



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 688

Bogotá, D. C., miércoles, 31 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se promueve el desarrollo sostenible de la producción orgánica en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El objeto de la presente ley es el fomento y la protección de la agricultura orgánica, mediante el establecimiento de medidas conducentes a incrementar su desarrollo sostenible como parte de las estrategias para superar la pobreza, garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, mejorar las condiciones ambientales, la calidad de vida y la salud de la población en general.

Así mismo, promover los sistemas de producción bajo métodos orgánicos, en especial en aquellas regiones del país donde las condiciones ambientales y socioeconómicas sean propicias para la actividad o hagan necesaria la reconversión productiva para que contribuyan a la recuperación y/o preservación de los ecosistemas y alcanzar el cumplimiento con los criterios de sustentabilidad.

Artículo 2°. Para todos los efectos de la presente ley, se entiende por agricultura orgánica a los sistemas de producción que, mediante el manejo racional de los recursos naturales, sin la utilización de productos de síntesis química, brinda alimentos sanos y abundantes, y mantiene o incrementa la fertilidad del suelo y la diversidad biológica.

Artículo 3°. Serán beneficiarios de la presente ley toda persona natural o jurídica, productores individuales u organizados, debidamente acreditados y certificados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que realicen actividades agropecuarias mediante sistemas de producción, recolección y manejo bajo métodos orgánicos, y que cumplan con

la normativa vigente en materia de producción orgánica en Colombia.

Artículo 4°. Para los efectos de asesorar en aspectos referentes al desarrollo nacional de la agricultura orgánica créese la Comisión Nacional de Agricultura Orgánica, como organismo técnico asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores orgánicos y agentes de la sociedad en materia de productos orgánicos, conformado por representantes de instituciones gubernamentales en materia y universitarias, así como de las asociaciones de agricultores debidamente acreditados y certificados.

Artículo 5°. La Comisión Nacional de Agropecuaria como organismo técnico asesor adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, estará integrada por:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o, en su defecto, un representante de dicho Ministerio, quien la presidirá.
2. El Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible o, en su defecto, un representante de dicho Ministerio.
3. El Ministro de Salud o, en su defecto, un representante de dicho Ministerio.
4. El Director del Departamento Nacional de Planeación o, en su defecto, un representante de dicha entidad.
5. El Director del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o, en su defecto, un representante.
6. El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) o, en su defecto, un representante.
7. El Director de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) o, en su defecto, un representante.

8. Un representante de las asociaciones de productores orgánicos, debidamente acreditadas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

9. Un representante de las entidades certificadoras de producción orgánica debidamente acreditadas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En el caso de las asociaciones deberán enviar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el nombre de su representante. La Comisión una vez instalada, deberá emitir su reglamento de funcionamiento que regirá a partir de su promulgación.

Artículo 6°. La Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), y demás entidades a cargo, serán responsables de la gestión de recursos, elaboración y ejecución de estrategias encaminadas al desarrollo y consolidación del sector, mejorar las condiciones técnicas, tecnológicas, de producción, consumo y comercialización de productos orgánicos, y demás procesos que armonicen los sistemas productivos con la conservación medioambiental a nivel nacional y local, según su competencia e integrados en los respectivos Plan Nacional de Desarrollo, Plan Departamental de Desarrollo, Planes Municipales de Desarrollo, Planes de Gestión Ambiental y con los diferentes espacios de planificación como los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional, Mesas Municipales Ambientales y Consejos Municipales de Desarrollo Rural, entre otros .

Artículo 7°. Los programas de fomento y desarrollo de la agricultura orgánica reconocerán e incentivarán la participación de los agricultores de productos orgánicos rurales y sus organizaciones para el desarrollo económico y social que contribuye al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida y salud de la población; para ello, se apoyarán los procesos formativos en zonas rurales, asistencia técnica, educación del consumidor, promoción de mercados ecológicos u orgánicos locales y sistemas participativos de garantía con un enfoque agroempresarial.

Artículo 8°. Estará a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), las entidades territoriales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las universidades y los establecimientos de educación técnica y tecnológica, el acompañamiento al desarrollo de programas de formación y capacitación en actividades de producción, transformación, almacenamiento y comercialización de productos orgánicos.

Artículo 9°. El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), las entidades, universidades e instituciones de investigación y desarrollo científico públicas o privadas internacionales, nacionales, regionales y locales que tengan interés en el desarrollo de la presente ley, adelantarán estrategias o proyectos de investigación, innovación científica y transferencia tecnológica, para el fomento, fortalecimiento y desarrollo de la agricultura orgánica respetuosa con el Medio Ambiente que garanticen la producción sostenida con los comercializadores a nivel nacional e internacional, compatible con la economía de mercado.

Artículo 10. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, los gobiernos regionales y locales promoverán la producción, transformación, comercialización y consumo de los productos orgánicos en el mercado nacional o internacional según su competencia.

Artículo 11. *Incentivos en exención de impuestos.* Los productos agrícolas orgánicos destinados para el mercado local e internacional, estarán exentos del pago de todos los tributos internos indirectos. Los productores debidamente certificados como tales están exentos del impuesto a la renta y del impuesto al valor agregado hasta el monto establecido en la ley de ordenamiento administrativo y de adecuación fiscal.

Artículo 12. *Vigencias y derogatorias.* La presente entra a regir a partir de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa, tiene como objeto promover el desarrollo sostenible y competitivo de la producción orgánica o ecológica en Colombia e impulsar la producción orgánica como una de las alternativas de desarrollo económico y social del país.

Se entiende por productos “ecológicos”, “biológicos” y “orgánicos”, aquellos productos agrícolas primarios o elaborados, obtenidos sin la utilización de productos químicos de síntesis y con la utilización de aguas no contaminadas con residuos químicos y sin ningún contenido de metales pesados.

La agricultura orgánica sustentable o también agricultura ecológica alternativa plantea la posibilidad de garantizar una estabilidad presente y futura no solo para la población rural, sino también para la urbana, al ofrecer alimentos de buena calidad y en cantidad suficiente recuperando y conservando la biodiversidad; en ese orden de ideas, tenemos entonces que la agricultura orgánica es un sistema alternativo al convencional o moderno, exige optar por otro sistema de producción desde el punto de vista del productor y por un producto diferente a nivel del consumidor.

La importancia en el cuidado de la salud y la protección del medio ambiente son los principales motivos por los cuales los consumidores están eligiendo los productos orgánicos, convirtiendo al mercado de alimentos orgánicos en un proceso dinámico y atractivo, la certificación de los productos, que por su alto costo dificulta que los agricultores que están desarrollando una agricultura orgánica accedan a estos mercados para ofertar sus productos; para lograr que se fomenten este tipo de agricultura a nivel nacional, es importante el trabajo de incidencia política como una estrategia para formar conciencia y despertar el interés del legislativo a fin de que se presenten iniciativas que fomenten la agricultura orgánica y ecológica como un medio para mejorar los ingresos de los agricultores, mejorar la calidad de vida de la población y abrir una ventana a los exportadores en esta línea la agricultura orgánica-agroecológica, no es solo una propuesta, sino una necesidad para garantizar entre otras cosas, la alimentación de la población, generar empleo, reactivación del campo en zonas abandonadas y afectadas por la violencia e incidir para que

los recursos naturales sean aprovechados de manera eficiente conforme a los cambios climáticos y ambientales y, finalmente, contribuir a fortalecer la seguridad alimentaria familiar y a la vez poder ofrecer productos de producción sana a los mercados locales, regionales, nacionales y externos.

La agricultura orgánica y la agroecología como enfoque científico pueden aportar soluciones con efectos en los ámbitos económico, social y ambiental. Esto no significa que puedan resolver el conjunto de problemas del sector cuyas causas no son sólo originadas en los sistemas productivos adoptados. Debido al crecimiento de la conciencia ambiental y la preocupación de los consumidores sobre la salud vinculada a su alimentación, este tipo de enfoque alternativo recibirá seguramente cada vez más atención desde el punto de vista político y social. Paralelamente a esto se generan oportunidades de mercado interno y externo para estas producciones.

