



# 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° 715

Bogotá, D. C., miércoles, 7 de septiembre de 2016

EDICIÓN DE 16 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

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 110 de 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*

#### TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 17 de agosto de 2016 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el proyecto de ley número 110 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones*, a iniciativa de los Congresistas, honorable Representante *Rodrigo Lara Restrepo, Jaír Arango Torres, Fabián Gerardo Castillo Suárez, Carlos Alberto Cuenca Chau, Karen Violette Cure Corcione, Luis Eduardo Díaz Granados, Ciro Fernández Núñez, Julio Eugenio Gallardo Archbold, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Carlos Abraham Jiménez López, José Ignacio Mesa Betancur, Hernando José Padauí Álvarez, José Luis Pérez Oyuela, Eloy Chichi Quintero Romero, Antonio Restrepo Salazar, Édward David Rodríguez Rodríguez, Clara Leticia Rojas González.*

La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 632 de 2016 y fue remitida a la Comisión Primera para su estudio, pues de conformidad con la Ley 3ª de 1992, la clase de asuntos que pretende regular este proyecto de ley son conocidos por esta célula administrativa.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, del 31 de agosto de 2016, fue nombrado como ponente, el Representante Rodrigo Lara Restrepo.

#### OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El propósito general de esta iniciativa legislativa es habilitar un procedimiento legal mediante el cual el Congreso de la República transfiera competencias a

título experimental a determinadas entidades territoriales. Asimismo, el Gobierno nacional podrá seleccionar unas entidades territoriales, para poner a prueba una nueva institución, norma o política.

Con esta herramienta, el Congreso podrá transferir competencias por un tiempo determinado a ciertas entidades territoriales, a fin de evaluar y probar el ejercicio de las mismas. De esta forma, una vez termine el periodo de experimentación previsto en la ley y realizada una evaluación del ejercicio de la competencia experimental por parte del Gobierno nacional, el Congreso podrá optar por extenderla a todas las entidades territoriales de la misma categoría, prolongar la experimentación por un periodo determinado y realizar ajustes, o abandonarla y regresar al statu quo ex ante.

El estado actual del ordenamiento jurídico dispone que, cuando el Congreso de la República o el Gobierno nacional pretenden descentralizar competencias a las entidades territoriales, deben realizarlo de manera definitiva y general. Sin embargo, por medio de la experimentación se permitirá al Ejecutivo seleccionar algunas entidades territoriales que puedan encontrarle beneficios a la transferencia experimental y observar y ajustar dicha competencia, antes de que el legislativo tome la decisión de transferirla de manera definitiva y general en todo el territorio nacional.

Así las cosas, por expresa habilitación del Congreso, una entidad territorial podrá adaptar la competencia transferida por la rama Ejecutiva del orden nacional a sus realidades locales. Esto equivale, en la práctica, a que la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal en el caso de los distritos o municipios, deroguen o modifiquen aspectos de la competencia experimental.

Tal como está previsto en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Colombia es un Estado Unitario en el cual las entidades territoriales no pueden legislar y su facultad reglamentaria es subsidiaria a los parámetros generales que dicta el Congreso. Por lo tanto, este proyecto de ley tiene como objeto que las regulaciones normativas también

encuentren sus fuentes en las iniciativas locales, sin que ello implique desconocer la univocidad legislativa del Congreso, pilar del modelo de Estado unitario previsto en nuestra Carta Política.

Por lo mismo, se prevé la facultad para que entidades territoriales deroguen leyes pero debe ajustarse estrictamente a la expresa habilitación que para ello realice el Congreso de la República. También consagra este proyecto de ley un control administrativo de legalidad de las decisiones. Lo anterior implica que los actos administrativos que derogatorios de la ley experimental, deben ser transferidos al Ministerio del Interior, una vez expedidos, para que revise la legalidad de los mismos. Así pues, la transferencia del acto administrativo al Gobierno nacional, será requisito de validez del mismo.

