norma como inconstitucional) o, como en el caso italiano, con una limitación temporal una vez promulgada la ley.

En ese orden de ideas, como se indicó debidamente, la consagración de la Acción Pública de Inconstitucionalidad en Colombia es un exotismo a nivel de ordenamiento constitucional comparado, al tener una legitimidad popular absoluta a la vez que un derecho de acción eterno, solamente basado en la melancolía histórica de haber sido los primeros en haber establecido una acción de esta naturaleza a nivel mundial diez años antes de crearse el Tribunal Constitucional Austriaco y casi veinte años antes de la exposición de la teoría del legislador negativo del doctrinante Hans Kelsen, en el acto legislativo 01 de 1910.

CONCLUSIÓN

Nuestra propuesta de reforma constitucional busca establecer un término de dos años para la Acción Pública de Inconstitucionalidad, mediante el cual procuramos hacer más expedito el derecho de cualquier ciudadano a ejercer el control normativo ante la Corte Constitucional, a la vez que buscamos ponderar de manera adecuada y proporcional los principios de seguridad jurídica y de participación ciudadana.

La presente propuesta no recorta en lo sustantivo el derecho de las personas de acceder al sistema judicial para velar por el control de constitucionalidad de las normas, pero sí establece un término de oportunidad para ejercerlo respecto a los vicios materiales de las normas. De cualquier forma, entendemos que para

dar sistematicidad y coherencia a un ordenamiento jurídico, es menester que se limite en el tiempo a la Acción Pública de Inconstitucionalidad a través de la figura de la caducidad –ya existente para el control constitucional por vicios de forma– para someter al conocimiento de la Corte Constitucional las razones por las cuales ciertas normas deben ser excluidas del ordenamiento colombiano.

De cualquier manera, no se cierra la posibilidad de estudiar la constitucionalidad de una norma en un eventual cambio de los valores sociales y constitucionales en caso de haberse expirado el término de caducidad previsto en el presente proyecto. La legitimación en la causa por activa se vuelve más estricta una vez cumplido el término de caducidad, justamente con el fin de garantizar la seguridad jurídica de las normas expedidas por el Congreso. Por tanto, la revisión de una norma podrá realizarse en la medida en que exista un importante consenso que será garantizado por el número de congresistas o ciudadanos que promoverán la acción. Así pues, no existe un menoscabo del principio de supremacía constitucional.

Es importante recordar que las constituciones deben tener por objetivo la libertad política como máximo imperativo. En ese orden de ideas, libertad política –como nos enseñaba Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*– parte de las leyes y, al mismo tiempo, de la separación del poder público. Es decir, la libertad política se basa en que ninguna rama del poder se extralimite en sus funciones o cuente con potenciales competencias capaces de desquiciar el equilibrio que debe mantenerse entre ellas.

De ese modo, es indispensable que exista una garantía de predictibilidad a la ciudadanía frente a las leyes que expide el Congreso de la República en ejercicio de su función representativa de los intereses políticos de la ciudadanía, al tiempo en que esa misma ciudadanía pueda ejercer su derecho a garantizar la supremacía de la Constitución a través de la Acción Pública de Inconstitucionalidad.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera de Senado, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2019 Senado “*Por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia*”, con el articulado que se propone a continuación.

De los honorables Senadores,


RODRIGO LARA RESTREPO
 Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NÚMERO 18 DE 2019
SENADO**

por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese el numeral 6 al artículo 242 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:

1. *Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.*
2. *El Procurador General de la Nación deberá intervenir en todos los procesos.*
3. *Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.*
4. *De ordinario, la Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir, y el Procurador General de la Nación, de treinta para rendir concepto.*
5. *En los procesos a que se refiere el numeral 7 del artículo anterior, los términos ordinarios se reducirán a una tercera parte y su incumplimiento es causal de mala conducta, que será sancionada conforme a la ley.*
6. **La acción a la que se refieren los numerales 4 y 5 del artículo precedente caducará en un término de dos (2) años, contados desde la publicación de la respectiva ley. Una vez cumplido el término de caducidad, únicamente podrán ejercer dicha acción un número no inferior al 30% de los miembros del Congreso de la República o un grupo significativo de ciudadanos, no inferior al 5% del Censo Electoral de las últimas elecciones nacionales.**

Artículo 2º. Vigencia. Este Acto Legislativo rige a partir del momento de su promulgación.

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO

Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 23 DE 2019 SENADO,
237 DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se rinde honores a la memoria del General Manuel José Bonnet.

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2019

Honorable Senador

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA

Presidente Comisión Segunda

Senado de la República

La ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 23 de 2019 Senado, 237 de 2018 Cámara, por medio de la cual se rinde honores a la memoria del General Manuel José Bonnet.

Honorable Senador:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, se procede a rendir Informe de Ponencia para primer Debate al Proyecto de Ley 23 de 2019 Senado, 237 de 2018 Cámara. El informe de ponencia de este proyecto de ley se rinde en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley fue radicado el día 30 de octubre de 2018 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Representante a la Cámara Franklin del Cristo Lozano de la Ossa.

Para primer debate fue designado como ponente el honorable Representante Jorge Enrique Benedetti Martelo mediante oficio de fecha 6 de noviembre de 2018, notificado el 13 de noviembre de la misma anualidad. El 10 de abril de 2019, se aprobó el informe de ponencia de Primer Debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

Para segundo debate fue designado como ponente el ya mencionado representante mediante oficio de fecha 10 de abril de 2019, notificado el mismo día. En la medida que el plazo indicado para rendir ponencia vencía el jueves 18 de abril, día festivo, se rindió la ponencia el día hábil inmediatamente posterior, es decir el 22 de abril del año en curso.

El texto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 941 de 2018. En Sesión Plenaria del día 20 de junio de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el texto definitivo sin modificaciones, según consta en el acta de la Sesión Plenaria número 068 de junio 20 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 19 de junio de 2019, correspondiente al Acta de Sesión Plenaria número 067.

El proyecto de ley pasó a cumplir su segunda vuelta en el Senado de la República, asignándosele el número 23 de 2019. El primero de agosto mediante comunicación del secretario general de la honorable Comisión Segunda del Senado, se me notificó que he sido designado como ponente del presente proyecto de ley.

El Texto aprobado en la honorable Cámara de Representantes, tal como consta en las ya mencionadas actas es el siguiente:

por medio de la cual se rinde honores a la memoria del General Manuel José Bonnet.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia exalta la memoria y rinde homenaje al General Manuel José Bonnet Locarno, Comandante de la III Brigada en Cali, Director de la Escuela Superior de Guerra, Inspector General de las Fuerzas Armadas, Comandante del Ejército Nacional, Gobernador del Magdalena, Embajador, gran defensor de los derechos humanos, líder de la paz y quien a lo largo de su carrera contribuyó generosamente a la vida y progreso de nuestra sociedad y de nuestro país.

Artículo 2°. Autorízase a la nación, a través del Ministerio de la Defensa Nacional, para erigir dos bustos del ilustre colombiano Manuel José Bonnet Locarno. El primero será entronizado en el Batallón de Infantería Córdoba, en la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena, y el segundo en el Parque Central del municipio de Ciénaga, departamento del Magdalena. El escultor será escogido por medio de un concurso de méritos, que para tal efecto adelantará el Ministerio.

Artículo 3°. El cuidado y conservación de los bustos mencionados en el artículo 2° estará a cargo de las autoridades competentes, de acuerdo con la ubicación de los mismos y las facultades que establece el ordenamiento jurídico.

Artículo 4°. Ríndase honores al General Manuel José Bonnet Locarno, en ceremonia especial, con la presencia de la Escuela General de Infantería de Santa Marta (Magdalena), su esposa María Elena y familiares, y los miembros del Congreso de la República.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno Nacional para apropiar las partidas necesarias, a fin de realizar las obras y proyectos contemplados en la presente ley.

Artículo 6°. Esta ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las que le sean contrarias.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene por finalidad los siguientes propósitos:

1. Rendir homenaje y honores al General Manuel José Bonnet Locarno.
2. Autorizar a la nación, para que a través del Ministerio de Defensa pueda erigir y financiar dos bustos del General Manuel José Bonnet Locarno en el Batallón de Infantería Córdoba, en la ciudad de Santa Marta – Magdalena, y en el Parque Central del municipio de Ciénaga – Magdalena, respectivamente.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Motivos

De acuerdo con el autor, el presente proyecto de ley tiene por objeto hacer un oportuno reconocimiento y honrar la memoria del General Manuel José Bonnet Locarno, nacido el 25 de junio de 1939 en Ciénaga –

Magdalena, y quien falleció el día 15 de junio de 2018 en la ciudad de Bogotá. Hijo de Pedro Bonnet Camargo y Albertina Locarno Pumarejo, tuvo 11 hermanos y obtuvo su título de pregrado en la Universidad Santo Tomás, en la cual se formó como filósofo.

Su labor como miembro de la Fuerza Pública es innegable, el Comandante de las FF. MM., General Alberto José Mejía, destacó de su vida militar que:

“Ingresó a la Escuela Militar de Cadetes en febrero de 1957. Lejos de los suyos, en medio de incomodidades propias de la época, el entonces cadete Bonnet, al igual que sus compañeros, supo sortear con intrepidez cada obstáculo, animado por una profunda vocación por la profesión de las armas.

Uno de sus alféreces, el señor Mayor General de la reserva activa Juan Salcedo Lora, quien se convertiría en amigo y confidente hasta el final de sus días, recuerda cómo sus superiores admiraban sus habilidades deportivas y una prodigiosa voz que por instantes les distraía del rigor castrense. Desde esa época era un gran conversador, por ello el alférez y el cadete se encontraban cuando el primero anunciaba que tenía “Yarda y media de lengua disponible para hablar”, lo que daba inicio a deliciosas tertulias caribeñas en medio del frío bogotano que albergan los muros de esta escuela.

Ascendió a subteniente del arma de artillería el mes de diciembre de 1960, junto a 89 compañeros, en tiempos del Presidente Alberto Lleras Camargo, integrando el curso “General Ambrosio Plaza”, que fue destinado al Batallón de Artillería número 1 Tarqui con sede en Sogamoso. En los primeros años como oficial, fue descrito por quienes fueron sus comandantes, como un oficial disciplinado, con un especial don de mando y dominio de sí mismo, cualidades que con el tiempo iría fortaleciendo hasta alcanzar las más altas dignidades.