En Colombia, la Resolución 0074 de 2002 establece el término de “sistema de producción ecológica”, pero en general, los términos ecológico, orgánico o biológico son sinónimos, la Resolución 0187 de 2006, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, define el término “Sistema de producción ecológica”, pero, en general, los términos ecológico, orgánico o biológico, son sinónimos y enmarcan todos los sistemas agrícolas que promueven la producción agropecuaria de manera sana y segura, desde el punto de vista ambiental, social y económico.

La reglamentación de la Unión Europea (Reglamento 2092/91- Artículo 2) determina que para los hispanoparlantes, los productos conocidos como orgánicos deben llamarse ecológicos; es así que tenemos que desde 1998, Colombia viene incursionando en el mercado de productos agrícolas ecológicos.

En la actualidad, existe un pequeño pero creciente sector de productores orgánicos en el país y se ha logrado desarrollar sistemas novedosos de comercialización. Estas experiencias son la base para su desarrollo para lo que será necesario impulsar programas específicos de investigación, capacitar productores y técnicos, apoyar la consolidación de los sistemas de comercialización y certificación y estudiar estímulos económicos o crediticios. Como en otras experiencias exitosas en el mundo, el avance en el logro de los objetivos de armonizar el desarrollo económico y social con la base natural, dependerá de la acción conjunta de distintos ámbitos de la sociedad como los organismos estatales, las organizaciones de productores y Organizaciones No Gubernamentales y consumidores.

Con esta iniciativa legislativa, se abren oportunidades para pequeños y medianos productores orgánicos que aprovechen los mercados alternativos en el marco los recientes Tratados Internacionales firmados y ratificados por Colombia; por ello, es importante que el Estado brinde todas las facultades para su implementación; en este proceso es imperioso el apoyo a los procesos de formación, asistencia técnica, educación del consumidor, promoción de mercados ecológicos locales, sistemas participativos de garantía y otros que deben ser conocidos y recogidos por las autoridades para su financiamiento y ejecución concertada que permita:

- Incentivar y fortalecer la competitividad de la producción orgánica o ecológica y posicionarla en los mercados nacionales e internacionales.
- Organizar y capacitar la oferta.
- Fortalecer el sector tecnológico.
- Posicionar la producción orgánica y ecológica como bandera del desarrollo de las regiones.
- Adquirir fortaleza empresarial.

Nuevamente y con algunas modificaciones realizadas al texto inicialmente radicado en la legislatura inmediatamente anterior, ponemos a consideración del honorable Congreso de la República la presente iniciativa, la cual fue en su momento archivada conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 162 de la Constitución Política y el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992¹.

De los honorables Congresistas,

LUIS FERNANDO URREGO CARVAJAL
Representante a la Cámara

HERNÁN FRNACISCO ANDRADE SERRANO
Senador de la República

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de agosto del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 133 de 2016 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Luis Fernando Urrego Carvajal*, y el honorable Senador *Hernán Andrade Serrano*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 134 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para desarrollar el uso del espacio público para la seguridad y convivencia de los habitantes de agrupaciones de vivienda, conjuntos residenciales o multifamiliares y se dictan otras disposiciones.

PARTE DISPOSITIVA

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La presente ley tiene como finalidad principal regular la función social del derecho al uso colectivo del espacio público en favor de particulares, determinando alguna limitación transitoria que

¹ El artículo 162 de la CPC fue reglamentado por el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, el cual, a diferencia de lo expresamente dispuesto por el texto constitucional, dispone que el archivo por tránsito de legislatura opera para aquellos proyectos de ley “*distintos a los referidos a leyes estatutarias*”, que no hubieran sido aprobados en primer debate.

ofrezca ciertas garantías relacionadas con el derecho de propiedad, con la seguridad, con la prestación de servicios públicos a la comunidad o con el libre desarrollo de actividades culturales o cívicas.

Artículo 2°. El contenido de esta ley se aplica sin exclusión alguna a todos los entes territoriales donde haya desarrollo urbanístico, concretamente en las áreas sujetas a tratamiento de desarrollo dentro del perímetro urbano, y las áreas comprendidas en el suelo de expansión rural para su incorporación al perímetro urbano.

Artículo 3°. Los bienes de uso público pueden estar en manos de particulares de manera transitoria en virtud de autorización expedida por autoridad competente, en la forma establecida en la ley y ajustándose al carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables que les otorga el artículo 63 de la Constitución Política.

Artículo 4°. Las agrupaciones de vivienda, conjuntos residenciales o multifamiliares que requieran implementar medidas de seguridad podrán solicitar el permiso ante la autoridad territorial competente para que se ceda en forma transitoria parte del espacio público tendiente a materializar las medidas de seguridad que la autoridad territorial apruebe, siempre y cuando este no afecte el amoblamiento urbano que se tenga definido en el plan de ordenamiento territorial de la respectiva jurisdicción.

Parágrafo. Estas medidas deben tener de por medio un convenio suscrito entre la autoridad municipal o distrital competente y el representante legal de las agrupaciones de vivienda, conjuntos residenciales o multifamiliares, en el cual se estipule la obligatoriedad de mantenimiento y cumplimiento a las normas legales y constitucionales urbanísticas.

Artículo 5°. A partir de la sanción de la presente ley, y previo a adelantar las actuaciones administrativas orientadas a hacer efectiva la medida contemplada en el artículo 104 numeral 5 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la Ley 810 de 2003, será obligatorio que se realice audiencia entre la autoridad distrital y/o municipal encargada de la protección del espacio público y los consejos directivos y/o copropietarios de las agrupaciones de vivienda, conjuntos residenciales o multifamiliares.

Parágrafo. La audiencia a la que hace referencia el artículo 5° de la presente ley, tiene como finalidad brindar oportunidad para que se presenten alternativas que permitan adelantar la recuperación del espacio público que no generen traumatismos a las condiciones de seguridad y convivencia de los habitantes.

Artículo 6°. A partir de la sanción de la presente ley, todo urbanizador y/o constructor que adelante proyectos de agrupaciones de vivienda, conjuntos residenciales o multifamiliares, a parte de las áreas de cesión de bienes inmuebles para amoblamiento urbano; dentro del diseño arquitectónico deberá incluir un aislamiento frontal cuya área común sea un bien privado de la copropiedad destinado a la ubica-

ción de los cerramientos que brinden seguridad a los residentes.

Artículo 7°. Los municipios o distritos, deberán designar dentro de su estructura administrativa, la entidad encargada de cumplir con las funciones que emanan de esta ley y sus Decretos Reglamentarios.

Artículo 8°. El Gobierno nacional en un tiempo no superior a seis meses a partir de la promulgación de la presente ley reglamentará las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



Olga Lucía Velásquez Nieto
Representante a la Cámara
Por Bogotá Distrito Capital

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene como objetivo principal regular la función social del derecho al uso colectivo del espacio público en favor de particulares, determinando alguna limitación transitoria que ofrezca ciertas garantías relacionadas con el derecho de propiedad, con la seguridad, con la prestación de servicios públicos a la comunidad o con el libre desarrollo de actividades culturales o cívicas.

2. Consideraciones

2.1. Antecedentes

El presente proyecto de ley, ya había sido presentado a consideración de la honorable Cámara de Representantes, el día 28 de agosto de 2015, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 650 de 2015, por iniciativa de la Representante Olga Lucía Velásquez, **Proyecto de ley número 099 de 2015 Cámara**, con el título “*por medio de la cual se expiden normas que regulan la función social del espacio público en agrupaciones de vivienda, conjuntos residenciales o multifamiliares y se dictan otras disposiciones*”.

La designación como ponentes para primer debate correspondió a los honorables Representantes a la Cámara, Rafael Romero Piñeros (coordinador) y Wilson Córdoba Mena, la ponencia se publicó el día 9 de diciembre de 2015 en la *Gaceta del Congreso* número 1030 de 2015, el sentido de la misma fue positivo, sin propuestas de modificación al articulado propuesto en el proyecto de ley.

Por tránsito legislativo, al haber transcurrido más de una legislatura sin discusión en primer debate se archivó el presente proyecto de ley.

2.2 Aspectos relevantes

El espacio público no se opone al espacio privado; lo complementa. Esto es tanto más cierto en

la actualidad, cuando se elogia lo privado, pero al mismo tiempo se lo ha reducido a una vivienda de escasos m². Facilita el desarrollo de cualidades que por un lado vinculan la vida privada con el mundo público y, por otro, desarrollan habilidades que pueden ser usadas tanto en un plano como en otro.