En caso de ilegalidad del acto administrativo, se prevé una modificación al mecanismo de control de nulidad simple previsto en la Ley 1437 de 2011, adicionándose el artículo 73 para que el Gobierno nacional en cabeza del Ministro del Interior, pueda solicitar la suspensión del acto administrativo, el cual quedará automáticamente suspendido por un periodo de cuatro (4) meses. Vencido dicho término, el juez de la causa podrá mantener indefinidamente la suspensión o ponerle fin a la misma.

Por lo tanto, este proyecto de ley pretende profundizar el proceso de descentralización en mitad de camino entre un texto constitucional generoso y una realidad ambivalente. En los últimos años, hemos presenciado la recentralización de competencias; las entidades territoriales, si bien reciben un porcentaje importante de recursos corrientes de la Nación de manera periódica y previsible, poco o nada pueden decidir respecto del destino de esos recursos, dado que vienen estrictamente presagiando desde el centro.

A esto se suma la rigidez propia del Estado unitario, que no permite que en su seno convivan competencias diferenciadas, como tampoco que los municipios o departamentos se autoorganicen y menos que expidan sus propias normas de carácter legal.

### JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El elemento esencial más característico del Estado unitario es la existencia de un único centro de creación legislativa, el órgano legislativo central, que en el caso colombiano es el Congreso de la República. En contraste, en el Estado federal, cada Estado, en ejercicio de una soberanía a la cual nunca renuncia en su totalidad, ostenta una Constitución y un Congreso que expide leyes. En los Estados regionales como España e Italia, el nivel territorial intermedio, goza de un fuero que le otorga facultades legislativas, mediante las cuales las asambleas regionales expiden normas sobre el funcionamiento administrativo y político de sus territorios.

La univocidad legislativa del Estado unitario se traduce, a nivel territorial, en un marco uniforme de competencias descentralizadas. Al existir una sola fuente del derecho, existe por consiguiente un régimen único de organización y administración de las entidades territoriales, es decir una misma manera de organizar, desde el punto de vista de sus estructuras administrativas, para las alcaldías, las gobernaciones y sus respectivas corporaciones administrativas. Todos se visten con un mismo ropaje administrativo, por el fundamental motivo de que las entidades territoriales no cuentan con

facultades de autoorganización, tal como lo pueden hacer las regiones españolas o los Estados federados, en virtud de sus facultades legislativas.

En cuanto a las competencias que ejercen las entidades territoriales en un Estado unitario, estas provienen del centro, del órgano legislativo. En el Estado federal, las competencias de los Estados les son inherentes, y son estos los que otorgan competencias al Estado federal, el cual se encarga de un ejercicio taxativo de funciones previstas en la Constitución. En el Estado regional, las cosas no son tan claras como en el federal; en permanente construcción y ajuste, el Estado regional, se distingue por la cohabitación de dos fuentes de producción normativa paralelas, la regional y la nacional.

Es así como todos los municipios y departamentos de nuestro Estado unitario se rigen por competencias homogéneas. La ley que transfiere competencias en salud o educación, son las mismas para todas las entidades territoriales. La uniformidad en materia de competencias no solo se explica por la razón práctica de que el Estado unitario cuenta con una única fuente de la ley; también, por una razón de principio, y es que el Estado no puede pesar más en una región que en otra. En el trato igualitario y uniforme reposa en gran parte la legitimidad del Estado unitario. Un Estado unitario debe ser ecuánime con sus regiones, no puede pesar más en unas que en otras; es decir, no puede otorgarle más libertades a unas y menos a otras. La ley no puede significar tutela en algunas regiones y libertad en otras.