El 10 de mayo de 1964, siendo orgánico del Batallón de Artillería Tenerife con sede en Neiva, salió rumbo a Marquetalia al mando de 30 hombres y 12 mulas para una operación, que por sus dimensiones estratégicas, jamás olvidaría. Allí, relataría años después mi general, vio nacer un nuevo Ejército, más moderno y experimentado, pero además fue testigo de excepción de la forma en que por primera vez las Fuerzas Militares desplegaban todo su poderío logístico y operacional.

Posteriormente, haría parte de unidades como la Escuela de Artillería, el Batallón de Artillería Antiaérea Nueva Granada, la Escuela Militar de Cadetes y Superior de Guerra; fue ascendido a Brigadier General en 1988; comandante de la III Brigada en Cali entre 1989 y 1990; Jefe de los Departamentos de Operaciones e Inteligencia de las Fuerzas Militares y comandante de la II División en Bucaramanga entre 1994 y 1995.

Fue Director de la Escuela Superior de Guerra, donde fundó la Cátedra Colombia en 1996, con un discurso inaugural del maestro Germán Arciniegas. El propósito de este espacio académico, en palabras de mi general, era el de contribuir desde el estamento castrense al debate y la generación permanente de ideas provenientes de todos los matices políticos y económicos. En esa actividad, que generó no pocos comentarios en la opinión pública, intervendrían

personajes como el nobel de literatura Gabriel García Márquez, amigo entrañable de muchos años; y el expresidente, Alfonso López Michelsen, entre otros. Vale decir que la cátedra aún perdura y preserva la filosofía que le dio origen.

Fue Comandante del Ejército en 1997 y Comandante General de las Fuerzas Militares en 1998, por lo que tuvo que enfrentar complejos momentos que supo gestionar y liderar en favor de nuestras instituciones, además de sufrir un atentado en Santa Marta que por poco le cuesta la vida. Se retiró del servicio activo en agosto de 1998¹.

Este cienaguero, hizo además estudios en temas como Artillería y Seguridad Nuclear, Comando y Estado Mayor, Seguridad en la OTAN, Empleo de Armas de Destrucción Masiva, Estrategias contra el Terrorismo, la Subversión y el Narcotráfico y Derechos Humanos. Fue profesor de las Universidades Sergio Arboleda, Magdalena, CESA y el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. En este último claustro se destacó como investigador, y estuvo vinculado a la línea de investigación de Seguridad Regional e Internacional del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI), en la cual realizó publicaciones como “Seguridades en construcción en América Latina Tomo II Dimensiones y enfoques de seguridad en Colombia” e “Introducción: Enfoque de seguridad integral”. Sus estudiantes recuerdan su oficina en el Edificio Santafé como un espacio abierto, al cual pudieron acudir para escuchar a un hombre que siempre les sirvió de guía, consejero y amigo; en palabras del General Mejía “su vocación como maestro le llevó no solo a transmitir conocimientos, sino, al decir del filósofo francés Juan Jacobo Rousseau, a hacerlo todo incluso sin hacer o decir nada, pues bastaba su ejemplo y presencia. Así, viajaba en el tiempo con sus alumnos de la Universidad del Rosario, quienes reconocían estar frente a un hombre de aquellos que transforman la vida, porque han sido parte activa de la historia”.

Adicionalmente, el General Bonett nunca dejó de trabajar por nuestro país y el departamento del Magdalena, pues después de su retiro fue embajador en Grecia, Delegado del Presidente de la República en el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena, miembro de las Academias de Historia Militar, de Buga, Santander, Norte de Santander y la Bolivariana de Historia. Y tuvimos el honor de verlo como Gobernador del Magdalena, donde se destacó en un corto tiempo por su cercanía, paciencia y dedicación con grandes problemas del Caribe, especialmente lo atinente a la Ciénaga Grande, cuya limpieza y sostenimiento ambiental fueron un afán constante de su vida pública.

Normatividad

El artículo 150 numeral 15 de nuestra Constitución Política indica que:

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

(...)

15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria”.

Jurisprudencia constitucional

La Corte Constitucional, en Sentencia C-782 de 2001, resalta los objetivos de las leyes de honores y analiza sus posibles implicaciones en materia de gasto público. En dicha providencia la Sala Plena del Tribunal Constitucional establece que:

“En el presente caso, el balance que debe existir entre la rama legislativa y ejecutiva en materias que involucran la creación de gastos se mantiene, pues es a través de una ley de la República (la 609 de 2000) que se está autorizando el gasto público a favor de ciertas obras y causas de alguna forma relacionadas con la memoria del personaje al que se rinde honores. Al hacerlo, el Congreso ejerce una función propia (artículo 150 numeral 15 C.P.) que en todo caso guarda proporción con las demás disposiciones en la materia, pues se mantienen incólumes la facultad del legislador para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (artículo 150 numeral 11 C. P.), la imposibilidad de hacer en tiempo de paz ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso (artículo 345 C. P.), y la necesidad de incluir en la Ley de Apropiações partidas que correspondan a un gasto decretado conforme ley anterior (artículo 346 C. P.). También se preservan las atribuciones del Gobierno nacional en materia de hacienda pública pudiendo, entre otras cosas, elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropiações que habrá de presentar ante el Congreso (artículo 346 C. P.)”.

IV. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En consecuencia, el legislativo se encuentra facultado para presentar y aprobar proyectos de ley que comporten gasto, sin perjuicio que la inclusión de dicho gasto en las partidas presupuestales anuales sea iniciativa exclusiva del Gobierno.

Así lo ha confirmado la Corte Constitucional en Sentencias como la C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-782 de 2001, C-015A de 2009, entre otras, en las que concluye que a través de iniciativa parlamentaria se pueden promover leyes que decreten gasto público, y que sirven como “título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”².

V. PROPOSICIÓN

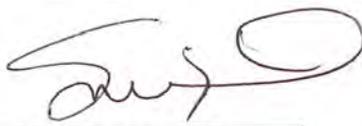
Considerando los argumentos expuestos, presento ponencia positiva y solicito a los miembros de la honorable Comisión Segunda del Senado dar Primer Debate al Proyecto de ley número 23 de 2019 Senado, 237 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se rinde honores a la memoria del General Manuel José

¹ Palabras Comandante General de las Fuerzas Militares, en homenaje al señor General (RA) MANUEL JOSÉ BONETT LOCARNO (Q.E.D.P.), Revista *Nova et Vetera* de la Universidad del Rosario. Puede consultarse en: <http://www.urosario.edu.co/Periodico-NovaEtVetera/Nuestra-U/Palabras-Comandante-General-de-las-Fuerzas-Militar/>

² Sentencia C-343 de 1995, Corte Constitucional.

Bonnet”, sin modificaciones al texto aprobado en la Cámara de Representantes.

Cordialmente,



John Harold Suárez Vargas
Senador de la República
Ponente
Centro Democrático

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
23 DE 2019, 237 DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se rinde honores a la memoria del General Manuel José Bonnet.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia exalta la memoria y rinde homenaje al General Manuel José Bonnet Locarno, Comandante de la III Brigada en Cali, Director de la Escuela Superior de Guerra, Inspector General de las Fuerzas Armadas, Comandante del Ejército Nacional, Gobernador del Magdalena, Embajador, gran defensor de los derechos humanos, líder de la paz y quien a lo largo de su carrera contribuyó generosamente a la vida y progreso de nuestra sociedad y de nuestro país.

Artículo 2°. Autorízase a la nación, a través del Ministerio de Defensa Nacional, para erigir dos bustos del ilustre colombiano Manuel José Bonnet Locarno. El primero será entronizado en el Batallón de Infantería Córdoba, en la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena, y el segundo en el Parque Central del municipio de Ciénaga, departamento del Magdalena. El escultor será escogido por medio de un concurso de méritos, que para tal efecto adelantará el Ministerio.

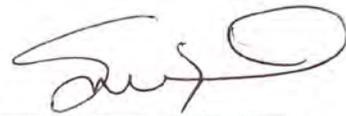
Artículo 3°. El cuidado y conservación de los bustos mencionados en el artículo 2° estará a cargo de las autoridades competentes, de acuerdo con la ubicación de los mismos y las facultades que establece el ordenamiento jurídico.

Artículo 4°. Ríndase honores al General Manuel José Bonnet Locarno, en ceremonia especial, con la presencia de la Escuela General de Infantería de Santa Marta – Magdalena, su esposa María Elena y familiares, y los miembros del Congreso de la República.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional para apropiar las partidas necesarias, a fin de realizar las obras y proyectos contemplados en la presente ley.

Artículo 6°. Esta ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las que le sean contrarias.

Cordialmente,



John Harold Suárez Vargas
Senador de la República
Ponente
Centro Democrático

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2019
SENADO, 088 DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto “Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza” y todas sus manifestaciones culturales y artesanales.

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2019

Senador

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA

Presidente Comisión Segunda Senado

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 24 de 2019 Senado, 088 de 2018 Cámara**, por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto “Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza” y todas sus manifestaciones culturales y artesanales.

Señor Presidente,

En cumplimiento a la designación realizada el pasado treinta (30) de julio de 2019 por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado, y de conformidad con lo señalado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedo a someter a consideración de los y las honorables senadores el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 24 de 2019 Senado, 088 de 2018 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto “Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza” y todas sus manifestaciones culturales y artesanales”.

Atentamente,



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador
Partido Alianza verde

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 254 DE 2019 SENADO, 032 DE 2019
CÁMARA**

por medio de la cual la nación se asocia y rinde público homenaje al municipio de Ocaña en el departamento de Norte de Santander con motivo de la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de su fundación y se dictan otras disposiciones.

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO
DE LEY**

El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara en sesión del 24 de octubre de 2018 y en segundo debate el 4 de junio de 2019. Con designación para ambas ponencias del Representante Nevardo Eneiro Rincón Vergara.

La Secretaría General de la Comisión Segunda me designó como ponente el 30 de julio de 2019, y en cumplimiento de dicha designación se radica el

presente informe de ponencia para primer debate en Senado.

II. MARCO NORMATIVO

La iniciativa se respalda bajo el siguiente marco normativo:

Constitución Política de Colombia

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 1°. Ley 1185 de 2008: El patrimonio cultural de la nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico (...).

III. CONSIDERACIONES

Como se puede ver en el Proyecto de ley 24 de 2019 Senado, y 088 de 2018 Cámara su objeto es “declarar patrimonio cultural inmaterial de la nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto “Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza” y todas sus manifestaciones culturales y artesanales”.