Es deber para el Estado proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común, cuidando de que prevalezca este sobre el interés particular.

Pero al mismo tiempo la finalidad esencial del Estado es: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (*artículo 2° Constitución Política*). En este mismo sentido es deber del Estado amparar a la familia como institución básica de la sociedad, no dejarla al libre albedrío de los delincuentes en su morada o hábitat.

La Constitución Política distingue tres clases de bienes, ellos son:

a) Bienes de dominio privado

El artículo 58 de la Constitución establece que se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

En primer término se define la propiedad como función social que implica obligaciones, a la cual le es inherente una función ecológica. Se adiciona, por lo tanto, la definición tradicional de propiedad que traía la Constitución desde 1936.

Dentro del concepto de propiedad privada, se encuentra la propiedad individual (C. P. artículo 58), la colectiva o comunitaria (C. P. artículo 329, 58 inciso 3°, 55 y 64 transitorios).

b) Bienes del Estado

Son del Estado el subsuelo y los recursos naturales no renovables de conformidad con el artículo 332 de la Constitución Política, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, el espectro electromagnético (C. P. art. 102), así como los bienes que posee como propiedad privada, en iguales condiciones que los particulares (C. P. art. 58).

El artículo 102 de la Constitución al referirse al territorio y a “los bienes públicos que de él forman parte”, para señalar que pertenecen a “la Nación”,

consagra el llamado dominio eminente: el Estado no es titular del territorio en el sentido de ser “dueño” de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él.

Marienhoff distingue el “dominio eminente” del “dominio público”, así:

“**El dominio eminente** es un poder supremo sobre el territorio; vincúlase a la noción de soberanía. Se ejerce potencialmente sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate del dominio privado o público del mismo o de la propiedad de los particulares o administrados (...) **El dominio público**, es un conjunto o suma de bienes sometido a un régimen jurídico especial, distinto del que rige los bienes de dominio privado”.

En el artículo 332 de la Constitución, se consagra la propiedad del Estado del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y de los demás muebles destinados a su transformación, sin perjuicio de los derechos adquiridos.

Ese nuevo texto adopta una norma general al referirse al subsuelo y a los recursos naturales no renovables, como pertenecientes no ya a la República sino al Estado.

c) Bienes de dominio público

Existe un tercer grupo de propiedad, normalmente estatal y excepcionalmente privada, que se distingue no por su titularidad sino por su afectación al dominio público, por motivos de interés general (C. P. art. 1°), relacionadas con la riqueza cultural nacional, el uso público y el espacio público.

En numerosas agrupaciones habitacionales de las principales ciudades del país, antes de la Constitución Política de 1991, y aun después, se permitieron los cerramientos de conjuntos de vivienda que incorporaron dentro de ellos, zonas de cesión que como tales, tenían y siguen teniendo el carácter de espacio público.

Estos cerramientos se hicieron como consecuencia de licencias que así lo autorizaron de donde surgió la certeza de estar realizando algo permitido y legal.

Para expedir tales licencias, se debían cumplir 5 condiciones

- Que existan razones de seguridad.
- Que se garantice la transparencia visual.
- Que se mantenga la destinación al uso común de las zonas incluidas en el cerramiento.
- Que permita accesibilidad.
- Que el cerramiento no obstaculice la movilidad.

Así mismo, los constructores y/o urbanizadores engañaban a las personas, cuando en la promoción de preventas y ventas de vivienda ofrecían dentro de la arquitectura, conjuntos cerrados bajo el plus de llegar a tener una mejor calidad de vida, por la seguridad que generaban en garantizar los bienes y vidas de los futuros residentes sin que los interesados se preocupen por avizorar una presunta ilegalidad en relación a que las mallas y/o rejas objeto de la cerca, las cuales estaban ubicadas en las áreas obligatorias

de cesión las cuales son, ni más ni menos bienes de uso público.

Esta práctica constante de cerramientos de espacios públicos en desmejora de los aprovechamientos de los mismos por parte de la comunidad en general, conllevó a que las autoridades competentes y bajo el rango constitucional y legal de proteger el espacio público se iniciaran las demoliciones de los cerramientos con connotaciones muy graves, especialmente en temas de seguridad.

A vía de ejemplo y sobre la magnitud de demoliciones de cerramientos, podemos citar que entre el año 2005 hasta el 13 de julio de 2015 se han adelantado en diez (10) localidades de la ciudad de Bogotá 1.540 actuaciones²¹ por restitución de espacio público generándose problemas de orden público por la discusión que se suscita entre comunidad y autoridad frente al tema de seguridad, conllevando incluso muertes como sucedió en el barrio Luna Park.

Aunado a todo lo anterior es de insistir que la inseguridad urbana en muchas ciudades del país, llevó a que la mayoría de las agrupaciones de vivienda, conjuntos residenciales o multifamiliares tomaran la decisión de “encerrarse” (sin tener en cuenta si lo hacían en bienes de uso público o privado), como una medida a la incapacidad de las autoridades en garantizar la seguridad de los bienes y la vida de sus residentes.

Respecto a los bienes de uso público, los artículos 63 y 82 de la Constitución Política determinan que dichos bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables y que es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y su destinación al uso común, que prevalece sobre el particular.

Ante los anteriores preceptos constitucionales es complejo hablar de cerramientos en agrupaciones de vivienda, conjuntos residenciales o multifamiliares en torno a la seguridad y simultáneamente discutir la protección al disfrute del espacio público.

En este orden y teniendo presente el conflicto existente entre dos derechos constitucionales uno de tercera generación (colectivo), y otro que se puede encuadrar en el contexto jurídico de los derechos fundamentales, resulta necesario examinar la forma de solucionar este conflicto para el caso de los “cerramientos”, de los conjuntos residenciales que acudieron a esta modalidad para garantizar su seguridad.

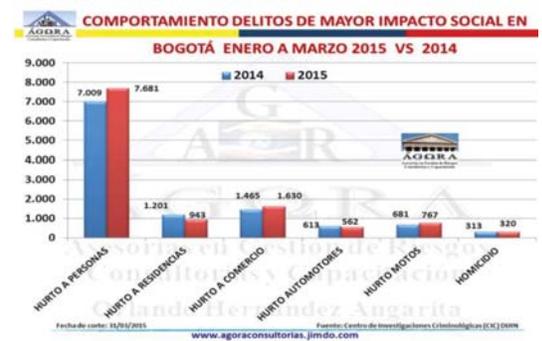
Es importante iniciar el estudio recordando que el tema de inseguridad urbana llevó a muchas urbanizaciones a “encerrarse” como solución a la ineficacia de las autoridades en garantizar niveles aceptables de seguridad. Sin embargo, las nuevas normas constitucionales, los desarrollos legales y el Plan de Ordenamiento Territorial dieron, mayor énfasis a la utilización colectiva del espacio público. Con base en una interpretación de estas normas se ha exigido la demolición de los cerramientos, desconociendo la “confianza legítima”, que pueden invocar los afecta-

dos; ignorando que una medida de este tipo cambiaría la forma de vida de muchos años que ya tienen los habitantes de dichos conjuntos; ocasionaría una pérdida importante en el valor de los inmuebles y, en fin, volvería a poner a los habitantes de estos conjuntos en condiciones de mayor vulnerabilidad frente a la amenaza de la inseguridad urbana, que sigue vigente a pesar de los esfuerzos y logros de los últimos gobiernos distritales.

Así las cosas, el problema de la inseguridad no debe asumirse sólo como la ocurrencia de un determinado delito en un lugar específico de la ciudad. La inseguridad es también el temor latente del ciudadano, originado ante la impunidad para perseguir y sancionar el delito. Es evidente, que lugares en desaseo o deteriorados por la falta y el descuido del espacio público o el ruido o la indigencia, producen también una sensación de intranquilidad.