Por otro lado, además de estar desprovistas de facultades legislativas, las entidades territoriales en un Estado unitario cuentan con facultades reglamentarias bastante precarias. De manera más concreta, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional advierten que “potestad reglamentaria” o “poder reglamentario”, es diferente de la función reglamentaria que cumplen las entidades territoriales en el ámbito de sus competencias. La “potestad reglamentaria”, definida como la “(...) *capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas (...)*”<sup>1</sup> está a cargo del Presidente de la República. Su fundamento constitucional está en el artículo 189 numeral 11 de la CP, con base en el cual corresponde al Presidente de la República “*Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*”<sup>2</sup>. La facultad que tienen las entidades territoriales para reglamentar los asuntos que son de su competencia, hace parte de sus funciones reglamentarias y

1 Corte Constitucional, Sentencia C-384 de 2003. M. P. Clara Inés Vargas.

2 Según el Consejo de Estado, “*El poder reglamentario lo otorga directamente la Constitución al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, con la finalidad de que expida normas de carácter general para la correcta ejecución de la ley. Por ser una atribución propia que le confiere la Carta Política, no requiere de una norma legal que expresamente la conceda y se caracteriza además por ser atribución inalienable, intransferible e inagotable, no tiene un plazo para su ejercicio y es irrenunciable (...)*”. (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 8 de febrero de 2000. Radicación número: S-761 C.P. Javier Díaz Bueno).

viene dada expresamente por la Constitución Política y por la ley<sup>3</sup>.

En las materias relacionadas con el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, se debe aplicar en forma estricta un sistema jerárquico de fuentes de derecho, de manera tal que, por el solo hecho de expedir actos en ejercicio de función administrativa (y no legislativa), los entes territoriales están siempre sujetos a las regulaciones generales que trace el legislador nacional<sup>4</sup>.

En resumidas cuentas, las entidades territoriales tienen una facultad reglamentaria subsidiaria y subordinada, cuyo propósito es el ejercicio que le ha otorgado el legislador y, en contadas excepciones, aquellas directamente otorgadas por el texto constitucional.

Ahora bien, ¿cuál podría ser el margen de acción del legislador para profundizar el proceso de descentralización en un Estado unitario? De acuerdo con el numeral 5 del artículo 150 CP, se pueden transferir competencias a las entidades territoriales, suprimiendo facultades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y otorgando mayores libertades a las regiones para expedir leyes y ejercer la potestad de autoorganizarse administrativamente, sin que ello implique abandonar el molde del Estado unitario.

Por lo tanto, la experimentación pretende entregarle a las entidades territoriales el derecho a la experimentación, el cual las autoriza a solicitarle al legislador, o al poder reglamentario de la rama ejecutiva del orden nacional, la posibilidad de experimentar una competencia nueva, no con el fin de instaurar una derogatoria permanente y exclusiva de la ley, pero sí de generalizar a futuro esta competencia experimental al conjunto de entidades territoriales.

En ese orden de ideas, la fuente de la experimentación es la ley. La autorización de experimentación de una competencia en determinado territorio del país, le corresponde al legislador o al Gobierno Nacional, dependiendo de que la experimentación tenga por objeto una competencia local de tipo legislativa o reglamentaria.

Para ello se prevé la necesidad de una “ley de habilitación”, promulgada por el Congreso de la República, la cual ofrece a las entidades territoriales la posibilidad de ejercer a título experimental, una determinada competencia o derogar aspectos de la ley general. Posteriormente, el Gobierno nacional verifica que se reúnan las condiciones legales y de conveniencia pública para la experimentación y por medio de un decreto señala las entidades territoriales que son admitidas para realizarla.

Los actos de las entidades territoriales derogatorios de la ley, deben ser publicados en el *Diario Oficial*. La entrada en vigor de estas normas queda sujeta a la transmisión del acto al Ministerio del Interior y su publicación en el *Diario Oficial*. En el marco de la acción de nulidad, procede un procedimiento especial suspensivo de control de legalidad ante la jurisdicción con-

tencioso administrativa, que debe ser solicitado por el Ministerio del Interior.

Dicha ley de habilitación señala un plazo en el cual las entidades territoriales pueden presentar al Ministerio del Interior, una solicitud motivada por la corporación pública respectiva –entiéndase Concejo Municipal, Asamblea Departamental o Concejo Distrital–, en la que expresa su voluntad de beneficiarse de la experimentación.

