



Paola Holguín



Bogotá, DC., 30 de septiembre de 2019

PAHM- 162 -2019

Honorable Senador
JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Presidente de la Comisión Segunda Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto Ley 085/2019 Senado, "por medio del cual exalta a los habitantes del municipio de Chiquinquirá por sus aportes a la Nación como benefactores del desarrollo cultural, económico y social en el Departamento de Boyacá".

Respetado señor Presidente,

En calidad de ponente del proyecto de ley de la referencia, por designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en los siguientes términos:

I. Trámite y síntesis del proyecto de ley

El proyecto, de iniciativa del Honorable Senador CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES, fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el día 31 de julio de 2019.

El texto original del Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta No. 732 del 09 de agosto de 2019.

1

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7 No. 8-68 Oficina 214-215 Bogotá - Colombia
E-mail: paola@paolaholguin.com

Mediante oficio No. CSE-CS-0340-2019, calendado 03 de septiembre de 2019, el Secretario de esta Comisión me comunicó que la Mesa Directiva me designó ponente de la citada iniciativa.

II. Finalidad y alcance del proyecto de ley

El Proyecto No. 085/2019Senado tiene por finalidad hacer un reconocimiento público a los habitantes del Municipio de Chiquinquirá, Boyacá, por su contribución al engrandecimiento de la Nación, mediante la promoción del desarrollo cultural, económico y social. Como consecuencia de dicho reconocimiento, el proyecto pretende autorizar al Gobierno Nacional para que incorpore al Presupuesto Nacional las apropiaciones necesarias para la financiación de proyectos turísticos, económicos y culturales en ese municipio, en aras de promover su desarrollo y reducir los índices de pobreza.

El proyecto consta de cinco (05) artículos, incluido el relativo a su vigencia, por medio de los cuales se precisan los términos de esta autorización al Gobierno Nacional:

Artículo 1º. Relativo al objeto de la Ley.

Artículo 2º. Mediante el cual autoriza al Gobierno Nacional para realizar las apropiaciones necesarias para la financiación de proyectos en diferentes áreas, en el municipio de Chiquinquirá, Boyacá.

Artículo 3º. Precisa que corresponderá a la Gobernación del Departamento de Boyacá presentar al Gobierno Nacional los planes, programas y proyectos que requieran de cofinanciación del Presupuesto Nacional.

Artículo 4º. Dispone que el Gobierno Nacional deberá reglamentar las condiciones en que se cumplirá el objeto de la Ley.

Artículo 5º. Relativo a la vigencia de la Ley.

III. Justificación del proyecto de ley

Para el autor del Proyecto de Ley, Honorable Senador CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES, el Municipio de Chiquiquirá, Boyacá, es el cuarto centro urbano más poblado de la región, con un gran potencial para el desarrollo de actividades económicas de diversa naturaleza, convirtiéndolo en un posible motor de la economía departamental y nacional.

Asimismo, el autor destacó al Municipio como uno de los centros religiosos más importantes del país y cuna de ciudadanos ejemplares, que han enaltecido los valores patrios y la imagen de la Nación en el mundo y cumplido un papel protagónico en la vida política colombiana, como José Joaquín de las Casas, político y escritor, designado a la Presidencia de la República entre 1924 y 1930, Julio Flórez, poeta del Romanticismo en Colombia, Antonio María Ferro Bermúdez, poeta y fundador de la Gruta Simbólica, destacado como uno de los intelectuales más destacados de finales del siglo XIX, entre otros.