Sobre el particular es pertinente mencionar algunas estadísticas sobre el hurto de residencias por una firma privada a nivel de Bogotá y, por la Dijín, a nivel nacional a saber:

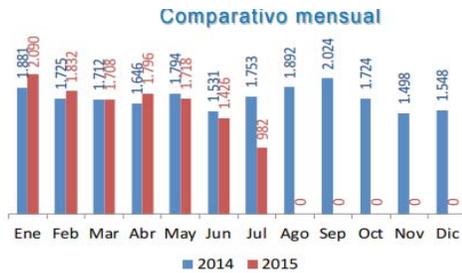
Con la información, Agora Consultorias, también comparó y estableció una estadística de acuerdo comportamiento de delitos de mayor impacto social en Bogotá, teniendo en cuenta los meses de enero a marzo 2015 VS este mismo rango de tiempo pero en del año 2014.



Por su parte el observatorio del delito de la Dijín de la Policía Nacional arroja los siguientes resultados:



²¹ Oficio 20153510206411 Secretaría Distrital de Gobierno.



Fuente: Observatorio del Delito de la DIJIN Policía Nacional.

La Procuraduría General de la Nación interpretando la problemática que se plantea, en varias intervenciones ante la Corte Constitucional ha fijado su posición respecto de los bienes de uso público frente a los particulares que requieren un aprovechamiento temporal así:

“si bien los bienes de uso público tienen como característica fundamental el uso común de todos los habitantes, no se considera contrario a la Constitución que sobre tales bienes se permitan ciertos usos determinados, que aunque no corresponden con su destino, tampoco son contrarios a este. Veamos:

Sobre los bienes de uso público pueden darse varias clases de usos, unos normales y otros anormales, el primero consiste en el uso común por parte de todos los habitantes, el cual coincide totalmente con el fin de que deben cumplir esta clase de bienes. El segundo, no es conforme con el destino del bien de uso público en cuanto a su fin, pero con un uso lícito que comporte un interés que pueda coexistir con el uso común y que no implique un menoscabo sustancial de este, o el desconocimiento de un interés público superior o prevalente

De igual manera, conviene aclarar que de la expresión: “por cualquier razón”, contenida en la norma acusada, no se puede concluir que los particulares por cualquier causa pueden ocupar los bienes de uso público, lo cual daría lugar a los procesos restitutorios correspondientes. Pues esa expresión debe entenderse dentro del contexto de que dicha ocupación ha sido autorizada por la autoridad competente, en aras del interés general.

Entendido el uso especial sobre los bienes de uso público como el poder jurídico que la autoridad competente concede a persona determinada, por el cual se permite el aprovechamiento temporal de la utilidad económica, científica, etc., que proporciona un bien de uso público, ese uso especial que autoriza la Constitución, el que debe emanar de un acto de autoridad competente, para lo cual se debe acudir a cualquiera de los medios que para el efecto establezca o reconozca el ordenamiento jurídico, tales como la concesión y el permiso”.

En relación con la construcción, edificación o las mejoras sobre los bienes de uso público, estas sí pueden ser realizadas como consecuencia de un uso especial. Al respecto, el artículo 679 del Código Civil, manifiesta:

“Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y

demás lugares de propiedad de la Unión” (negrilla fuera de texto).

Con fundamento en esta disposición, considera el Despacho que, para efectuar obras en esta clase de bienes, debe existir una autorización por parte de la autoridad competente, que no es otra que el acto administrativo que conceda o permita dicha construcción.

El artículo 682 de mismo estatuto en la misma dirección señala:

“Sobre las obras que con permiso de la autoridad competente se construyan en sitios de propiedad de la unión, no tienen los particulares que han obtenido este permiso, sino el uso y el goce de ellas, y no la propiedad del suelo. Abandonadas las obras o terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso, se restituyen ellas y el suelo, por ministerio de la ley, al uso y goce privativo de la unión, o al uso y goce general de los habitantes, según prescriba la autoridad soberana. Pero no se entiende lo dicho si la propiedad del suelo ha sido concedida expresamente por la Unión”.

De los artículos transcritos, se puede concluir que sí es posible la construcción, edificación y mejoras sobre los bienes de uso público, siempre y cuando medie autorización de autoridad competente, la que, como acto administrativo que es, deberá cumplir los requisitos de ley y ser susceptible de los recursos correspondientes; construcciones estas que no afectan las características de los bienes de uso público señaladas en el artículo 63 constitucional.

Añade que dentro de los límites al uso común de los bienes públicos se encuentra el ejercicio del dominio público del Estado contemplado en el artículo 102 de la Carta, según el cual el Estado puede afectar determinadas partes del bien de uso público con un uso especial, evento en el cual debe haber una coexistencia con el uso común que se “debe dar sobre las otras partes del bien”.

3. Fundamentos legales sobre bienes de uso público

Ley 9ª de 1989: define el espacio público, como el “conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”.

Ley 388 de 1997: el principal objetivo de esta ley, es el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, promover el uso equitativo y racional del suelo, la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

En su artículo 104, que fue modificado por la Ley 810 de 2003, establecía que:

Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones que a continuación se determinan, por parte de los alcaldes municipales y distritales:

Multas sucesivas entre treinta (30) y doscientos (200) salarios mínimos, para quienes ocupen en forma permanente los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades municipales o distritales, además de la demolición del cerramiento y la suspensión de servicios públicos. Esta autorización podrá darse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual del parque o zona verde.

En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en áreas que formen parte del espacio público, sin la debida licencia o contraviniéndola, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala.

El Decreto 1504 de 1998, reglamentario de la Ley 388 de 1997, prevé que las autorizaciones para la intervención y ocupación del espacio público, las concede la Oficina de Planeación, en los siguientes términos:

Artículo 27: La competencia para la expedición de licencias para todo tipo de intervención y ocupación del espacio público, es exclusivamente de las oficinas de Planeación municipal o distrital o la autoridad municipal o distrital que cumpla sus funciones”

Ley 810 de 2003: el artículo 2° modifica⁴ el artículo 104 de la Ley 388 de 1997, estableciendo:

Artículo 2°: “Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables que a continuación se determina, por parte de los alcaldes municipales y distritales”:

Multas sucesivas que oscilarán entre doce (12) y veinticinco (25) salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá concederse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques o zonas verdes y que no se vulnere su destinación al uso de común.

En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en área que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público, sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala”.

4. Fundamentos jurisprudenciales

La Corte Constitucional, en Sentencia de Constitucionalidad C-265 de 2002 expresó que si bien el concepto de espacio público constituye una expresa limitación a la propiedad horizontal puesto que las limitaciones a la libertad de circulación, y a otros derechos, generadas por los sistemas de cerramiento y control de ingreso, no pueden invadir el espacio público ni excluir de su goce a los habitantes que no pertenecen a esas unidades, ello no impide que, “en casos específicos, el espacio público pueda ser objeto de alguna limitación transitoria y razonable como resultado de disposiciones que reconocen a los particulares ciertas garantías relacionadas con el derecho de propiedad, con la seguridad, con la prestación de servicios a la comunidad o con el libre desarrollo de actividades culturales o cívicas”. (Subrayado fuera del texto original).

*Agrega la sentencia que “en estos casos, es preciso identificar criterios que permitan la **armonización** de diferentes derechos e intereses que pueden verse enfrentados, de tal forma que se **impida la apropiación por parte de los particulares de elementos del espacio público que garantizan la vida en comunidad** (v. g. el cerramiento de una calle que hace posible el acceso a un sector de la ciudad) y permiten el ejercicio de derechos individuales, sociales y colectivos que mejoran la calidad de vida de todas las personas (en plazas, parques, lugares de reunión, etc.)”.*

Igualmente en la Sentencia C-183-03 la Corte Constitucional indicó: La Constitución Política, establece en el artículo 82 como se señaló, el deber del Estado de velar por la integridad del espacio público y su destinación al uso común el cual prevalece sobre el interés particular. Por su parte, el artículo 63 de la Carta, dispone que los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Inalienables, pues como se dijo se encuentran por fuera del comercio, por lo tanto no pueden ser objeto de actos jurídicos que impliquen tradición o pérdida de la finalidad del bien; inembargables, característica que se desprende de la anterior, como quiera que se trata de bienes que no pueden ser objeto de embargos, secuestros, o en general cualquier medida de ejecución judicial que tienda a restringir el uso directo o indirecto del bien; e, imprescriptibles, esto es, que no son susceptibles de usucapión.