Antes de la expiración prevista de la experimentación, la cual no podrá exceder de ocho (8) años, el Gobierno nacional debe transmitir al Congreso de la República un informe con fines de evaluación una vez se recojan las observaciones de las entidades territoriales experimentales. Este informe debe contener los siguientes elementos:

- Efectos de la experimentación en términos de costo y calidad del servicio ofrecido al ciudadano.

- Efecto de la experimentación en términos de organización administrativa de las entidades territoriales.

- Incidencias financieras y fiscales de la experimentación.

El Gobierno nacional presenta un siguiente informe sobre el conjunto de solicitudes de experimentación presentadas y del tratamiento que se les dio.

El último acto del proceso experimental consiste en la expedición de una ley de ratificación de la experimentación. Debe intervenir antes del final de la misma, y la presentación del proyecto puede prolongar un año más la experimentación. Esta ley puede decidir lo siguiente:

- Las condiciones de prolongación de la experimentación.

- Su modificación por un periodo que no puede ser superior a tres (3) años.

- Mantener y generalizar las decisiones tomadas a título experimental.

- El abandono de la experimentación: retorno al *statu quo ex ante*.

Sin embargo, es importante recalcar que la experimentación cuenta con límites previstos en: (i) el reconocimiento de Colombia como un Estado unitario (artículo 1º CP), (ii) las disposiciones constitucionales y, (iii) la experimentación no puede tener por objeto derogatorias de la ley que pongan en entredicho el ejercicio de competencias propias del principio de autonomía de las entidades territoriales o, (iv) restrinjan derechos fundamentales o, (v) sobrepasen las competencias asignadas por la Constitución exclusivamente al órgano legislativo. Tampoco (vi) podrán introducir discriminaciones injustificadas ni afectar el ejercicio de una libertad<sup>5</sup>.

En este sentido, como el procedimiento legislativo de aprobación de la experimentación, en sí, es un control al contenido material de la experimentación, aprobado mediante una ley, esta se encuentra sometida al control de constitucionalidad prevista en el artículo 241 C.P.

3 Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2001. M. P. Eduardo Montealegre Lynett; y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 8 de febrero de 2000. Radicación número: S-761, CP. Javier Díaz Bueno.

4 *Ibid.*

5 Corte Constitucional. Sentencias C-313 de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo; C-768 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao; C-524 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño; C-790 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

Por último, el control administrativo de legalidad en cabeza del Ministerio del Interior tiene como finalidad encuadrar jurídicamente la acción pública local para velar porque los actos administrativos derogatorios de la ley sean siempre conformes a la Constitución y la ley. Con esta herramienta se reitera el carácter unitario del Estado colombiano. Este control, permite asegurar la preeminencia de los intereses nacionales sobre los intereses locales y de hacer prevalecer la unidad del orden jurídico colombiano pero sin desconocer la autonomía de la que gozan las entidades territoriales.

En ese contexto es claro que la conformidad jurídica de los actos derogatorios que involucra el presente proyecto de ley en el plano orgánico (forma) exige que estos sean expedidos con las formalidades legales exigidas y por la autoridad competente de acuerdo con las normas de procedimiento vigentes. En tanto, sobre el plano material (fondo) la Constitución, la ley y en general el ordenamiento jurídico vigente forman el bloque normativo que encuadra el actuar de la entidad territorial, de la autoridad administrativa involucrada o de la entidad descentralizada correspondiente. Adicional a ello no pueden ser contrarios a los intereses nacionales definidos a nivel gubernamental, de allí la importancia de establecer el control administrativo de legalidad que se introduce en el presente proyecto de ley.

#### CONTEXTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

El artículo 1° de la Constitución señala que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Por ello, la Corte Constitucional colombiana ha señalado que la autonomía de la que gozan las entidades territoriales, no solo se ejerce para la dirección política de estas, sino también para gestionar sus propios intereses, para lo cual cuentan con un poder de dirección administrativa a la luz del artículo 287 CP. Sin embargo, también ha especificado la Corte que en virtud del carácter unitario de la República de Colombia (artículo 1° CP), este debe ser ponderado con los principios de unidad y autonomía, garantizándose el manejo de los intereses locales de los municipios y departamentos y ser garantizados sin desconocer la supremacía del ordenamiento unitario.