Según se mencionó en el Proyecto de ley número 088 de 2018 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto “Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza” y todas sus manifestaciones culturales y artesanales; iniciativa presentada por Silvio Carrasquilla Torres, Representante a la Cámara por el departamento de Bolívar. Radicado en Cámara de Representantes en la fecha del 15 de agosto de 2018, asignado a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de

Representantes. Y como se expuso, en la ponencia de fecha 31 de agosto de 2018, que en cumplimiento de dicha designación radicó informe de ponencia para primer debate en la fecha 4 de octubre de 2018, y presentación de informe de ponencia de primer debate aprobado en Sesión de Comisión Segunda de Cámara de Representantes el 24 de octubre de 2018. Así mismo, como en sesión Plenaria de Cámara de Representantes el día 4 de junio de 2019, y como consecuencia de mi designación el día 30 de julio de 2019 como ponente para primer debate en Comisión Segunda del Senado, los argumentos que justificaron la presentación y trámite de la presente propuesta son los siguientes:

a) Municipio de San Jacinto, Bolívar

San Jacinto, municipio encallado en el corazón de los Montes de María la Alta ha concebido eximios exponentes de la música folclórica nacional, como Andrés Landero, el rey de la cumbia en acordeón, Adolfo Pacheco Anillo, uno de los mejores compositores de versos vallenatos cargados de poesía de las sabanas de la región Caribe, considerado “El Último Juglar Vivo” y los afamados y reconocidos mundialmente gaiteros de San Jacinto. Los cuales cuentan entre otros tantos reconocimientos y premios, con un Grammy Latinos a mejor álbum folclórico. El municipio de San Jacinto, ubicado al norte de Colombia, en el departamento de Bolívar y a 120 km al sudeste de Cartagena de Indias, se encuentra en el sistema orográfico de los Montes de María, muy cerca del litoral Caribe colombiano. Es pionero a nivel nacional en exportaciones de artesanías y productos agrícolas. San Jacinto es considerado como el primer centro artesanal de la costa Atlántica, y además el primer comercializador de productos elaborados en telar vertical como hamacas y mochilas, también produce productos elaborados en croché y macramé, productos de madera, la talabartería y los instrumentos de gaita, entre otros.

b) Festival Autóctono de Gaitas de San Jacinto

El Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto, Bolívar, Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza”, es la expresión más viva y auténtica del Caribe colombiano, el festival es el encuentro anual que se realiza en conmemoración de los ancestros gaiteros a mediados del mes de agosto en el marco de las fiestas patronales de San Jacinto y Santa Ana. El Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto se viene realizando desde 1988, como una muestra de riquezas que involucran la diversidad triétnica de nuestro país. Ello ha implicado la gestión constante de la sociedad civil organizada en la Corporación Folclórica y Artesanal (Corfoarte).

El Primer Festival Autóctono de Gaitas de San Jacinto se realizó en homenaje a los tres grandes juglares de nuestra música: “Toño Fernández, Juan y José Lara”. El Festival ha sido organizado ininterrumpidamente por la Corporación Folclórica y Artesanal de San Jacinto, organización de la sociedad civil compuesta por 25 gestores culturales que se han dedicado desde el año 1995, a la promoción, divulgación y ejecución del festival por toda Colombia. Este festival es el encuentro de

escuelas, de aficionados y profesionales que cada año muestran sus destrezas y comparten sus creaciones, pero también hacen remembranzas de sus maestros gaiteros como un homenaje a los juglares de la gaita. Corfoarte, un grupo de hombres y mujeres que de manera voluntaria y sin fines de lucro han mantenido viva la música de gaita, la cual es reconocida por el honorable Concejo Municipal de San Jacinto, como Patrimonio Inmaterial y Cultural de los sanjacinteros, por medio del Acuerdo 015 del 5 de julio de 2016, el cual declara la gaita y sus manifestaciones, como la riqueza cultural más grande que tiene el municipio y el legado más precioso que recibimos de nuestros ancestros que habitaron nuestras tierras antes de la llegada de los españoles.

c) La historia de la Gaita

Las Gaitas de los Montes de María la Alta, costa Norte de Colombia, son una expresión de la música popular autóctona, ancestral y raizal originaria de América Latina. Recientes investigaciones evidencian que estas gaitas, oriundas de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, en particular de los Kogui, llegaron a los Montes de María entre las primeras décadas de los siglos XIX e inicios del siglo XX, bien por las luchas de independencia o por las posteriores olas de migraciones internas impulsadas por los procesos de la agricultura expansiva de la caña en el palenque de Cinsérin o el cultivo de tabaco en la zona de San Jacinto, El Carmen, San Juan y Ovejas. En la Sierra Nevada, la interpretación de la música de gaitas por los Kogui poseía un carácter estrictamente ceremonial.

Entre estas regiones estaban las partes bajas de los Montes de María como San Onofre, San Basilio, Malagana y Gamero, además de los palenques construidos entre los siglos XVII y XVIII y las zonas ribereñas del Magdalena, como Barrancanueva, Santa Lucía, Arenal o Soplaviento, todos con una gran presencia de comunidades negras que vincularon el tambor a la música de gaita. Desde el punto de vista ceremonial, en la actualidad, la música de gaita solo acompaña en su despedida mortuoria a los gaiteros, que ejecutan una pieza musical conocida como el Son de la Maya. Mientras, en las celebraciones patronales y navideñas, se realizan ruedas de gaitas, donde el centro es ocupado por los gaiteros que ejecutan sus instrumentos.

d) Conclusiones

De tal suerte y con base en las expresiones culturales que se reconocen como propias en el territorio, resulta de gran importancia el conmemorar los hitos históricos y culturales en Colombia para la promoción de la identidad nacional. En el presente proyecto se busca resaltar el aporte cultural y la labor del Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto “Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza” y el municipio de San Jacinto en la creación del mismo.

Colombia adolece reconocimiento de su identidad cultural, y existe una tendencia nacional a olvidar los actores, eventos y lugares que fueron relevantes en la creación y formación de esta nación, es por esto que buscamos seguir construyendo el patrimonio cultural de la nación y rescatar la memoria cultural nacional. Entender y profundizar nuestro conocimiento cultural sobre los episodios

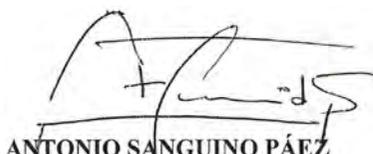
pasados, que han moldeado nuestra identidad nacional, resulta de gran importancia para decidir sobre el futuro del país y no olvidar los principios que forjaron nuestra república.

Por otro lado, tristemente, y en comparación con otras naciones, Colombia carece de una fuerte y estructurada identidad nacional. En gran parte por el olvido de las costumbres que forjaron la identidad cultural nacional, reflejado en la falta de reconocimiento de eventos como este –y como otros tantos– en el sistema educativo, y otros escenarios de construcción de dicha identidad que desde la administración pública y sus entidades se podrían adelantar. Es por esto, que con este proyecto de reconocimiento al Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto “Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza” como patrimonio cultural de la nación se busca resaltar uno de los eventos culturales más relevantes del territorio, entendiéndolo como un mecanismo de compensación de identidad, y enaltecimiento a las prácticas culturales del municipio de San Jacinto, en el departamento de Bolívar.

IV. PROPOSICIÓN FINAL

Por los argumentos esbozados anteriormente, presentamos ponencia positiva y solicito a la Comisión Segunda Constitucional Permanente dar primer debate en Senado, al **Proyecto de ley número 24 de 2019 Senado, 088 de 2018 Cámara**, por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto “Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza”, y todas sus manifestaciones culturales y artesanales”.

Atentamente,



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador
Partido Alianza verde

V. ARTICULADO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2019 SENADO, 088 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto “Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza” y todas sus manifestaciones culturales y artesanales.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Declaración Patrimonio Cultural.* Declárese Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto “Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza” y todas sus manifestaciones culturales y artesanales, cuyo festival se lleva a cabo en el municipio de San Jacinto, Bolívar, durante el mes de agosto.

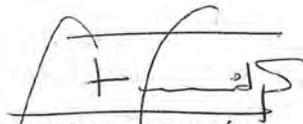
Artículo 2°. *Promoción y difusión.* La nación, a través del Ministerio de Cultura y de las instituciones responsables, promoverá la difusión, promoción, sostenimiento, conservación, divulgación y desarrollo del festival, a la vez que contribuirá a la producción y distribución de material impreso y fonográfico, fílmico y documental.

Artículo 3°. *Exaltación.* La República de Colombia honra y exalta la importancia cultural de los Gaiteros de San Jacinto y a su fundador, el maestro Miguel Antonio Fernández Vásquez “Toño Fernández” y a su vez reconózcase la Gaita Sanjacintera Montemariana, las Ruedas de Gaitas y demás manifestaciones culturales y artesanales como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación

Artículo 4°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Cultura deberá incluir en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) en el Banco de proyectos al Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto “Toño Fernández”, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza todas sus manifestaciones culturales y artesanales.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Del Congresista,



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador
Partido Alianza verde

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 44 DE 2019 SENADO

por el cual se exalta la memoria del sociólogo, intelectual, profesor e investigador social, doctor Orlando Fals Borda, desplegando reconocimientos a un pensador colombiano que enorgullece la Nación.

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2019

Señor:

DIEGOALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario Comisión Segunda

Senado

Ciudad

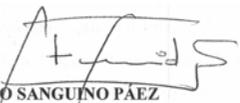
Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 44 de 2019 Senado, por el cual se exalta la memoria del sociólogo, intelectual, profesor e investigador social, doctor Orlando Fals Borda, desplegando reconocimientos a un pensador colombiano que enorgullece la Nación.

Señor Secretario:

En cumplimiento a la designación realizada el pasado doce (12) de agosto de 2019 por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado y de conformidad con lo señalado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedo a someter a consideración de los y las honorables Senadores el

informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 44 de 2019 Senado, por el cual se exalta la memoria del sociólogo, intelectual, profesor e investigador social, doctor Orlando Fals Borda, desplegando reconocimientos a un pensador colombiano que enorgullece la Nación.**

Atentamente,



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador
Partido Alianza verde

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 44 2019 SENADO

por el cual se exalta la memoria del sociólogo, intelectual, profesor e investigador social, doctor Orlando Fals Borda, desplegando reconocimientos a un pensador colombiano que enorgullece la Nación.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley objeto de esta ponencia fue presentado por los Senadores Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Iván Marulanda Gómez, José Aulo Polo Narváez y Juan Luis Castro, de igual forma, fue suscrito por los Representantes a la Cámara Neyla Ruiz Correa, el 24 de julio de 2019. Sin embargo, como se manifiesta en el proyecto, la iniciativa tiene como antecedente el trámite de dos proyectos con el mismo objeto, a saber:

Al primero de ellos (*Gaceta del Congreso* número 798 de 2010), le correspondió el número 181 de 2010 del Senado de la República y fue presentado por los honorables parlamentarios Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Camilo Romero, Mauricio Ernesto Ospina Gómez, Gloria Inés Ramírez Ríos, Jorge Eliécer Guevara, Alexander López Maya, Jorge Enrique Robledo Castillo, Roberto Víctor Gerlén Echavarría y Luis Fernando Velasco Chaves. Lamentablemente fue archivado por tránsito de legislatura sin haber sido siquiera discutido en primer debate.