Por otra parte, el artículo 102 de la Constitución dispone que “*El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación*”, y el artículo 101 ídem, en sus incisos tercero y cuarto, establece que forman parte de Colombia “*además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen*”.

“*También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma con-*

tinental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales”.

En relación con lo anterior, cabe advertir que la vocación de los bienes de uso público es su utilización y disfrute colectivo en forma libre, sin perjuicio de las restricciones que en beneficio del grupo social mismo, puedan ser impuestas por parte de las autoridades competentes, de ahí su carácter de **inalienables, imprescriptibles e inembargables** que les otorga el artículo 63 de la Carta. Con todo, no resulta contrario a la Constitución que sobre los bienes de uso público se permita un uso especial o diferente, por parte de la Administración, a través del otorgamiento de concesiones o permisos de ocupación temporal, sin que por ello se transmute el carácter de público de esa clase de bienes. Es decir, que el otorgamiento de esa concesión o permiso para un uso especial en bienes de uso público por parte de los particulares, no implica la conformación de derechos subjetivos respecto de ellos, por cuanto la situación que se deriva del permiso o de la concesión es precaria, en el sentido de que son esencialmente temporales y por lo tanto revocables o rescindibles en cualquier momento por razones de interés general.

Conforme a lo expuesto, es claro entonces, que los bienes de uso público son **imprescriptibles, inalienables e inembargables**, según expresa disposición constitucional (art. 63 C. P.), y, en consecuencia, la ocupación temporal del bien a título precario ya sea en virtud de licencia, permiso o concesión, conforme a la ley, no confiere en ningún caso derecho alguno sobre el suelo ocupado, lo que significa que, con mayor razón no se adquiere ningún derecho sobre el mismo en caso de detentación irregular de cualquier bien de uso público, por parte de particulares.

La Corte Constitucional en sentencia T-566 de 1992, precisó tales características en los siguientes términos:

- **Inalienables:** significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.

- **Inembargables:** esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios embargos o apremios.

- **Imprescriptibles:** la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes.

Del mismo modo, quien obtiene un permiso, licencia o concesión para levantar construcciones o edificaciones en bienes de uso público, habrá de atenerse a lo que en el respectivo acto que se lo concede se prevea en cuanto al destino de tales construcciones o edificaciones cuando expire el permiso,

licencia o concesión, y, en todo caso, es claro que no podrá invocar derecho de retención sobre el bien de uso público para prolongar de esa manera la detentación del mismo, pues, se repite, el particular en esa hipótesis no tiene derecho alguno sobre el bien de uso público, ni aducir en ningún caso que se trata de mejoras a las que se refiere el Código Civil, pues no lo son de ese carácter dada la naturaleza de bienes de uso público sobre el cual han sido realizadas.

Además, sería absurdo que la Nación que confiere la concesión, licencia o permiso, apareciera luego como deudora del particular para resultar gravada con el pago de mejoras como consecuencia de haber otorgado un derecho de ocupación temporal de un bien que conforme a la Constitución, solo al Estado le pertenece. No resulta constitucionalmente admisible que aquel a quien se beneficia con la posibilidad de explotación económica de un bien de uso público mediante una ocupación temporal, se encuentre luego legitimado para obtener una contraprestación económica a cargo del Estado por construcciones o edificaciones que allí hubiere levantado, las cuales, como accesorias que pertenecen al Estado”.

De los honorables Congresistas

Atentamente,



Olga Lucía Velásquez Nieto
Representante a la Cámara
Por Bogotá Distrito Capital

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de agosto del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 134 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Olga Lucía Velásquez Nieto*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2016
CÁMARA

por la cual se crean las Defensorías Locales en la ciudad de Bogotá, D. C., dependientes de la Defensoría del Pueblo en aplicación del artículo 283 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créanse las Defensorías Locales en la ciudad de Bogotá, D. C. y en la ciudad de Soacha. La Defensoría del Pueblo para el cumplimiento de sus funciones en la ciudad de Bogotá, D. C. y en Soacha, tendrá Defensorías Locales en cada una de las siguientes localidades de Bogotá, D. C., así como también una Defensoría especial en el municipio de Soacha:

1. Usaquén
2. Chapinero
3. Santafé
4. San Cristóbal
5. Usme
6. Tunjuelito
7. Bosa
8. Kennedy
9. Fontibón
10. Engativá
11. Suba
12. Barrios Unidos
13. Teusaquillo
14. Los Mártires
15. Antonio Nariño
16. Puente Aranda
17. La Candelaria
18. Rafael Uribe
19. Ciudad Bolívar
20. Sumapaz
21. Soacha.

Parágrafo 1°. En cada una de las localidades antes referidas se deberá nombrar un Defensor Local asignado a la Planta de Personal de la Defensoría Regional de Bogotá y en el caso de Soacha a la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca. Igualmente en cada una de las localidades referidas en este artículo se podrá contar con los abogados titulados contratados como Defensores Públicos que se requieran para los efectos, en especial para atender todos los asuntos concernientes con los acuerdos de paz celebrados por el Gobierno nacional o con la era del posconflicto en Colombia.

Parágrafo 2°. *Funciones de las Defensorías Locales.* Son funciones de las Defensorías Locales, las siguientes:

1. Desempeñar las actividades de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría de los Derechos Humanos conforme a las instrucciones del Defensor Regional correspondiente.
2. Cumplir las comisiones, los estudios y las tareas especiales que les asigne el Defensor Regional respectivo.
3. Rendir los informes periódicos o especiales de sus actividades o de los trabajos y comisiones especiales conforme a las instrucciones impartidas por el Defensor Regional respectivo.
4. Implementar mecanismos para la promoción y divulgación de los derechos humanos, conforme a los programas. Planes y actividades de la Entidad.
5. Desarrollar actividades en materia de promoción y divulgación de los derechos humanos y derecho internacional humanitario.

6. Promover campañas para el respeto de los derechos humanos y la observancia del derecho internacional humanitario a nivel local.

7. Sugerir el material que se requiera para la divulgación de los derechos humanos con enfoque diferencial a nivel Local.

8. Ejecutar los programas de capacitación y formación para los actores relevantes en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

9. Impulsar la participación, el control social y ejercicio de veedurías ciudadanas, de conformidad con los lineamientos impartidos por el Defensor del Pueblo y el Vicedefensor.

10. Ejecutar las acciones de capacitación de las víctimas para la participación e incidencia en la política pública y para el ejercicio de la Secretaría Técnica de las Mesas Distritales y Locales de Participación de las Víctimas, de conformidad con lo dispuesto en la ley.

11. Implementar los planes de acción en el ámbito de su competencia, de acuerdo con la metodología diseñada por la Oficina de Planeación.

12. Aplicar las directrices y lineamientos del Sistema de Gestión Integral de la Defensoría del Pueblo.

13. Dar trámite a las solicitudes y quejas allegadas a la Defensoría Local por violación o amenaza de derechos humanos y, abogar por la solución del objeto de las mismas ante las autoridades y los particulares, de manera inmediata y oportuna.

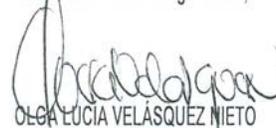
14. Hacer seguimiento para la atención de las solicitudes y quejas por violación o amenaza de derechos humanos y hacer las recomendaciones a que haya lugar.

15. Las demás que le asigne la ley o el Defensor del Pueblo de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.

Artículo 2°. El Gobierno nacional establecerá la planta de personal adicional que se requiera en la Defensoría del Pueblo para los anteriores efectos, teniendo en cuenta la nomenclatura contenida para la planta de la entidad y con sujeción a los programas, necesidades del servicio en las anteriores localidades y el monto global fijado por la Ley de Apropiaaciones.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables congresistas,



OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO

Representante a la Cámara Por Bogotá Distrito Capital

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto

En el Decreto Ley 025 de 2014, “por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del

Pueblo”, no está previsto una estructura funcional y operativa para la defensoría del Pueblo a nivel local, específicamente para Bogotá.