En este orden de ideas, el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene como límites naturales aquellos que señalen la Constitución y ley, y debe ejercerse en la ley en una relación de armonía con las regulaciones del Estado unitario, pero debiendo la normatividad nacional respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial. Tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional una *“República unitaria implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonomarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias.”*<sup>6</sup>

6 Corte Constitucional, Sentencia C-790 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

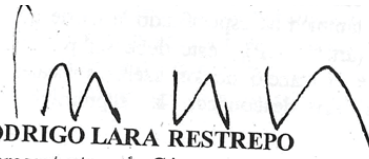
La presente iniciativa busca profundizar la democracia, al permitir que las personas más cercanas a la aplicación de la ley sean partícipes activas de su promulgación sin que por ello se ponga en tela de juicio la naturaleza de nuestro Estado unitario. La posibilidad de que las entidades territoriales tenga una facultad autonormativa facilita el ejercicio de su autonomía y la descentralización, al tiempo que garantiza el pluralismo político y permite que en aplicación de un trato igual entre los iguales y desigual entre los desiguales, aquellas corporaciones públicas que están más cerca de las realidades sociales, políticas y económicas de una región, puedan gobernarse a sí mismas en pro de regular sus propios intereses. Esta mayor autonomía, sinónimo de libertad, cuenta con la garantía de ser vigilada paso a paso tanto por el Gobierno como por el Congreso, además del control que podrán realizar con posterioridad, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, según les corresponda.

Por último, esta iniciativa se debe surtir por medio de una ley orgánica pues a la luz del artículo 288 de la Constitución Política a través de una ley de esta naturaleza se distribuyen las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

#### Proposición

En razón de lo anteriormente expuesto, solicito comedidamente a los Honorables miembros de la Comisión Primera, darle primer debate al Proyecto de ley número 110 de 2016, Cámara *por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones*, cuyo articulado a continuación se propone:

Cordialmente,



**RODRIGO LARA RESTREPO**  
Representante a la Cámara

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2014 CÁMARA

*por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 41 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 41. Objeto.** A través de esta ley se introduce la figura de la experimentación para competencias de las entidades territoriales y se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales al Gobierno nacional, en aplicación de la experimentación, como requisito de validez de los mismos.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 42 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 42. Experimentación.** Las leyes y decretos reglamentarios podrán contener disposiciones de carácter experimental que podrán ser transferidas a las entidades territoriales seleccionadas por el Gobierno Nacional, a fin de poner a prueba una nueva institución, norma o política, para luego extenderla si la experimentación es exitosa.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 43 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 43. Derogación normativa.** Con fundamento en el artículo 150 numeral 5 de la Constitución Política, las entidades territoriales podrán derogar, a título experimental, las disposiciones normativas que regulan el ejercicio de competencias transferidas por la Nación, siempre que no esté en discusión o se involucren las condiciones esenciales para el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental, y que exista, por parte del Legislador, definición del objeto de la experimentación, de su duración, así como de las disposiciones que pueden ser derogadas.

Una ley del Congreso de la República deberá precisar qué entidades territoriales, sus características y los requisitos que estas deben cumplir para ser autorizadas a participar en la experimentación, así como los casos específicos en los cuales la experimentación puede darse.

La ley fijará el plazo en el cual la entidad territorial o entidades territoriales que cumplen las condiciones previstas por el Legislador puedan solicitar su participación en la experimentación. En todo caso no podrá exceder de ocho (8) años.

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 44 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 44. Procedimiento para participar de la experimentación.** Toda entidad territorial que se encuentre habilitada para participar en la experimentación, de conformidad con el artículo precedente, puede solicitar en el plazo establecido por el legislador, previa votación favorable del Concejo Municipal, distrital o de la Asamblea Departamental, beneficiarse de la experimentación regulada en esta ley.