El segundo, Proyecto de ley número 29 de 2012 (*Gaceta del Congreso* número 468 de 2012), fue radicado en el año 2012 por parte de los honorables Senadores Luis Carlos Avellaneda, Jorge Eliécer Guevara, Parmenio Cuéllar Bastidas, Camilo Romero, Félix Valera y por el suscrito. En esa oportunidad el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura luego de haber sido aprobado en tres de los cuatro debates necesarios para devenir en ley de la República.

II. MARCO NORMATIVO

Como develamos en el proyecto de ley, la iniciativa se sustenta bajo el siguiente marco normativo:

El numeral 15 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia establece como facultad del Congreso de la República, por medio de la elaboración de leyes “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria”.

Asimismo, la honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-766 de 2000 dispuso al respecto:

*[las leyes de honores] son cuerpos normativos en cuyas disposiciones **se exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir.** (Énfasis añadido).*

Luego, en Sentencia C-817 de 2011 precisó que:

“La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente:

1. *La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el **reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución.** Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas ‘... **exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad.**’*

2. *Contrario a como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, [e]sta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos.*

Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a ‘decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria’ y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley.’

3. ***El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona,** situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber: **(i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos;** (ii) leyes*

que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios”. (Énfasis añadido)-

En tal sentido se tiene que el Congreso de la República está llamado, a partir de las facultades constitucionales asignadas, a decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado distinguidos servicios al país. La academia, la historia, las ciencias sociales, las comunidades y el país rural han sabido ya guardar en el más sagrado espacio de su quehacer y memoria el legado de Orlando Fals Borda. Este proyecto pretende asociar definitivamente a la Nación, como un todo, a ese justo y grato reconocimiento por su memoria. El profesor Fals Borda es un claro ejemplo de aquel ciudadano, ejemplo vivo de grandeza, nobleza y buen vivir, que con su vida trabajó para promover el conocimiento y el desarrollo de unas ciencias sociales útiles que captaran las problemáticas del país. Esto es, en sí, una clara muestra de promoción de valores constitucionales a partir de toda una vida de contribución y servicio desde las aulas, el campo y la mismísima Asamblea Nacional Constituyente.

III. IMPACTO FISCAL

Teniendo en cuenta que el presente proyecto de ley en sus artículos 2°, 3° y 4° ordena a entidades determinadas acciones para materializar los honores decretados, es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008 en los siguientes términos:

“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto, sino autorizar al Gobierno nacional a que en virtud del ejercicio de sus funciones,

propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.

IV. CONSIDERACIONES

En la justificación de la iniciativa en estudio expresa que la trayectoria y el indescriptible aporte de Orlando Fals Borda hacen casi innecesario ahondar en razones para que el Congreso de la República y la Nación le rindan merecido homenaje a su memoria. No obstante y en procura de destacar la contribución de este gran colombiano me permito rescatar lo siguiente:

Orlando Fals Borda nació en Barranquilla el 11 de julio de 1925, cursó sus estudios básicos y de bachillerato, para después, prestar servicio militar en la Escuela Militar de Cadetes, donde permaneció año y medio. Su formación profesional la inició en la Universidad de Dubuque en el Estado de Iowa, Estados Unidos, donde se graduó en Literatura Inglesa, Música e Historia (1947).

Su interés por la ruralidad de nuestro país fue un pilar copioso de saber. Entre 1949 y 1951 se desempeñó como investigador social y autodidacta de la sociología rural, centrándose en la comunidad de la vereda de Saucio, en el municipio de Chocontá, Cundinamarca, donde consolidó su tesis de maestría en Sociología de la Universidad de Minnesota (1953). Después, en el departamento de Boyacá, produjo su tesis de P.H.D. en sociología latinoamericana de la Universidad de Florida (1955), *“El hombre y la tierra en Boyacá: Bases para una reforma agraria”* (publicado en 1957), libro que se convirtió en el hito de los estudios rurales de nuestro país.

Durante la Presidencia de Alberto Lleras Camargo, fue nombrado Director General del Departamento de Agricultura (1959-1961). Desde allí Orlando Fals Borda asesoró la iniciativa de la Reforma Agraria y promovió la creación de las juntas de acción comunal en Colombia, acompañó el proceso organizativo de la primera de ellas en la vereda de Saucio y con este referente, redactó el borrador de la primera reglamentación oficial de las juntas de acción comunal del país. Igualmente, apoyó el proceso organizativo y de retorno a la tierra que agenciaban campesinos, indígenas y afrodescendientes en los departamentos de Córdoba, Sucre y Bolívar. Fue Representante, electo por voto popular, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, desde la cual lideró la Comisión de Seguimiento a la Descentralización y Ordenamiento Territorial.

En 1959, junto con Camilo Torres Restrepo también, fundó la primera Facultad de Sociología de América Latina en la Universidad Nacional de Colombia. Asumió como su decano hasta 1966 y contó con la colaboración de científicos sociales de diversas corrientes y tendencias como Carlos Escalante Angulo, María Cristina Salazar Camargo, Eduardo Umaña Luna, Virginia Gutiérrez de Pineda, Roberto Pineda, Milciades Chávez, Ernesto Guhl y Miguel Fornaguera.

En el marco de su interés por el campo colombiano, estudió el triste fenómeno de “La Violencia” y en

1962, decide recoger los resultados que había dejado la comisión investigadora de las causas de la violencia junto a Monseñor Germán Guzmán Campos y el abogado Eduardo Umaña Luna, elaboró uno de los libros más influyentes del siglo XX para nuestro país: “La violencia en Colombia”.

Para Wladimir Zabala, amigo muy cercano, Fals Borda era una figura que logró llegar a lo mítico y lo admirable, por su disposición para dejar todos los privilegios por la causa del pueblo, dándole un valor supremo a los intereses colectivos por encima de los individuales. Más que una figura de la aristocracia intelectual, Fals Borda fue un hombre justo y brillante que trató de aplicar la justicia y la genialidad a la práctica cotidiana con los otros y las otras. Se formó en la perspectiva de la generosidad y de compartir el saber con quien tuviera la mínima curiosidad de aprender. Orlando Fals Borda fue un esposo muy amoroso, muy unido a su esposa María Cristina Salazar Camacho, quien fue muy importante en su vida personal, intelectual y política. No tuvieron hijos o hijas, pero aseguraron siempre que sus grandes creaciones eran sus libros, porque la creación sociológica y política era su trascendencia y su familia.

Fue gestor de múltiples proyectos de una transformación social que, desde aquellas décadas, ya era urgente en nuestro país. Las recomendaciones realizadas por Fals Borda y sus coautores se convirtieron en una hoja de ruta para el análisis de los problemas estructurales de la Nación y para generar alternativas para la resolución del conflicto armado que [aún padece] el país. En 1971 promovió la creación de la Fundación Rosca de Investigación y Acción Social, que facilitaría la construcción de la Investigación Acción Participativa (IAP), uno de los más importantes legados metodológicos para academia, los sectores y movimientos sociales. Cobra vida entonces una metodología de investigación en la que el intercambio recíproco de entendimientos, garantiza la participación horizontal del científico social y de la comunidad en la investigación.

El maestro Fals Borda soñaba con un país de “negros” en el sentido más digno y respetuoso de la palabra. Según su amigo Zabala, quería un palenque de negros, es decir, un país con la libertad absoluta para ser. El hombre político anhelaba el país ancestral indígena, el país de la solidaridad, el país compartido, amante de lo natural, puro y mítico; y de ahí surgían sus propuestas prácticas de ordenamiento del territorio nacional, soñaba con el país de las cosas pequeñas pero hechas con puro amor.

Finalmente, promovió el estudio de las ciencias sociales y, en particular, de la sociología, planteando que la academia está ineludiblemente involucrada con el desarrollo de la Nación colombiana. Desde allí descubrió y promovió la necesidad de una academia activa y en contacto con las comunidades.

Conclusión

Orlando Fals Borda, fue uno de los pensadores críticos más importantes en la segunda mitad del siglo XX, el cual dejó como legado conocimiento crítico

en el ámbito político, sociológico y educativo, su formación académica fue constante y dedicada, tanto en Colombia como en otros países, como lo afirman (Javier Calderón, Diana López Cardona, 2016):

“Dedicó su vida a la academia comprometida con la sociedad, siendo sus más preciados aportes las intensas e inteligentes reflexiones críticas sobre las condiciones de la población colombiana, sus estudios en relación con las formas de ser de las comunidades, sus aportes a la sociología y sobre todo la investigación transformadora para el contexto de conflicto social” (p.3).

Ocupó cargos importantes como (Banrepcultural, 2019), “Consultor de la OEA en Brasil, fue Director de Investigaciones en el Instituto de Naciones Unidas para el Desarrollo Social”. Entre 1972 y 1976 dirigió la Fundación de Investigación y Acción Social en Bogotá. En 1973 fundó la famosa revista *Alternativa*, junto con Enrique Santos Calderón, Gabriel García Márquez, Arturo Alape y Antonio Caballero, fue nombrado como Director General del Ministerio de Agricultura, haciendo méritos al compendio de investigaciones realizadas por Fals Borda en torno al problema agrario producto de su especialización de maestría y doctorado en sociología rural.

En su paso por el Ministerio de Agricultura fomentó distintos programas los cuales buscaban llevar soluciones efectivas al ámbito rural, como lo afirma (López, 2009):

“En sus actividades administrativas en el Ministerio de Agricultura se interesó por fortalecer el Programa de la Reforma Social Agraria, el Incora y los Programas de Directorios Veredales, Juntas de Vecinos y, en especial, las Juntas de Acción Comunal, de las cuales fue su ideólogo a nivel nacional” (p.18)

Considerado como el padre de la sociología en Colombia fue quien promovió la importancia de los estudios sociológicos en el país y en el año 1959, junto con Camilo Torres Restrepo, fundó la primer Facultad de Sociología no solamente en Colombia sino en América Latina, la cual estuvo en la Universidad Nacional, en donde fue decano de la misma, dejando un grande legado para la academia del país no solamente en la sociología sino también en otras áreas, como lo afirma (Hidalgo, 2008):

*“Como decano de la facultad de sociología de la Universidad Nacional impulsó de manera importante los estudios sobre la familia en Colombia, especialmente los de Eduardo Umaña Luna y de Virginia Gutiérrez de Pineda, que llevaron a que disciplinas como el **derecho de familia** fueran estudiadas no sólo desde perspectivas distintas a las que se hacía en ese momento, sino que también abrió las puertas a la discusión académica de la igualdad de derechos en la ley de las mujeres que fue importante determinante en cambios legales”*.