El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación puntual de las Defensorías Locales en la ciudad de Bogotá, D. C., y una especial para el municipio de Soacha – Cundinamarca, por tratarse de un municipio anexo a la capital de la república, pero dependientes de las respectivas Defensorías del Pueblo Regionales. Lo anterior responde a una necesidad imperante, toda vez que, en la capital de la república y en el principal municipio anexo han sido escogidos como destino o lugar de paso tanto de desplazados víctimas de la violencia, como de otros habitantes del territorio colombiano que ven en la capital una oportunidad para mejorar y preservar su vida. Este fenómeno de desplazamiento y de aumento considerable de la población en la ciudad de Bogotá exige la presencia de una entidad que sea responsable de garantizar, promover, proteger y defender de manera efectiva, eficiente y oportuna los derechos humanos de estas poblaciones.

El artículo 283 de la Constitución Política permite que la ley pueda determinar lo relativo a la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, y en este caso, para darle aplicación a lo dispuesto por los Acuerdos de Paz y en los tratados internacionales de derechos humanos se propone la creación de las defensorías locales con el fin de lograr una atención oportuna e inmediata a la población colombiana que se ha establecido de forma masiva y sin planificación en la ciudad de Bogotá y sus alrededores. Grupo poblacional, el cual necesita, igualmente, de una atención jurídica, acceso efectivo a la justicia y de defensa judicial.

Por ello y siendo conscientes que en su mayoría las personas que integran este grupo poblacional, se caracterizan por encontrarse en imposibilidad económica y social de proveer por ellas mismas la defensa de sus derechos, con la aprobación de este proyecto de ley les otorgaría acceso a la justicia y a la defensa de sus derechos humanos,

La actual y reciente estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo, sin que se haya implementado el acceso directo en las localidades referidas, y sin que su régimen de competencias interno, pueda dictar normas estrictas que suplan este componente urgente y necesario que atienda el grueso de población asentada en estos lugares propicios para toda clase de hechos y que vienen indicando, nos ubica en una situación crítica en la capital de la república y en su municipio anexo, toda vez que se han superado todos los pronósticos y expectativas de población desplazada que llegaría a la capital de la república, aumentando los riesgos de vulnerabilidad de los derechos humanos de los desplazados, de personas que siguen llegando a la capital por otras razones y de los propios habitantes de la ciudad.

Por lo anterior la estructura actual de la Defensoría tiene que asimilarse por lo menos a la Personería Distrital y la Contraloría Distrital, si quiere atender el flujo de personas que estas dos entidades locales atienden dentro de sus competencias y por ello, se

debe hacer de manera urgente esta implementación para suplir de alguna manera la enorme deficiencia que tiene la Defensoría del Pueblo en las localidades referidas, para poder llegar a atender a estas comunidades bajo sus propias funciones, sin que lo que puedan hacer las entidades distritales mencionadas, con lo cual esta ley permitiría la implementación más directa de sus funciones a las comunidades que lo necesitan y que no es reemplazable dada la naturaleza y las funciones que le corresponden a la Defensoría del Pueblo.

Por ello, este proyecto de ley pretende, con la creación de las defensorías en cada una de las localidades y en el municipio de Soacha, permitir la descentralización facilitando la inmediatez y conocimiento *in situ* del funcionario con el conflicto o situación que afecta al ciudadano y lograr con ello que se cumpla el precepto constitucional de acceder a la justicia como principio fundamental del Estado Social de Derecho.

II. Consideraciones generales

La Defensoría del Pueblo, ha venido realizando reformas a su estructura organizacional, así como tramitado otros proyectos o instrumentos para su cambio organizacional, pero de ninguna manera ha previsto lo contenido en este proyecto, que permitiría mejorar la prestación del servicio al ciudadano en cada localidad, cualificar la gestión defensorial para estas comunidades y elevar el nivel inmediato de incidencia como lo vienen haciendo dentro de sus funciones la Personería Distrital y la Contraloría de Bogotá.

Si bien las funciones de la Defensoría del Pueblo están contempladas en varias normas y en la Constitución Política de Colombia, su estructura orgánica, funcional y de infraestructura en Bogotá y en Soacha, no dan alcance al flujo de gente que debería atender, como sí lo vienen haciendo las entidades distritales referidas dentro de sus competencias.

Según datos de la Secretaría Distrital de Planeación la población bogotana para el 2016 es de 7.980.001 y se estima que para el año 2020 sea de 8.380.801¹¹, y en la actualidad hay localidades con una población mayor de un millón de habitantes. La densidad poblacional en Bogotá amerita que existan defensorías locales para poder responder de forma adecuada y eficaz ante situaciones de eventuales violaciones o trasgresiones a los derechos humanos.

Por ello, la Defensoría del Pueblo se queda corta en la atención de sus funciones en las localidades, con lo cual se viene desdibujando unas funciones propias que tiene y que determina la Ley 24 de 1992. Sin embargo, la defensoría regional para Bogotá, por las distancias con las comunidades, sus necesidades y sus angustias, no tiene el mismo eco y efecto de las entidades distritales en colación, como quiera que sin la capacidad de ayuda que tiene la Defensoría, estas sí disponen desde hace tiempo de infraestruc-

¹¹ Proyecciones de población 2016-2020. Secretaría de Planeación Distrital. Encontrado en el sitio web: <http://www.sdp.gov.co/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/ProyeccionPoblacion>.

tura en las veinte (20) localidades y de una implementación mayor que las hace ver en la capital de la República como estandarte de la defensa de los derechos humanos, y no es así, porque sus funciones son menores pero su despliegue las hace ver con más presencia y con mayor expectativa. Sin que la Defensoría del Pueblo lo haya intentado. No obstante las circunstancias del país y sus necesidades que han cambiado de manera importante, por lo cual es imperativa la adecuación con la realidad y las necesidades actuales, para obtener una estructura en las veinte (20) localidades y en el municipio de mayor conflicto actualmente el país.

Por ello, este proyecto de ley busca modificar y complementar esta necesidad organizacional y funcional en Bogotá y Soacha, permitiéndosele a las defensorías implementar su verdadera gestión con oportunidad y garantizando los derechos humanos de la población bogotana, igualmente, se apoyaría la realización de sus tareas contribuyendo a la atención directa en defensa de los derechos de los ciudadanos; con una asesoría técnica a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad y con una real y eficiente atención de los derechos humanos de las comunidades afectadas con asiento en estas ciudades. Por ello debe existir en cada una de las localidades una sede de la defensoría del pueblo de tal forma que su gestión responda a las características propias de la población y localidad a la cual estará asignada.

Lo anterior permitiría, incluso, dar respuesta a nuevas realidades del posconflicto que se presenten. Esta necesidad implica promover e implementar esta ley, para un cambio organizacional puntual, pero de inmensa necesidad, que para otros sectores implica el paradigma de la centralización, pero no observan que es la capital del país y sus sitios cercanos, los que tienen que recibir el flujo de desplazados de todo el país y ahora con los acuerdos de paz, seguramente el grueso de los sectores involucrados va a seguir poblando estas áreas que se continúan atendiendo con el mismo esquema organizacional, que fuera solo implementado solo para el nivel directivo central, es decir, no responden a la necesidad de la atención eficaz, inmediata y oportuna para los sectores que requieren de su ayuda e intervención.

En contraste, las otras entidades similares del Distrito sí han venido ajustando y reorganizando sus estructuras atendiendo los requerimientos de los sectores involucrados en este proyecto y por ello, la pretensión de obtener una cobertura de las áreas propuestas con miras a que no continúe con el rezago ya citado y se permita por este medio su armonización, similar al de las entidades distritales, para que la cobertura de las funciones de la Defensoría puedan llegar de verdad de manera directa a las personas que lo necesitan y en atención a los derechos humanos.

La gestión principal de una ley como esta, es que la entidad cuente con unas dependencias similares a las de otras entidades distritales, que le permita atender sus funciones en cada una de las localidades para que estos sectores no tengan que desplazarse hacia el centro de la ciudad, que para todos no es un secreto,

donde reina no solo la inseguridad, sino la falta de medios de transporte adecuado y con las distancias enormes para su traslado a unas instalaciones de la Defensoría.

Se requiere de la ubicación de unas dependencias locales especializadas para la atención al ciudadano, la recepción y análisis de casos de forma adecuada y descentralizada en cada una de las localidades, que permitiría mejorar la atención y la calidad para el diagnóstico, manejo y respuesta de estos casos, con una adecuada prestación de servicios que impacten los derechos humanos y los derechos de los ciudadanos.