La solicitud para participar de la experimentación debe dirigirse al Ministro del Interior, con el fin de que este verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes. Por decreto se establecerá la lista de las entidades territoriales autorizadas a participar en la experimentación.

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 45 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 45. Evaluación e informes de la experimentación.** Antes de la expiración del plazo establecido en esta ley para la experimentación, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará al Congreso de la República un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en la experimentación. Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas adoptadas por las entidades territoriales. Se analizarán la ejecución de competencias y servicios, la organización de la entidad territorial y del Estado en general y

las incidencias financieras y fiscales luego de la implementación de la experimentación.

En el mes de diciembre de cada año, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República con la totalidad de proposiciones y solicitudes de experimentación formuladas durante ese año, de acuerdo con los artículos 1° y 2° de esta ley, presentadas por las entidades territoriales, exponiendo el trámite dado a cada una de ellas.

Artículo 6°. Adiciónese el artículo 46 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 46. Generalización, prolongación, modificación o abandono de la experimentación.** Antes de la expiración del plazo fijado para la experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República determinará según el caso:

Las condiciones de la prolongación o de la modificación de la experimentación por una duración que no podrá exceder de cuatro (4) años.

La permanencia o la generalización en todo el territorio nacional de las medidas tomadas a título experimental. El abandono de la experimentación.

La presentación de una proposición o de un proyecto de ley, con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la ley que la establece como definitiva, en un límite de tiempo no superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida en la ley de experimentación.

Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 47 a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 47. Remisión obligatoria de Actos Administrativos.** Los actos administrativos de carácter general e impersonal de una entidad territorial que versen sobre la derogación de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización de la figura de la experimentación, deben precisar su duración y validez y serán obligatorios desde su publicación, previa remisión obligatoria de dichos actos, con todos los antecedentes y documentos que los soportan, al Ministro del Interior. La remisión obligatoria es requisito de validez de los actos administrativos.

Parágrafo 1°. El procedimiento de la remisión obligatoria de los actos administrativos, sus efectos y alcance se regirán por lo dispuesto en el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 73A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 73 A. Procedimiento, alcance y efectos de la remisión de los actos administrativos generales e impersonales de las entidades territoriales expedidos en aplicación de la figura de la experimentación.** El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, dentro de los dos meses siguientes al recibo de la remisión obligatoria del acto administrativo general e impersonal que verse sobre la derogación de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización de la figura de la experimentación, solicitar a dicha entidad el retiro del ordenamiento jurídico del acto o de los actos adminis-

trativos, exponiendo, mediante carta de observaciones, las razones jurídicas que soportan tal solicitud.

Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, dentro del mes siguiente a su recibo, retirar el acto administrativo respectivo del ordenamiento jurídico o negarse a su retiro, y continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que le fue conferido para tomar su decisión de retiro o no del acto administrativo.

En caso de no retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico por parte de la entidad territorial, el Ministro del Interior podrá solicitar la nulidad del acto o de los actos administrativos, dentro del mes siguiente al recibo de la comunicación de no retiro del ordenamiento jurídico de la decisión.

La presentación de la demanda de nulidad suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses; si vencido ese tiempo, el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo general o impersonal, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto de oficio, decida mantener la suspensión del acto administrativo hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad del acto.

En todo caso, cualquier persona podrá en cualquier tiempo solicitar la nulidad de los actos administrativos a los que se refiere este artículo por las causales señaladas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 144 con relación a la protección de derechos e intereses colectivos.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2016  
CÁMARA**

*por la cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.*

Bogotá, D. C., septiembre 6 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. – 0179 - 2016 del 5 de septiembre 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 113 de 2016 Cámara, *por la cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.*

**1. Contexto del Proyecto:**

El proyecto de ley fue presentado el 17 de agosto 2016 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 633 de 2016, de origen parlamentario con autoría de los honorables Representantes *Wilson Córdoba Mena, Carlos Alberto Cuero Valencia, Santiago Valencia González, José Bernardo Flórez Asprilla* y otras Firmas. El proyecto de ley pretende la realización de una caracterización integral de la población negra, afrocolombiana palenquera y raizal por parte del Gobierno nacional.