Siempre curioso y preocupado por la situación de país escribió uno de los libros más importantes para Colombia en el siglo XX, el cual fue realizado por un grupo académico, el cual estudio las causas de la Violencia, como una de la etapa más oscura y de la escalada de la violencia en el país, el cual no

se limitó solo a estudiar los fenómenos presentes en dicha etapa sino también en dar recomendaciones importantes para la resolución del dicho conflicto, entre esas la más importante la creación de las juntas de acción comunal, como organización comunitaria.

Su interés siempre estuvo enfocado en la educación popular, y en recuperar la relación entre la teoría y la praxis, en acercar la investigación que había estado tan lejana del objeto de investigación, por lo cual fundó un método de investigación un método de investigación cualitativa llamado Investigación Acción Participativa (IAP), el cual buscaba que el investigador se acercara más a los actores sociales e interactuaran con ellos con el fin de obtener la información directamente y la finalidad de este método era transformar la realidad de dichos actores sociales para satisfacer sus necesidades.

La incidencia que generó Fals Borda con su método de investigación tuvo un impacto muy importante en la academia, como lo afirman (Javier Calderón, Diana López Cardona, 2016):

“Si bien la I.A.P. surgió como una metodología inspirada en la sociología, se convirtió de inmediato en acción educativa...cuyo desarrollo demostró procesos de aprendizaje significativo, haciendo de la investigación una constante acción creadora tanto para los investigadores como para los actores sociales”.

Además de que mantuvo un vínculo cercano con diferentes academias de historias del país como lo afirma (Semana, 2008) “la Academia Boyacense de Historia y la Fundación para el Análisis de la Realidad Colombiana (Fundarco)”, lo que permitió conocer el contexto colombiano a profundidad.

Pero este no es el único aporte importante que ha hecho a nuestro país, puesto que lleva haciendo investigaciones en todos sus años de vida como ejemplo entre 1970-1975, por medio de la Fundación “La Rosca” realizó múltiples investigaciones sociológicas, además que fue director de la misma, Según (Semana, 2008) “Entre 1972 y 1976 dirigió la Fundación de Investigación y Acción Social en Bogotá”, según (López, 2009) “en el año 1985 fundó el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional, en donde continuó en la investigación científica como “Profesor emérito”, además complementa (López, 2009) “en la misma Década fundó la Editorial “Punta de Lanza” y la revista “*Alternativa*” en la década de los setenta, la cual volvió a editar en los años noventa.”

Fue una persona de tan alto reconocimiento y respeto en Colombia que luego de la Asamblea Constituyente del 91 se le convocó y se le permitió ser uno de los ideólogos junto a grandes personalidades ayudó a la construcción de la Constitución Nacional de ese mismo año, como lo afirma (Hidalgo, 2008):

“Sin embargo, tal vez su aporte más grande al derecho colombiano fue precisamente en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, cuando junto a juristas como Gustavo Zafra y Jaime Castro

desarrollaron una importante labor en el tema de Ordenamiento Territorial, especialmente en el tema de la reorganización del territorio, el proyecto de la regionalización -tal vez el más polémico de todos- y organizaron las facultades fiscales de los entes territoriales”

En el ámbito político también nos dejó un legado muy importante, Fals Borda estuvo siempre identificado con la ideología que sustentaba el grupo M-19 lo cual le generó ser perseguido y estigmatizado, sin embargo, eso no hizo declinar de sus ideales políticos, lo que le permitió convertirse en uno de sus directivos luego de que dicho grupo hiciera la transición de grupo guerrillero a partido político.

Conservó una seria convicción de que la investigación social debía estar ligada de forma cercana con la acción política, lo que lo llevó a ser partícipe en la creación y consolidación de actores políticos como afirma (*El Tiempo*, 2008) “En 2002 participó en la creación del Frente Social y Político (FSP) y posteriormente en la consolidación de la unidad de la izquierda democrática en Colombia en la fundación del Polo Democrático Alternativo, hasta el día de su muerte como lo afirma (*Semana*, 2008) “Murió siendo Presidente honorario del Polo Democrático, partido del cual fue un faro ideológico”.

Creó las bases de la sociología, y la cimentó muy bien, lo que lo convirtió en un modelo a seguir por múltiples sociólogos, ya que fue una celebridad en el ámbito académico por sus múltiples producciones académicas, como lo afirma (López, 2009), “En octubre del año 2002, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia le otorgó el título de Doctor Honoris Causa”.

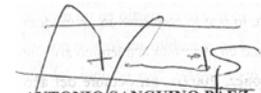
Sus obras y libros más emblemáticos fueron, *La violencia en Colombia* (1977), *Campesinos de los Andes* (1955), *El hombre y la tierra en Boyacá* (1957), *Revoluciones inconclusas en América Latina* (1970), *Ciencia propia y colonialismo intelectual* (1972) e *Historia de la cuestión agraria en Colombia* (1975) y como último gran aporte de este ilustrado colombiano fue fundar el Centro Estratégico de Pensamiento Alternativo (CEPA), la cual en la actualidad se encarga de continuar con el legado de Fals, con el objetivo de producir conocimiento crítico para reconstruir la nación colombiana desde sus raíces y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), como lo afirma en su página web, uno de sus objetivos es “Promover la investigación social para el combate a la pobreza y la desigualdad, el fortalecimiento de los Derechos Humanos y la participación democrática”.

V. PROPOSICIÓN FINAL

Por los argumentos esbozados anteriormente, presentamos **ponencia positiva** al y solicitamos a la Comisión Segunda Constitucional Permanente dar primer debate en Senado al **Proyecto de ley número 44 de 2019 Senado**, por el cual se exalta la memoria del sociólogo, intelectual, profesor e investigador social, doctor Orlando Fals Borda, desplegando

reconocimientos a un pensador colombiano que enorgullece la Nación.

Atentamente,



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador
Partido Alianza verde

V. ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 44 DE 2019 SENADO

por medio del cual se exalta la memoria del sociólogo, intelectual, profesor e investigador social, doctor Orlando Fals Borda, desplegando reconocimientos a un pensador colombiano que enorgullece a la Nación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El Congreso de la República de Colombia, honra y exalta la memoria del sociólogo, intelectual, investigador social y académico Orlando Fals Borda.

Artículo 2°. Encárguese a la unidad administrativa especial de la biblioteca Nacional de Colombia, la recopilación, selección y publicación de la obra del maestro Orlando Fals Borda.

Artículo 3°. Encárguese a la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), la producción y emisión de un documental que recoja y exalte la vida y obra del maestro Orlando Fals Borda.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias, para los efectos contemplados en la presente ley.

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

Del Congresista,



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador
Partido Alianza verde

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2019 SENADO

por medio del cual se regula el régimen de impedimentos y recusaciones del Fiscal General de la Nación.

Bogotá, D. C., septiembre 9 de 2019

Presidente

SANTIAGO VALENCIA

Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 108 de 2019 Senado, por medio del cual se regula el régimen de impedimentos y recusaciones del Fiscal General de la Nación.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 108 de 2019 Senado, por medio del cual se regula el régimen de impedimentos y recusaciones del Fiscal General de la Nación.**

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El 13 de agosto de 2019 fue radicado el **Proyecto de ley número 108 de 2019 Senado, por medio del cual se regula el régimen de impedimentos y recusaciones del Fiscal General de la Nación**, de iniciativa del suscrito Rodrigo Lara Restrepo, de honorables Senadores Édgar Jesús Díaz Contreras, Emma Claudia Castellanos, Germán Varón Cotrino, y los honorables Representantes Erwin Arias Betancur, Modesto Enrique Aguilera Vides, Ángela Sánchez Leal, Ciro Fernández Núñez, Jairo Humberto Cristo Correa y Atilano Alonso Giraldo Arboleda.

El proyecto de ley fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 791 de 2019 y remitido a la Comisión Primera Constitucional de Senado para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado recibió el expediente el día 30 de agosto de 2019 y mediante Acta MD-04 designó como ponente para primer debate al Senador Rodrigo Lara Restrepo, lo cual fue comunicado mediante oficio del 3 de septiembre de 2019.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del presente proyecto de ley es reglamentar el funcionamiento del régimen de impedimentos y recusaciones del Fiscal General de la Nación, con el fin de que se pueda nombrar en estos casos un Fiscal *ad hoc*, con independencia y autonomía en las investigaciones en las cuales este se encuentre impedido o tenga un conflicto de intereses.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley está constituido por tres (3) artículos, cuyo contenido es el siguiente: el artículo 1º modifica el artículo 58 de la Ley 906 de 2004, el Código de Procedimiento Penal, que establece los impedimentos del Fiscal General de la Nación, incluye dos nuevos incisos que determinan que en los casos en que un impedimento o una recusación prosperen, la Corte Suprema de Justicia oficiará al Presidente de la República para que en un término de diez (10) días, conforme una terna en los términos del artículo 249 de la Constitución, a partir de la

cual se nombrará un Fiscal *ad hoc*. Además, en dos nuevos párrafos dispone que el Fiscal *ad hoc* conocerá de todos los casos en los cuales se acepte la recusación del fiscal y, que este deberá reunir las mismas calidades y tendrá las mismas inhabilidades e incompatibilidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Por su parte, el artículo 2º adiciona un nuevo artículo al Código de Procedimiento Penal, el cual señala que la Fiscalía General prestará una colaboración logística para las investigaciones que adelante el Fiscal *ad hoc*, debiéndose garantizar la autonomía e independencia de los funcionarios que sean vinculados a la investigación, para ello, el Fiscal *ad hoc* deberá presentar una solicitud a la Fiscalía sobre los recursos de personal, económicos y logísticos que requiera para el desempeño adecuado de sus funciones.

Por último, el artículo 3º establece la vigencia de la presente ley y las derogaciones.

IV. CONSIDERACIONES

- **Los principios de independencia e imparcialidad judicial**

Uno de los pilares fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho es la justicia. Esta es una garantía que se materializa, entre otras formas, a través de las decisiones que adoptan los jueces o los funcionarios encargados de administrarla. Estas decisiones deben tener como atributo esencial la independencia y la imparcialidad de quienes las toman con el fin de garantizar el derecho fundamental al debido proceso, base importante de nuestra Constitución.