En efecto, como lo hace notar el autor del Proyecto, el Municipio de Chiquiquirá –que significa *nieblas y pantanos*–, ocupa un lugar privilegiado como uno centro de devoción y con mayor potencial de desarrollo económico del país. El pasado 09 de julio de 2019, se cumplieron 100 años de la Coronación Canónica de la Virgen del Rosario de Chiquiquirá; ya Pío VII la había declarado patrona de Colombia en 1829. Por décadas, la Catedral de la Virgen del Rosario de Chiquiquirá ha sido asiduo lugar de peregrinaje de devotos católicos de diferentes parte del mundo, siendo reconocida como “*ciudad mariana*” y una de las más importantes estaciones en la ruta turística religiosa nacional.¹

Según la tradición, la historia de la Patrona del país se remonta al siglo XVI, cuando Don Antonio de Santana, por aquel entonces, encomendero de los

¹ <https://boyaca.extra.com.co/noticias/vida-moderna/chiquiquira-es-uno-de-los-puntos-de-turismo-religioso-del-p-403313>

pueblos de Suta y Chiquinquirá, encargó la elaboración de una imagen de la Virgen del Rosario con el fin de ubicarla en una modesta capilla. Finalmente, la pintura de la Santa Madre del Señor, terminó completándose con la imagen de San Andrés Apostol y de San Antonio de Padua, a cada uno de sus lados.

Tras la muerte del encomendero, su viuda trasladó la imagen a Chiquinquirá, acusando los erosivos efectos de la humedad y el implacable paso de los años; lo que llevó a una piadosa mujer, la señora María Ramos, cuñada de Santana, a restaurarla y exponerla en el mejor lugar de la capilla. Un milagro se aprestaba a ocurrir en respuesta a la curia y devoción de María hacia la imagen; el 26 de diciembre de 1586, advertida por una india cristiana, se percató de que la pintura, antes maltratada, había sufrido una inexplicable transformación; sus colores desteñidos, ahora eran vivos y destellantes.

Desde entonces, y aún más con su coronación como Patrona del país, la Virgen de Chiquinquirá, y en sí mismo el municipio, se convirtieron en piezas de la amplia tradición de la Iglesia católica y patrimonio cultural de los colombianos y de la humanidad.²

Alrededor de tan rica tradición religiosa, el municipio ha dado al país hijos tan ilustres como los mencionados por el autor del Proyecto, así como Pio Alberto Ferro Peña(1885-1957), uno de los más apasionados y consagrados educadores del Magisterio, fundador de colegios como el Gimnasio Moderno (Bogotá DC) y el Gimnasio Boyacá; el escultor Rómulo Rozo (1899-1964), considerado un "*fuera de serie*" en su campo, autor del monumento a la patria en Mérida, México; el destacado historiador Guillermo Vargas Paul (1914-1955), miembro de la academia de historia colombiana y de la Real Academia de historia de Madrid, España; el pintor Dionisio Cortés Mesa (1863-1934), realizador de los oleos del cielorrado de la basílica de nuestra señora del Rosario; el centenario compositor y poeta Mariano Álvarez (1895-1995), autor de la guabina chiquinquireña y del

² <https://opusdei.org/es-co/article/nuestra-senora-de-chiquinquia-patrona-de-colombia/>

himno oficial de la ciudad; entre muchos otros que han contribuido al progreso regional y a alimentar el patrimonio cultural del país.

La *Ciudad Mariana*, se ha convertido a fuerza de talento y un inquebrantable espíritu emprendedor, en uno de los más destacados centros colombianos de formación cultural, al promover la realización de eventos como el Encuentro Nacional de Tiple Requito, y patrocinar iniciativas para rescatar este tipo de tradiciones entre la población infantil del municipio, como los semilleros de tiple y requinto orientados a formar artísticas desde la práctica de los instrumentos desde tempranas edades.

De otro lado, por su ubicación geográfica, cumple un rol esencial en la economía de la región como centro de acopio y cabecera provincial, así como centro de la comercialización de esmeraldas extraídas en municipios aledaños, como Muzo, y depósito de asfalto, arcilla y materiales para la construcción. No menos importante su aporte a la economía regional y nacional, a partir de la producción agropecuaria.