Se pretende con esta ley el fortalecimiento de la atención de la Defensoría en la comunidad, para que se pueda prestar un mejor servicio, que se extienda a toda la ciudad y a otro centro urbano aledaño, que han venido recibiendo por varias décadas a las personas del conflicto armado, principalmente rurales, que están viviendo ahora de manera permanente entre las comunidades que igualmente llegan a esta ciudad por distintos factores, pero que igualmente requieren del servicio de la Defensoría.

La Defensoría del Pueblo, como institución independiente del Ejecutivo, representa para la población anteriormente mencionada, de acceso a la justicia y de ejercicio de su derecho al debido proceso y de atención legal ante la Rama Judicial. Toda vez que la defensoría es el ente encargado de velar y representar los intereses y protección de sus derechos humanos. De modo tal que es imperante que las acciones de tutela y las demás acciones legales y judiciales cuenten con una atención especializada por parte de abogados de la Defensoría dentro de los diferentes procesos en pro de garantizar, promover y proteger los derechos humanos de la población colombiana.

En conclusión las defensorías locales que se proponen, se encargarían de las funciones propias de la Defensoría, de los aspectos misionales y en la atención de los derechos humanos que requieran las comunidades señaladas que ya no tendrían que trasladarse, sino que recibirían de forma directa y permanente el servicio de la entidad.

De los honorables congresistas,


OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO
Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de agosto del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 135 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Olga Lucía Velásquez Nieto*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 026 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe la práctica de alquilar de vientres al ser una categoría de trata de personas y explotación de la mujer con fines reproductivos.

Bogotá, D. C., agosto 29 de 2016

Doctor

TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Honorable Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que me fue encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, por Comunicación C. P. C. P. 3.1. – 0121-2016 del 24 de agosto de 2016, y de conformidad con los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 026 de 2016 Cámara, *“por medio de la cual se prohíbe la práctica de alquilar de vientres al ser una categoría de trata de personas y explotación de la mujer con fines reproductivos”*.

1. Contexto del Proyecto:

El Proyecto de ley fue presentado el 26 de julio de 2016 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 554 de 2016, proyecto de origen parlamentario con autorización de la honorable Senadora María del Rosario Guerra y del suscrito Representante.

El Proyecto de ley pretende la prohibición de la práctica de alquilar de vientres en Colombia, esto con el fin de proteger los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, procreación y salud de la mujer.

2. Objetivo y contenido del proyecto

El proyecto busca establecer una prohibición general frente a los múltiples contratos que se están celebrando en el país para gestar y concebir a un niño a cambio de algún tipo de contraprestación como puede ser una suma de dinero.

El objeto del proyecto de ley, es evitar la práctica del alquiler de vientres, salvaguardando los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, procreación y salud de la mujer, así como el derecho a la vida y al de conformar una familia del que está por nacer.

Lo anterior, debido a la proliferación de contratos o pactos en los que se estipulan que de una parte; la mujer, se presta para gestar un bebé, y una vez nacido lo entrega a la contraparte; denominado “solicitante”, renunciando por este hecho a todos los derechos que como madre tiene sobre el recién nacido, vulnerándose de este modo derechos tanto de la mujer como del hijo, siendo manifiesta la intención de tratar a la mujer como un objeto de explotación con fines reproductivos, constituyéndose en una especie del género trata de personas.

Es menester entonces, reglamentar y elevar a rango legal la figura del alquiler de vientres prohibiendo su práctica, y no, una vez más, aceptar como en otros casos que sea la Corte Constitucional la encargada de producir excepciones y reglas frente a una conducta que percibe el cuerpo de la mujer como una maquina reproductiva para hacer bebés con la posibilidad de alquilarse, arrendarse y explotarse con el fin de satisfacer los deseos de otros.

3. Mesa de trabajo

El pasado 9 de diciembre de 2015, se realizó una mesa de trabajo convocando a distintos actores de la sociedad interesados en el tema del alquiler de vientres.

Entre los asistentes estuvieron delegados del Ministerio de Salud, de la Procuraduría General de la Nación, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), de la Conferencia Episcopal Colombiana; y de fundaciones sin ánimo de lucro como el Instituto de Fertilidad Humana (Inser), la Fundación Colombiana de Pacientes Infértiles (Fucopi), Fundación Colombiana de Ética y Bioética (Fuceb) y Derecho a Nacer (Denacer).

A lo largo de la mesa de trabajo se plantearon los riesgos y situaciones que está viviendo Colombia. Se analizaron casos de estudios en derecho comparado y las razones de los países desarrollados que han decidido prohibir esta práctica, por considerarse una especie de la trata de personas.

El resultado obtenido de la mesa de trabajo fue un consenso general sobre la necesidad de prohibir o limitar en su máxima expresión la práctica del alquiler de vientres, más aún cuando ella se realiza por un móvil económico.

No obstante, el debate llegó a su máxima expresión cuando se analizaba el alquiler de vientres, frente a casos de infertilidad o esterilidad de los “solicitantes”, llegando a un punto de equilibrio en donde si se trata de estos eventos, lo que debe surgir es una reglamentación y no una prohibición en *stricto sensu*.

Otro debate que se planteó en la mesa, es si realmente con la prohibición del alquiler de vientres se constituye o no una vulneración a la libertad de la mujer de decidir sobre su cuerpo. No obstante, frente a este hecho surge la ponderación de derechos con los del menor que está por nacer, quien es el objeto del acuerdo de voluntades, y quien en última instancia sufrirá los efectos del tráfico de menores.

De este modo, la herramienta más eficaz y efectiva de impedir el tráfico de menores y la explotación de las mujeres de nuestro país, es consagrar una legislación que prohíba de forma total esta práctica, restableciendo los derechos y valores de mujeres y niños que han sido víctimas de este flagelo.

Debemos ser conscientes de la lucha que se debe emprender respecto de la invasión, en la que extranjeros arriban a Colombia para promover un mercado en el que los cuerpos de mujeres y niños se utilizan como objeto de mercancía.

4. Exposición de motivos

El Proyecto de ley número 026 de 2016 Cámara, surge a partir de diferentes escenarios en los que se han

observado que el alquiler de vientres no reconoce a las madres de alquiler como poseedoras de una perspectiva independiente y digna de consideración, sino que por el contrario, se aprovecha de la vulnerabilidad económica de un sector de la población femenina, que lejos de alcanzar un desarrollo en el ámbito de la autonomía de la mujer, en realidad manipula las condiciones externas e internas necesarias para la elección plenamente autónoma de las mujeres.

El alquiler de vientres en nuestro país carece de todo tipo de regulación y a la fecha solo existe un referente jurisprudencial, hecho que genera un enorme vacío puesto que no existe precisión sobre si se encuentra o no permitida a la luz de nuestra Constitución, o si ella tiene algún tipo de límite.

Por estos motivos, como legisladores debemos consagrar lo concerniente a la práctica del alquiler de vientres que ha demostrado ser una categoría de la trata de personas y de explotación de la mujer con fines reproductivos, como lo expresó el propio Parlamento Europeo el 17 de diciembre de 2015, en su Resolución A8-0344/2015 que contiene “*El Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2014) y la política de la Unión Europea*”. (Parlamento Europeo, 2015), en el capítulo dedicado a los derechos de las mujeres y las niñas en el párrafo 115, así:

“115. Condena la práctica de la subrogación, que socava la dignidad humana de la mujer dado que su cuerpo y sus funciones reproductivas son usadas como un “commodity”; considera que la práctica de la subrogación gestacional que involucra la explotación reproductiva y el uso del cuerpo humano para ganancias financieras o de otro orden, en particular en el caso de las mujeres vulnerables en los países en desarrollo, debe ser prohibida y tratada como un asunto de urgencia en los instrumentos internacionales de derechos humanos”. (Parlamento Europeo, 2015).

Cabe señalar, que el Parlamento Europeo, ya había venido pronunciándose al respecto y ha venido marcando una línea desde el año 2011, en el que aprobó la resolución sobre prioridades y esquema del nuevo marco de políticas de la Unión Europea para luchar contra la violencia contra la mujer, en que igualmente expresó que la maternidad subrogada o alquiler de vientres es una explotación al cuerpo y órganos reproductivos femeninos, ya que tanto mujeres como niños, son traficados en los mercados internacionales para sellar acuerdos reproductivos.