El artículo 29 de la Carta Política, la garantía del debido proceso es transversal e inherente a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. De esta manera, el debido proceso permite que los ciudadanos cuenten con la garantía de que sus derechos son respetados y que las decisiones adoptadas en torno a dichas actuaciones, serán imparciales. En materia doctrinaria se ha señalado que la independencia judicial, como postura que debe asumir el juez, involucra tres principios: (i) independencia judicial en estricto sentido. Postura del juez frente a influencias del sistema social ajenas a derecho, (ii) imparcialidad. Postura del juez frente a influencias de las partes, y (iii) objetividad u objeción. Postura del juez frente a influencias ajenas a derecho, provenientes del propio juzgador.

- **Los principios de independencia e imparcialidad judicial en el derecho internacional**

Son múltiples los instrumentos internacionales, incorporados en nuestro ordenamiento jurídico, que destacan la imparcialidad como un componente esencial del derecho humano al debido proceso.

La Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), establece en el artículo 8º sobre garantías judiciales: “1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal

competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Por su parte, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que: *“1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. (...)”.*

El principio de imparcialidad e independencia también se encuentra previsto en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual prevé: *“10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.*

Así mismo, la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre en el artículo 26 contempla que: *“Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas”.*

- **Los principios de independencia e imparcialidad judicial en la jurisprudencia de la Corte Constitucional**

Según se desprende el artículo 230 de la Constitución, la imparcialidad e independencia son características esenciales de la función pública de administrar justicia y hacen parte de las garantías del debido proceso. Al respecto la Corte Constitucional ha expresado que:

*“(...) La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (...) (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas. (...)”*¹.

En lo que respecta a la imparcialidad, el Alto Tribunal reconoció que esta tiene una doble naturaleza. Por un lado, se trata de las características

esenciales de la función de administrar justicia, y por otro lado es un derecho subjetivo que integra el conjunto de garantías del derecho al debido proceso². Además, señaló:

*“La imparcialidad se predica del derecho de igualdad de todas las personas ante la ley (artículo 13 C.P.), garantía de la cual deben gozar todos los ciudadanos frente a quien administra justicia. Se trata de un asunto no sólo de índole moral y ética, en el que la honestidad y la honorabilidad del juez son presupuestos necesarios para que la sociedad confíe en los encargados de definir la responsabilidad de las personas y la vigencia de sus derechos, sino también de responsabilidad judicial. El logro de estos cometidos requiere que tanto los jueces como los demás profesionales del derecho se comprometan en los ideales y el valor de la justicia, para lo cual no basta el simple conocimiento de la ley y del procedimiento, sino que es indispensable el demostrar en todas las actuaciones judiciales los valores de la rectitud, la honestidad y la moralidad”*³.

Los impedimentos y las recusaciones como medio para garantizar la independencia e imparcialidad en la Fiscalía General de la Nación

Para que las garantías de imparcialidad e independencia judicial sean realmente efectivas, los distintos ordenamientos jurídicos y jurisdicciones consagraron las figuras de los impedimentos y las recusaciones. Como ya se dijo, a través de estos instrumentos procesales se conserva la imparcialidad y transparencia del funcionario judicial encargado de administrar justicia.

En materia penal, el régimen de impedimentos y las recusaciones está consagrado en el Capítulo VII de la Ley 906 de 2004. Puntualmente, el artículo 56 determina los eventos en los que el funcionario judicial debe ser separado del conocimiento de un caso con ocasión de un posible conflicto de intereses que puedan nublar la imparcialidad de sus decisiones. Esta disposición es aplicable a los fiscales de conocimiento en virtud del artículo 63 de dicho cuerpo normativo, que establece:

*“Las causales de impedimento y las sanciones se aplicarán a los fiscales, agentes del Ministerio Público, miembros de los organismos que cumplan funciones permanentes o transitorias de policía judicial, y empleados de los despachos judiciales, quienes las pondrán en conocimiento de su inmediato superior tan pronto como adviertan su existencia, sin perjuicio de que los interesados puedan recusarlos. El superior decidirá de plano y, si hallare fundada la causal de recusación o impedimento, procederá a reemplazarlo.”*⁴

En conclusión, el nombramiento de un fiscal *ad hoc* resuelve todos los problemas de independencia y objetividad que supone la inferioridad jerárquica frente al impedido, porque se trata de una persona ajena a los intereses y dinámicas administrativas de

² Corte Constitucional, Sentencia C-600 de 2011.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-036 de 1996.

⁴ Artículo 63 de la Ley 906 de 2004.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-341 de 2014.

la entidad. Además, mantiene a salvo la garantía del juez natural, en tanto que se trata de una persona que viene a reemplazar a la impedida, pero que actúa a través de la institución investida por la Constitución para el ejercicio de la acción penal, y en ejercicio de las facultades previamente reconocidas a esta.

• JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

De conformidad con la normatividad vigente, esto es, el artículo 56 del Código de Procedimiento Penal, las causales de impedimento son aplicables tanto al Fiscal General de la Nación como a los fiscales de conocimiento. Sin embargo, para el Fiscal General, se dispone de un trámite específico para los impedimentos y recusaciones, de acuerdo con el cual:

“Si el Fiscal General de la Nación se declarare impedido o no aceptare la recusación, enviará la actuación a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, para que resuelva de plano.

Si prosperare el impedimento o la recusación, continuará conociendo de la actuación el Vicefiscal General de la Nación.”⁵

En virtud de la anterior disposición, corresponde a la Corte Suprema de Justicia pronunciarse sobre los impedimentos que el Fiscal General manifieste y de las recusaciones que en su contra se formulen y no le sean aceptadas. Dicha función se desprende de que es la Corte quien nombra al Fiscal General⁶. Así, en los casos en que prospere un impedimento o una recusación contra el Fiscal, corresponderá al Vicefiscal el conocimiento del caso, de acuerdo con lo establecido en el segundo inciso del artículo 58 de la Ley 906 de 2004.

Sin embargo, resulta problemático desde el punto de vista de la imparcialidad e independencia en las decisiones de la entidad, que los procesos en los cuales está impedido el Fiscal General sean competencia del Vicefiscal, quien tiene una relación jerárquica con el primero, pues este tiene el poder de nominación o remoción sobre el segundo. Precisamente en aplicación de dichos principios constitucionales, este proyecto de ley pretende que sea un Fiscal *ad hoc*, valga la redundancia, independiente del organigrama de la Fiscalía General, quien adelante las investigaciones en los casos materia de impedimento del Fiscal. Lo que se pretende entonces, es brindar mejores garantías procesales a los sujetos investigados en los respectivos procesos penales. Ofreciendo mayores niveles de objetividad, imparcialidad, independencia y transparencia.

En este orden de ideas, este proyecto de ley busca maximizar los principios de transparencia e imparcialidad, aunque es importante aclarar que,

aunque la Fiscalía deba garantizar de imparcialidad, no tiene una aplicación tan estricta como los jueces de la República, en virtud del rol que cumple la Fiscalía en un sistema penal acusatorio previsto en la Ley 906 de 2004, así lo ha reconocido la Corte Constitucional:

“No ocurre lo mismo con el fiscal [...]. No obstante que se trata de un servidor público perteneciente a la rama jurisdiccional del poder público (artículo 116 C.P.), su actuación, de manera general, no es típicamente jurisdiccional puesto que dentro del modelo penal acusatorio diseñado por el A.L. 03 de 2002, su posición institucional es la de titular de la acción penal y parte acusadora dentro del esquema adversarial. Partiendo de esta concepción, su actuación en el proceso no está precedida de las mismas exigencias de neutralidad, imparcialidad y equilibrio que deben caracterizar la actuación del juez (...).

El hecho de que algunas de las causales previstas en el artículo 56 del C.P.P. hagan explícita referencia al fiscal, y que el artículo 63 ib. establezca un dispositivo amplificador de las causales de impedimento a otros servidores públicos, incluido el fiscal, no autoriza automáticamente a entender que todas las causales en que se haga referencia al juez, deben incluir también al fiscal. Debe tenerse en cuenta, como ya se indicó, la naturaleza de la actuación y el papel institucional que ocupa el órgano en el marco de esa actuación. No se puede asimilar el acto de parte de formular una solicitud de preclusión, con el acto de juez de resolver negativamente esa petición. (...)

De otro lado, no puede perderse de vista que si bien no es exigible al fiscal el riguroso grado de imparcialidad que se impone al juez, debido a las diversas posturas institucionales que estos dos órganos asumen dentro del sistema penal acusatorio -juez y acusador-, la actividad investigativa y acusadora del fiscal debe estar guiada por una serie de principios rectores que modulan la actividad procesal como los de lealtad, objetividad y corrección. De acuerdo al primero, “*Todos los que intervienen en la actuación, sin excepción alguna, están en el deber de obrar con absoluta lealtad y buena fe*” (artículo 12 C.P.P.) En virtud del segundo, “*La Fiscalía General de la Nación (...) adecuará su actuación a un criterio objetivo y transparente, ajustado jurídicamente para la correcta aplicación de la Constitución y la ley*” (artículo 115 C.P.P.). Conforme al tercero, “*En el desarrollo de la investigación y en el proceso penal los servidores públicos se ceñirán a criterios de necesidad, ponderación, legalidad y corrección en el comportamiento, para evitar excesos contrarios a la función pública, especialmente a la justicia*” (Artículo 27 C.P.P.)”⁷

En suma, la Fiscalía General de la Nación tiene la obligación de garantizar que sus decisiones atiendan a criterios de objetividad y se tomen con fundamento en los principios de autonomía

⁵ Artículo 58 de la Ley 906 de 2004.

⁶ “En el caso del Fiscal General de la Nación su nominador, esto es, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia (artículo 249 de la Constitución) resuelve los impedimentos y, en consecuencia, conforme lo señala el artículo 102 del Código de Procedimiento Penal. Obsérvese cómo el Legislador aplicó la regla general y no consagró una excepción, por ejemplo en el sentido de que resolviera la Sala Penal de dicha Corporación”. Corte Constitucional. Auto 124 de 2005. M.P. Humberto Sierra Porto.

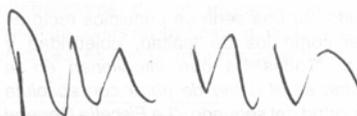
⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-881 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

e imparcialidad. Por lo tanto, ante una posible vulneración de dichos principios constitucionales, el Fiscal General deberá apartarse de los casos, declarándose impedido, sin menoscabar el principio del juez natural en la medida en que el fiscal *ad hoc* tiene las mismas calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades que su homólogo y, a su vez resuelve todos los problemas de independencia y objetividad que supone la inferioridad jerárquica frente al impedido, porque se trata de una persona ajena a los intereses y dinámicas administrativas de la Fiscalía General de la Nación.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado, dar primer debate al **Proyecto de ley número 108 de 2019 Senado**, por medio del cual se regula el régimen de impedimentos y recusaciones del Fiscal General de la Nación, conforme al texto original publicado en la *Gaceta del Congreso* número 791 de 2019.