Asimismo, el municipio se ha convertido en un espacio propicio para el emprendimiento y la generación de fuentes de empleo formal; en la actualidad, según datos de la Alcaldía municipal, cerca de 350 microempresas, en áreas como la producción alimenticia y servicios de transporte, y la manufactura de productos elaborados con tagua, barro y fique, como guitarras, requintos y tiples.³

Esto hace del municipio cuyo reconocimiento pretende el Proyecto estudiado un centro urbano de proyección económica, cultural, religiosa y turística con el suficiente potencial para dinamizar el desarrollo provincial y departamental, en beneficio de sus habitantes.

³ <http://www.chiquinquiraboyaca.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Economia.aspx>

IV. Viabilidad constitucional:

Aunado a las razones explicadas por el autor del proyecto de ley, en relación con la necesidad de inversiones en grado de cofinanciación para el desarrollo económico del municipio de Chiquinquirá, se hace menester hacer alusión a algunas consideraciones de orden constitucional, en punto de aclarar su viabilidad jurídica.

En criterio de la Corte Constitucional, el mecanismo de la *cofinanciación de proyectos específicos de inversión* constituye una herramienta constitucionalmente válida y administrativamente adecuada para que, por vía de transferencias financieras desde el gobierno central, las entidades territoriales reciban el apoyo necesario para estimular su desarrollo, con el debido respeto de su autonomía y la dinámica de la descentralización, por lo que, en cumplimiento del artículo 287 Superior, mantienen la atribución para administrar los recursos. En términos de la Corte:

“En relación con el mecanismo de cofinanciación de proyectos específicos de inversión, ésta Corporación tiene por sentado que mediante él se permite que existan transferencia financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas -como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación- sino que puedan ser condicionadas por el Gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley. De esa manera se pretende que la Nación pueda orientar la dinámica de la descentralización al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial, que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos. Desde luego, cuando en virtud de disposición de la ley se autorice la asignación de recursos del presupuesto nacional para la cofinanciación de proyectos de inversión de los entes territoriales, estos conservan, íntegra, la atribución que les confiere el artículo 287 de la Carta Política para administrar los recursos en orden al cumplimiento de sus funciones, adoptando al efecto las decisiones que consideren pertinentes, con observancia de los requisitos que señalan la Constitución y la ley.” (Corte Constitucional, Sentencia C-562 de 1998)

El mismo Tribunal, en Sentencia C-985 de 2006, precisó que este tipo de financiamiento es viable en la medida en que se asegure la participación de las

entidades territoriales, en función del principio de concurrencia y en consideración a las partidas de cofinanciación, con lo que resulta acorde con la Ley Orgánica 715 de 2001.

“Los proyectos y servicios que son de competencia del municipio no pueden financiarse con partidas apropiadas en el Presupuesto General de la Nación, salvo que se trate de apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio concurrencia y de las partidas de cofinanciación.” Una lectura armónica del artículo 4° del proyecto de ley junto con lo dispuesto en el artículo 2°, no objetado, revela que la intención legislativa fue la autorizar la inclusión en el Presupuesto General de la Nación de las partidas necesarias para que la Nación participe en la cofinanciación de los proyectos y servicios a cargo del Municipio enumerados en el artículo 4°. Nótese cómo el legislador no autoriza a “financiar” a secas, sino que señala que la Nación a través de ciertas entidades “contribuirá” a financiar. A juicio de la Corte, esta última expresión permite hacer una interpretación armónica de los artículos 2° y 4° según la cual el legislador prevé la concurrencia o coparticipación de la Nación y el citado Municipio de Andalucía en la financiación de los gastos que ocasionará el desarrollo y ejecución de los programas y servicios enumerados en el artículo 4°. En esta lectura armónica dicho artículo 4° se ajusta a la Constitución y a la Ley orgánica 715 de 2001, en cuanto no vulnera la prohibición de que con cargo exclusivo al Presupuesto General de la Nación se financien proyectos o servicios asignados por dicha Ley orgánica a la competencia a los municipios. Como se hizo ver anteriormente al reiterar la jurisprudencia relativa al tema, la cofinanciación es un mecanismo que permite que se lleven a cabo transferencias financieras no obligatorias del Presupuesto General de la Nación al de las entidades territoriales, con miras a articular los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial. Así las cosas, el artículo 4° del Proyecto de ley No. 144/05 Senado, 194/04 Cámara, interpretado armónicamente con el artículo 2° del mismo proyecto, tiene el alcance según el cual las partidas que el Congreso autoriza incluir en el Presupuesto General de la Nación forman parte de un mecanismo de cofinanciación, de manera que la Nación sólo contribuirá con parte de los gastos respectivos. En tal virtud, la Corte declarará que dicho artículo 4° se ajusta a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, y por lo tanto a los cánones 151 y 356, numerales 4 y 5, de la Constitución Política.”