Como coautor con la senadora María del Rosario Guerra, sabemos que es un proyecto que contiene un tema álgido, delicado y que seguramente su discusión no será unánime, pero somos conscientes que es en este recinto del Congreso donde se deben discutir y aprobar estos importantes sucesos que se han venido incrementando en nuestro país.

No debemos ceder al ámbito judicial, permitiendo que la Corte Constitucional, mediante un solo pronunciamiento, como lo es la Sentencia T-968 de 2009, establezca o fije los parámetros para la práctica de la maternidad subrogada o de alquiler de vientres.

Es nuestro deber reglamentar la maternidad subrogada o alquiler de vientres.

Estamos dispuestos a recibir proposiciones y conceptos como los que se rindieron en la mesa de trabajo o como el reciente de la Procuraduría General de

la Nación, que pretende fortificar y nutrir el proyecto. Realizar una ponderación de derechos entre libertades individuales y derechos fundamentales de los menores, son solo un escenario a discutir en este proyecto de ley.

Las situaciones respecto de la mujer gestante que da a luz pero que no aporta ningún elemento de su material genético, el acuerdo de voluntades de si se lleva a buen término el embarazo y una vez producido el parto la obligación de entregar el hijo a las personas que lo encargaron, la renuncia de los derechos que realiza la madre gestante sobre el menor que parió, y las demás circunstancias excepcionales derivadas de la celebración del pacto o compromiso, son elementos que deben ser discutidos, y a mi parecer, prohibidos por el contenido de remuneración o el tipo de compensación económica en el que se observa es el uso de la mujer como un instrumento para cumplir el objeto de un contrato.

Es menester condenar la práctica de cualquier acto que atente contra la dignidad humana de la mujer, más aún cuando es el propio cuerpo y la función reproductiva la que está de por medio, teniendo como contraprestación un fin lucrativo o económico.

La discusión sobre casos de problemas fisiológicos para concebir, los fines económicos o altruistas, las implicaciones que se están produciendo con la práctica en mujeres que son menores de edad, las consecuencias en la salud psicofísica derivadas de una mala praxis, determinar el valor de la identidad de quienes han realizado esta práctica, la obligatoriedad de un consentimiento informado, la obligatoriedad de poder o no retractarse de la entrega del menor, las consecuencias por un eventual rechazo del menor por parte de los contratantes, e incluso la muerte de los padres contratantes antes del nacimiento, y la eventual desprotección en la que quedaría el menor, son motivos y razones suficientes para adelantar el debate al presente proyecto de ley, siendo lo más coherente prohibir su práctica por las innumerables afectaciones no solo al cuerpo de la mujer, sino a los niños, que podrían convertirse en objetos de consumo, susceptibles de ser encargados, comprados, vendidos e incluso devueltos si no llegan a satisfacer al comprador.

Existen valiosos ejemplos sucedidos en derecho comparado que son necesarios enunciar en esta ponencia para su discusión así: en 2014 denunciaron, cómo una pareja de australianos dejó abandonado en Tailandia un bebé nacido con síndrome de Down, pero sí llevaron a su gemela que nació sana, caso en el cual la madre gestante se quedó con el bebé enfermo, a pesar de su situación económica, y solicitó que se le devolviese a la niña sana, pero se le denegó su pretensión y la niña se quedó con los dos hombres que la compraron¹.

Es importante resaltar que esta explotación se concentra especialmente en las mujeres de países en vía de desarrollo. Las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas al estudio de esta práctica, han demostrado que en los pocos países desarrollados que la permiten, los costos del proceso son muy altos en comparación con los que se ofrecen en países en vías de desarrollo².

¹ <http://www.eltiempo.com/mundo/asia/mama-que-alquilo-su-vientre-y-tuvo-nino-con-sindrome-de-down/14339695>

² <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/70861>

En Estados Unidos y en Europa Occidental el alquiler de vientre oscila entre 100 y 150 mil dólares, mientras que en Colombia, entre 4 mil y 10 mil dólares (Según ofertas en clasificados), es decir, en Colombia es 93.3% más económico realizar este tipo de prácticas con la facilidad de que no existe legislación alguna que la prohíba.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) afirma que la mujer que actúa como madre subrogada generalmente una vez se concluye el acuerdo, siente todo el peso de la explotación, de la separación del bebé y de la cosificación del embarazo.

Analicemos este tema en los siguientes países: en Alemania, la práctica está prohibida por ser vista como comercio de personas. En Francia prohíben la maternidad subrogada o alquiler de vientres, e incluso restringen que sus ciudadanos viajen a otras jurisdicciones para realizar esta práctica. En Canadá está prohibido que cualquier persona realice un pago por un proceso de subrogación. En China se prohíbe a instituciones y personal médico realizar procesos de subrogación. En Dinamarca está prohibida la realización de contratos en los que exista un pago y el objeto sea un ser humano.

En España la maternidad subrogada o alquiler de vientres se entiende como una explotación de la mujer con fines reproductivos, y en este sentido está expresamente prohibida en el artículo 10 de la Ley 14 de 2006. En Italia, la Ley 40/2004 prohíbe expresamente la subrogación. En India es abiertamente permitida la maternidad subrogada con fines lucrativos, y tanto clínicas como solicitantes celebran contratos privados con las madres gestantes, sin embargo, se reconocen las complicaciones que esta práctica genera en la determinación de la filiación del menor y por lo tanto, en la protección de su bien superior.

Con todo lo anterior, se fundamenta por qué el alquiler de vientres con fines económicos, contiene todos los elementos que configuran una clara explotación de la mujer, como ser humano y como madre e ignora la protección de los derechos del menor.

5. Proposición

Con fundamento en lo anteriormente expuesto proponemos a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 026 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la práctica de alquiler de vientres al ser una categoría de trata de personas y explotación de la mujer con fines reproductivos, con base en el pliego de modificaciones adjunto.


Santiago Valencia González
 Representante a la Cámara Antioquia.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 026 DE 2016
CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe la práctica de alquiler de vientres al ser una categoría de trata de personas y explotación de la mujer con fines reproductivos.

El Congreso de Colombia
 DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto prohibir el alquiler de vientres en Colombia con

el fin de proteger los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, procreación y salud de la mujer, así como el derecho a la vida, la dignidad, la libertad, la integridad y la seguridad de quien está por nacer.

Artículo 2°. *Concepto.* Se entiende por alquiler de vientres, la contratación de una mujer todo acuerdo de voluntades, verbal o escrito, a título gratuito u oneroso, unilateral o bilateral, a título personal o por interpuesta persona, que tenga por objeto el compromiso de gestar un bebé y entregarlo a una persona o a una pareja, cediendo la filiación derivada de la maternidad o renunciando a los derechos sobre el recién nacido.

Artículo 3°. Todo acto jurídico en el que se celebre o consigne el acuerdo previsto en el artículo anterior, o se pacte la obligación a cargo de una mujer de renunciar a la filiación materna a favor de una persona determinada, por sí misma o a través de un tercero del contratante o de un tercero se entenderá nulo de pleno derecho.

Artículo 4°. Quienes participen de cualquier forma, en realicen esta práctica, ya sea como partes, apoderados o afiliados, incurrirán en los delitos contemplados en los artículos 188A del Código Penal y 2° de la Ley 919 de 2004.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.


Santiago Valencia González
 Representante a la Cámara Antioquia.

CONTENIDO	
Gaceta número 688 - Miércoles, 31 de agosto de 2016	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 133 de 2016 Cámara, por medio de la cual se promueve el desarrollo sostenible de la producción orgánica en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 134 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para desarrollar el uso del espacio público para la seguridad y convivencia de los habitantes de agrupaciones de vivienda, conjuntos residenciales o multifamiliares y se dictan otras disposiciones.....	3
Proyecto de ley número 135 de 2016 Cámara, por la cual se crean las Defensorías Locales en la ciudad de Bogotá, D. C., dependientes de la Defensoría del Pueblo en aplicación del artículo 283 de la Constitución Política.....	9
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 026 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la práctica de alquiler de vientres al ser una categoría de trata de personas y explotación de la mujer con fines reproductivos	13