De los honorables Senadores,



RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE, DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y el Banco Europeo de Inversiones sobre el establecimiento de una Representación Regional del Banco Europeo de Inversiones en la República de Colombia”, adoptado en Bogotá, D. C., el 22 de julio de 2019.

Bogotá, D. C., septiembre 10 de 2019

Honorable Senador

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 139 de 2019 Senado

En cumplimiento de la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República me hiciera, y de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de la manera más atenta y dentro del término establecido para tal efecto, procedo a rendir Informe de **ponencia**

positiva para primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente, del **Proyecto de ley número 139 de 2019 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y el Banco Europeo de Inversiones sobre el establecimiento de una Representación Regional del Banco Europeo de Inversiones en la República de Colombia”, adoptado en Bogotá, D. C., el 22 de julio de 2019, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley fue radicado el día quince (15) de agosto de 2019 ante la Secretaría General del Senado de la República por la Viceministra de Relaciones Exteriores, Luz Stella Jara Portilla y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera.

La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 797 de 2019 del Congreso de la República. Por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, fui designado para rendir informe de ponencia en primer debate conforme al oficio CSE-CS-0341-2019 del tres (3) de septiembre de 2019.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a) SOBRE EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

El Banco Europeo de Inversiones (BEI), es la institución financiera multilateral de desarrollo más grande del mundo y uno de los mayores proveedores de financiamiento climático. Concede financiación a proyectos estratégicos para impulsar el crecimiento y el empleo; mitigar el cambio climático, y fomentar las políticas y valores compartidos como la democracia, la equidad y el respeto por los Derechos Humanos y el medio ambiente.

Todos los países de la Unión Europea (UE), son accionistas del BEI. Las decisiones las toman los siguientes órganos:

- El Consejo de Gobernadores: en el que participan los Ministros, en su mayoría de Economía, de todos los países de la UE. Define la política general de préstamos.
- El Consejo de Administración: presidido por el Presidente del Banco, que cuenta con 28 miembros designados por los países de la UE y uno por la Comisión Europea. Aprueba las operaciones de préstamo y empréstito.
- El Comité de Dirección: órgano ejecutivo del Banco, que gestiona los asuntos corrientes.
- El Comité de Auditoría: comprueba que las operaciones del BEI se efectúen de manera correcta.
- Los departamentos: ejecutan las decisiones de gestión.

La función principal del BEI es conceder financiación para proyectos que contribuyan a lograr los objetivos de la Unión Europea. En ese sentido, se orienta a (i) impulsar el potencial de crecimiento

y empleo de Europa; (ii) apoyar las medidas para mitigar el cambio climático; y (iii) fomentar las políticas de la UE en otros países.

El BEI da prioridad a proyectos en la región en mitigación y adaptación al cambio climático; desarrollo de infraestructura social y económica, incluyendo agua y saneamiento; desarrollo del sector privado local, en particular el apoyo a las Pyme.

Su dimensión duplica la del Banco Mundial. Financia más de 450 proyectos cada año en más de 160 países del mundo. Igualmente, la entidad cuenta con una clasificación de crédito AAA y, a pesar de ser un banco, fue constituido como un organismo sin ánimo de lucro por lo que ofrece tasas de interés muy bajas (inferior al 1% para créditos en euros, 2.5% en dólares y una tasa fija durante la vida del proyecto). Ofrece además plazos más largos que los del mercado financiero con posibilidad de extensiones adicionales.

Además de préstamos, el Banco jalona recursos de cooperación europea en operaciones de financiación combinada y asesoramiento y asistencia técnica para maximizar la rentabilidad en beneficio del desarrollo sostenible.

Para ser elegibles con miras a ser financiados, los proyectos deben contribuir al desarrollo económico del país beneficiario y tener mínimo € 50 millones. Para los proyectos por un monto menor a € 25 millones, el BEI puede proporcionar líneas de crédito a instituciones financieras seleccionadas, que luego prestan los fondos principalmente a pequeñas y medianas empresas.

El BEI opera en América Latina desde 1993. Los países elegibles para financiación del BEI son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

b) SOBRE UNA REPRESENTACIÓN REGIONAL DEL BEI EN COLOMBIA

Las relaciones políticas entre Colombia y la Unión Europea son fuertes, estables y dinámicas. Los históricos lazos que las unen han permitido mantener un diálogo constante desde lo multilateral a lo bilateral.

En los últimos años, una parte central de la relación Colombia - Unión Europea ha venido marcada por un fortalecimiento de la relación en materia comercial y financiera. Colombia es el primer socio comercial de la Unión Europea dentro de la Comunidad Andina, y el quinto en América Latina con un volumen de transacciones que llegó a los 11.600 millones de euros en el 2017. Por su parte, la UE es el segundo socio comercial de Colombia y la primera fuente de inversión extranjera directa en el país. Adicionalmente, la República de Colombia y el BEI suscribieron el 13 de marzo de 1995 un “*Acuerdo Marco sobre cooperación financiera*” para reforzar la relación en estas materias¹.

En este contexto, la instalación en nuestro país de una Oficina Regional para América Latina del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el brazo financiero de la Unión Europea, se consideró de la mayor importancia para las dos Partes, con miras a complementar los mecanismos de relacionamiento y diálogo bilateral. La instalación de esa Oficina en nuestro país evidencia, así mismo, la confianza de la Unión Europea en nuestra nación y el objetivo de fortalecer las relaciones bilaterales.

A la luz de lo expuesto, el Gobierno nacional inició un proceso de negociaciones con el Banco Europeo de Inversiones que culminó el pasado 22 de julio de 2019 con la suscripción del “*Acuerdo entre la República de Colombia y el Banco Europeo de Inversiones sobre el establecimiento de una Representación Regional del Banco Europeo de Inversiones en la República de Colombia*”, que hoy se presenta a la aprobación del honorable Congreso de la República.

El Acuerdo busca permitir la operación del BEI en Colombia, mediante la definición del estatus, privilegios e inmunidades del BEI, de su representación regional, de sus agentes y empleados y de los miembros de sus órganos de gobierno.

Colombia es un país de renta media alta, en proceso de culminar sus procedimientos para hacerse miembro pleno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que avanza hacia una transformación industrial y energética, la consolidación de estrategias contra el cambio climático y la estabilización de los territorios y el afianzamiento del bienestar de la población bajo la égida del Pacto por la Equidad 2018-2022. Ante estos desafíos, la apertura de la Oficina Regional del Banco Europeo de Inversiones resulta estratégica para el país.

Su presencia en Colombia amplía la oferta financiera, al tiempo que promueve la participación del sector privado en las metas consignadas en los pactos por la legalidad, el emprendimiento y la equidad abanderados por el Gobierno nacional. Representa además mayores oportunidades para participar en formas innovadoras de cooperación.

El diálogo permanente y la adecuación de su oferta financiera constituye un potencial vector de inversión de calidad y presencia de empresas europeas en sectores estratégicos para el desarrollo sostenible y el alcance de los Objetivos de la Agenda 2030, así como una oportunidad de apalancar la profundización de la integración de la región con el impulso a cadenas de valor.

La Unión Europea adelanta negociaciones internas para definir su estrategia de cooperación internacional post 2020. En este marco, se estima que cobrarán importancia las modalidades de cooperación combinada o *Blending*, especialmente para los países de renta media (o también llamados países en transición), en los que se combinan contribuciones reembolsables y no reembolsables.

En el contexto nacional actual, el BEI ofrece alternativas de financiación al Gobierno colombiano para enfrentar grandes desafíos presupuestales,

¹ Este instrumento aún no se encuentra en vigor entre las Partes.

producto de situaciones desafiantes como la crisis migratoria, la implementación del acuerdo final con las Farc y el aumento de los cultivos ilícitos.

La aprobación del Acuerdo *sub examine*, y su posterior entrada en vigor, sellarían exitosamente una alianza entre Colombia y la Unión Europea que reafirma nuestro compromiso en liderar estrategias y modelos novedosos que contribuyan al emprendimiento a través de la innovación en favor de una Colombia y un mundo mejor y en beneficio de sus habitantes. Igualmente, el Gobierno nacional desea elevar el nivel de la relación bilateral con la Unión Europea e iniciar, en el futuro cercano, las negociaciones de un Acuerdo de Asociación. Apoyar el establecimiento de la Representación Regional del BEI en Colombia es muestra de la voluntad del país de cooperar de forma más estrecha con la UE y avanzar en esta dirección.

c) **EL “ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UNA REPRESENTACIÓN REGIONAL DEL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA”**

El Acuerdo en mención consta de un preámbulo y 13 artículos en los cuales se regulan todos los aspectos relativos a la presencia del Banco en Colombia. En particular, se destacan las siguientes disposiciones:

- **Artículo 1°. Definiciones.** Delimita el alcance de ciertos vocablos y expresiones específicos que se usan a lo largo del Acuerdo. Es importante destacar que el correcto entendimiento de los significados contenidos en este acápite es esencial para la correcta aplicación de las disposiciones del Acuerdo. A modo de ejemplo, en este artículo se definen las diferentes categorías de individuos que se verán cobijados por las distintas cláusulas del instrumento, lo cual resulta indispensable para definir el alcance y concesión de las diferentes prerrogativas que regula el resto del tratado.
- **Artículo 2°. Establecimiento de la Representación Regional del BEI en Colombia.** Este artículo regula el objeto mismo del tratado, dejando en claro que este busca permitir el establecimiento en territorio nacional de una oficina del Banco Europeo de Inversiones.
- **Artículo 3°. Personalidad y capacidad jurídica.** Para efectos de permitir el correcto funcionamiento del BEI en Colombia, el Gobierno acuerda, mediante el artículo 3°, otorgarle a esta institución capacidad y personalidad jurídica suficientes para adelantar todas las actividades relacionadas con su misión.
- **Artículo 4°. Privilegios e inmunidades.** En tanto organización internacional, bajo el Derecho Internacional, las actividades del BEI deberían ser conducidas de manera independiente al Estado donde las desarrolla. Para tales efectos, la República de Colombia, mediante este artículo acuerda concederle privilegios e inmunidades al BEI como institución, así como a aquellos funcionarios del Banco que se encuentran allí detallados y en concordancia con las definiciones del artículo 1°.
- **Artículo 5°. Bienes, activos e instalaciones.** En tanto el BEI se constituirá físicamente en Colombia, el artículo 5° le concede los privilegios e inmunidades necesarios para la protección de sus bienes y haberes en el territorio nacional.
- **Artículo 6°. Privilegios e Inmunidades de los Agentes y Empleados de la Representación Regional y de los Miembros de los Órganos de Gobierno del BEI.** Esta disposición detalla en específico cuáles serán los privilegios de los que gozarán los diferentes tipos de funcionarios del BEI. Por tal motivo, esta disposición debe ser leída a la luz de las definiciones contenidas en el artículo 1°. En cualquier caso, es de destacar que este artículo hace las aclaraciones respectivas frente a la imposibilidad de conceder privilegios a nacionales colombianos, más allá de los que pudieran ser requeridos para el estricto cumplimiento de sus funciones.
- **Artículo 7°. Impuestos, aranceles y cargos.** Común a los acuerdos internacionales sobre privilegios e inmunidades de Organizaciones Internacionales, esta cláusula regula la excepción de impuestos, aranceles y cargas. Este artículo resulta de especial importancia para una institución como el BEI, pues maneja movimientos financieros que, de lo contrario, serían objeto de control, reduciendo de manera importante la capacidad de este órgano financiero de traer los dineros encaminados al cumplimiento su misión en Colombia.
- **Artículo 8°. Moneda.** Un elemento central del trabajo del BEI en nuestro país corresponde al manejo de divisas, tanto en moneda nacional como extranjera. En tal virtud, el artículo 8° busca concederle la capacidad de realizar operaciones en cualquier moneda.
- **Artículo 9°. Facilitación de viajes.** Dadas las necesidades de movilidad que tienen los funcionarios de una institución como el BEI, el Gobierno nacional acepta tomar las medidas que considere necesarias para facilitar su circulación en el territorio nacional, así como su entrada y salida del país.
- **Artículo 10. Comunicaciones.** En similar sentido a otras cláusulas del instrumento, el artículo 10 regula un asunto común a todos los acuerdos de privilegios e inmunidades, vale decir, el tema de comunicaciones. Un asunto

esencial para facilitar el trabajo independiente de una institución internacional es el derecho a gozar de protección en sus comunicaciones oficiales, así como de facilidades no menos favorables a la hora de conducirlos.

- **Artículo 11. Naturaleza de los privilegios e inmunidades.** El artículo 11 incluye una cláusula estándar en temas de privilegios e inmunidades, que es aquella relacionada con el fin último de los privilegios e inmunidades, el cual se circunscribe estrictamente a facilitar el trabajo del BEI, y no para beneficiar personalmente a cualquiera de sus funcionarios. En este espíritu, se establece que ambas Partes cooperarán para evitar abusos a los privilegios.
- **Artículo 12. Legislación aplicable y solución de controversias.** Los privilegios e inmunidades son un asunto regulado *in extenso* por el Derecho Internacional, por tal motivo, es usual que Estados y Organizaciones Internacionales escojan aclarar que dicho derecho permeará el entendimiento de las disposiciones de un acuerdo de esta naturaleza. Por tal motivo, el párrafo inicial del artículo 12 regula este asunto de manera expresa. Por otra parte, este Acuerdo también regula el mecanismo de solución de controversias, aclarando que asuntos que no se puedan solucionar de manera directa, podrán tener recurso en arbitraje si ambas Partes así lo estiman necesario.
- **Artículo 13. Entrada en vigor, duración y terminación.** Finalmente, el artículo 13 regula las cláusulas finales del Tratado.

Como se puede observar de lo anterior, este tratado regula asuntos comúnmente asociados a la presencia de una organización internacional de carácter financiero en Colombia. Esto, como es de conocimiento del honorable Congreso, es un asunto que ha sido plenamente estudiado, tanto por la Rama Legislativa como por la Judicial en sede constitucional, encontrando esta clase de disposiciones siempre ajustadas a la Constitución y, en particular, al artículo 13 Superior.

Análisis especial merece el régimen de privilegios e inmunidades que en virtud de este instrumento se concede a la Representación Regional, sus agentes y empleados y a los miembros de sus órganos de gobierno.

Al respecto, vale la pena destacar que los Estados conceden a toda clase de organizaciones internacionales regímenes de privilegios e inmunidades, en atención a la naturaleza funcional de ese régimen y con fundamento en disposiciones de Derecho Internacional, por lo que no se ve afectada la soberanía nacional.

Así mismo, se resalta que ninguna de las cláusulas contenidas en el instrumento en comento busca conceder privilegios diferentes a aquellos que con anterioridad han sido reconocidos a otras instituciones

internacionales con presencia en Colombia, y su fin es permitir el funcionamiento independiente del Banco.

Es de recordar que, al efecto, la Corte Constitucional al referirse al principio de igualdad soberana que fundamenta el reconocimiento de privilegios e inmunidades, en Sentencia C-137 de 1996, señaló lo siguiente:

*“Este principio se hizo extensivo a los funcionarios y bienes de las **agencias o centros internacionales a fin de garantizar, fundamentalmente, la independencia de dichos organismos en el cumplimiento de sus funciones, donde quiera que, en virtud de un acuerdo internacional, operaran.**”* (Resaltado fuera de texto)

En desarrollo de lo anterior, para efectos de poder otorgar prerrogativas especiales a una organización y sus funcionarios, primero debe mediar un instrumento jurídico particular a cada caso concreto, mediante el cual se reconozcan los privilegios e inmunidades que a bien tenga el Estado concederle a la organización dentro de su territorio. Este, por necesidad, es un acuerdo internacional entre la institución beneficiaria, y el Estado anfitrión. Adicionalmente, cabe señalar que en tanto los privilegios e inmunidades establecen efectivamente un trato diferencial, los mismos deben ser aprobados mediante ley de la República, a fin de evitar contrariar el artículo 13 de la Constitución Política. Esta situación se configura al momento en que la ley aprobatoria del tratado, que incorpora el acuerdo internacional que contempla las prerrogativas del caso, entra en vigor.

En similar sentido se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-203 de 1995, al señalar:

*“Por otra parte, las disposiciones que consagran privilegios e inmunidades a favor del Organismo creado y de sus directivos y dignatarios se enmarcan **dentro de los principios del Derecho Internacional, reconocidos por Colombia, según el artículo 9° de la Constitución Política.***

[...]

No puede decirse que la consagración de estos privilegios e inmunidades vulneren el derecho a la igualdad (artículo 13 C.P.), respecto de personas colombianas, ya que, como la Corte lo ha señalado reiteradamente, la igualdad se predica de situaciones iguales, de tal modo que las diferencias de trato pueden admitirse cuando se encuentran justificadas.

*En el caso de los funcionarios y representantes de organismos internacionales, **las normas especiales acordadas entre los estados miembros** y la protección que se les brinda tienen su razón de ser en la función que cumplen, como integrantes de delegaciones diplomáticas”.*² (Resaltado fuera de texto).

En virtud de lo expuesto, previo a la concesión de cualquier inmunidad o privilegio a una entidad

² ARTÍCULO 9°. De la Constitución Política de Colombia: “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia.”

internacional, primero debe mediar un acuerdo internacional en el cual serán acordadas estas prerrogativas, tal y como el que hoy se somete a consideración del honorable Congreso de la República.

IV. CONCLUSIÓN

Al ratificar este Acuerdo, el Estado colombiano reitera su compromiso de fortalecer sus relaciones con la UE y facilitar la realización de los objetivos de ese grupo regional en la República de Colombia y América Latina, así como de reforzar la alianza bilateral y reafirmar nuestro compromiso en liderar estrategias y modelos novedosos que contribuyan al emprendimiento a través de la innovación. Además, la presencia del BEI en Colombia amplía la oferta financiera, con lo cual se promoverá la participación del sector privado en las metas consignadas en los pactos por la legalidad, el emprendimiento y la equidad abanderados por el Gobierno nacional.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa me permito rendir ponencia **positiva** y, por tanto, solicito a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate **favorable** al **Proyecto de ley número 139 de 2019 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y el Banco Europeo de Inversiones sobre el establecimiento de una Representación Regional del Banco Europeo de Inversiones en la República de Colombia”, adoptado en Bogotá, D.C., el 22 de julio de 2019.

Cordialmente,

Cordialmente,

ERNESTO MACÍAS TOVAR
 Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y el Banco Europeo de Inversiones sobre el establecimiento de una Representación Regional del Banco Europeo de Inversiones en la República de Colombia”, adoptado en Bogotá, D.C., el 22 de julio de 2019”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre la República de Colombia y el Banco Europeo de Inversiones sobre el establecimiento de una Representación Regional del Banco Europeo de Inversiones en la República de Colombia”, adoptado en Bogotá, D. C., el 22 de julio de 2019.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre la República de Colombia y el Banco Europeo de Inversiones sobre el establecimiento de una Representación Regional del Banco Europeo de Inversiones en la República de Colombia”, adoptado en Bogotá, D. C., el 22 de julio de 2019, 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.


ERNESTO MACÍAS TOVAR
 Senador de la República

CONTENIDO

Gaceta número 872 - Martes, 10 de septiembre de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 18 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 242 de la Constitución Política.	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 23 de 2019 Senado, 237 de 2018 Cámara, por medio de la cual se rinde honores a la memoria del General Manuel José Bonnet.....	10
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 24 de 2019 Senado, 088 de 2018 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación el Festival Nacional Autóctono de Gaitas de San Jacinto “Toño Fernández, Nolasco Mejía y Mañe Mendoza” y todas sus manifestaciones culturales y artesanales.	13
Informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de ley número 254 de 2019 Senado, 032 de 2019 Cámara, por medio de la cual la nación se asocia y rinde público homenaje al municipio de Ocaña en el departamento de Norte de Santander con motivo de la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de su fundación y se dictan otras disposiciones	13
Ponencia para primer debate y articulado propuesto al Proyecto de ley número 44 de 2019 Senado, por el cual se exalta la memoria del sociólogo, intelectual, profesor e investigador social, doctor Orlando Fals Borda, desplegando reconocimientos a un pensador colombiano que enorgullece la Nación.....	16
Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 108 de 2019 Senado, por medio del cual se regula el régimen de impedimentos y recusaciones del Fiscal General de la Nación.	20
Informe de ponencia positiva para primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente, texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 139 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y el Banco Europeo de Inversiones sobre el establecimiento de una Representación Regional del Banco Europeo de Inversiones en la República de Colombia”, adoptado en Bogotá, D. C., el 22 de julio de 2019.	24