Asimismo, la Suscrita ponente que lo pretendido por el Proyecto de Ley se enmarca dentro de los competencias concurrentes del legislativo y el ejecutivo en virtud del principio de legalidad del gasto, dado que no constituye una orden de incorporar partidas específicas al presupuesto, sino apenas una autorización para el efecto. En términos de la Corte Constitucional:

La Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello. (Corte Constitucional, Sentencia C-197/01)

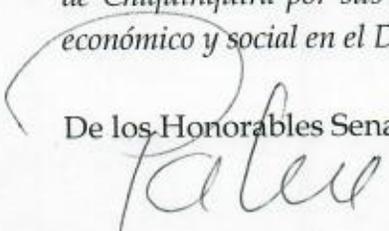
“No puede existir entonces reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno Nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley.” (Corte Constitucional, Sentencia C-1197/08)

En consecuencia, el proyecto guarda los límites constitucionales predichos, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia nacional (Corte Constitucional, sentencias C-985/2006, C-1113/2004, C-1197/2008, C- 224/2016, C-111/2017).

V. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, me permito rendir ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a la Plenaria de la Comisión Segunda, dar primer debate al Proyecto Ley 085/2019Senado, *“por medio del cual exalta a los habitantes del municipio de Chiquinquirá por sus aportes a la Nación como benefactores del desarrollo cultural, económico y social en el Departamento de Boyacá”*.

De los Honorables Senadores,



PAOLA HOLGUÍN
Senadora de la República

Anexo: articulado.

PROYECTO DE LEY N° 085/2019 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE EXALTA A LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRÁ POR SUS APORTES A LA NACIÓN COMO BENEFACTORES DEL DESARROLLO CULTURAL, ECONÓMICO Y SOCIAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ"

El Congreso de la República

Decreta

Artículo 1°_ Exaltar a los habitantes del Municipio de Chiquinquirá por sus aportes a la Nación como benefactores del desarrollo cultural, económico y social en el Departamento de Boyacá a través de la cofinanciación de planes, programas y proyectos para su bienestar.

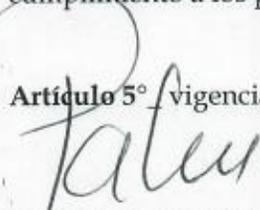
Artículo 2°_ Autorícese al Gobierno Nacional la incorporación en el Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que en grado de cofinanciación se definan a través de un plan de inversiones cuyo objeto será la materialización de proyectos en los ámbitos, cultural, económico y turístico para la promoción del desarrollo económico, y la reducción de la pobreza en Chiquinquirá.

Parágrafo. Las inversiones que se constituyan, corresponderán a los términos del Marco Fiscal de Mediano plazo, sin perjuicio de la materia presupuestal contenidas en la Constitución y la Ley.

Artículo 3°_ las apropiaciones autorizadas por el Presupuesto General de la Nación contarán para su ejecución con los planes, programas y proyectos en los ámbitos definidos en el artículo 2° de esta Ley, los cuales serán presentados por la Gobernación de Boyacá

Artículo 4°_ El gobierno Nacional reglamentará las condiciones de intervención, participación y ejecución, así como las instituciones que se encargarán de dar cumplimiento a los planes, programas y proyectos dispuestos para su fin.

Artículo 5°_ vigencia. La presente Ley rige a partir de su Sanción y Promulgación.



PAOLA HOLGUÍN
Senadora de la República