**2. Objeto y contenido del proyecto:**

El proyecto de ley, propone la realización por parte del Gobierno nacional de una caracterización integral de la totalidad de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, como medida primaria y fundamental para avanzar con medidas reales y técnicas, en el diseño de planes, programas y proyectos encaminados a enfrentar las desigualdades que padece este importante sector de la población nacional.

Entonces, no existe otro objetivo adicional, que lograr una plena identificación e individualización de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, es momento de determinar las específicas condiciones y particularidades sociales en las que se encuentran estas poblaciones.

Dicha caracterización será llevada a cabo por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), en un plazo no mayor a un (1) año de entrada en vigencia la presente ley o de tal forma que coincida con el censo nacional de población.

La caracterización pretende determinar con mayor grado de exactitud el número de población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal que habitan en el país, del mismo modo, dar a conocer la realidad de las condiciones actuales en que viven, en especial en materia de empleo, vivienda, salud, educación, seguridad social y cualquier otro indicador relevante que dé cuenta de la realidad socioeconómica que están viviendo.

Es imperioso, conocer las necesidades y preocupaciones de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, puesto que solo de esta forma se puede contribuir con propuestas y soluciones de tipo legislativo que compensen la precaria situación que están viviendo millones de colombianos que integran estos grupos.

**3. Audiencia pública**

El jueves 17 de septiembre de 2015, se realizó audiencia pública en el recinto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, a las 10:00 a. m., en la cual participaron representantes de la academia, el Ministerio del Interior, la Secretaría Distrital de Gobierno, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (Dane) y Ecodesarrollo. A continuación se presenta un resumen de la audiencia, sin perjuicio del acta elaborada por la Secretaría de las Comisión Primera, que fue publicada en la *Gaceta del Congreso*.

Intervenciones:

**Manuel Ernesto Salamanca**, Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Javeriana.

Manifiesta que la Universidad Nacional está comprometida con todos los ciudadanos, en especial con la comunidad negra, palenquera y raizal, motivo por el cual apoyan el proyecto de ley.

**David Andrés Gama Flórez, Coordinador de Interés Público de la Universidad Sergio Arboleda:**

El ponente expresa que se encuentra de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas en el decenio internacional de los Afrodescendientes que va del 2015 al año 2024, proclamado por la Resolución número 68 de 237 de la Asamblea General de esta Organización, periodo en que las Naciones Unidas, sus Estados miembros, la sociedad civil y todos los demás agentes se sumarán a los Afrodescendientes y deberán adoptar medidas eficaces para poner en práctica el programa, actividades en un espíritu de reconocimiento de justicia y de desarrollo.

Es por lo anterior, que el proyecto de ley como el que se está presentando es sumamente importante, debido a que incluyen poblaciones que se encuentran olvidadas, motivo por el cual, al realizar la caracterización integral de la totalidad de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal permitirá la creación de nuevas políticas públicas, las cuales tendrán como finalidad la lucha contra la discriminación racial y territorial, y se incluirá a esta población en la totalidad de las actividades productivas del país, incluyendo la vulneración de sus derechos y evitando la marginación de esta población. Con proyectos como estos el Estado contará con herramientas claras que permitirán tomar decisiones reales y oportunas frente a esta población.

**Alexandra Córdoba Monroy, Directora Encargada de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior:**

La oradora advierte de la necesidad de realizar el proceso de consulta previa, teniendo en cuenta que el proyecto directamente va a afectar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Sin embargo, resalta la iniciativa, ya que el Gobierno nacional está comprometido en identificar y caracterizar a la población en todos sus aspectos, como lo son el económico, social, cultural, político y ambiental, dado que como coordinadores de la política, el Ministerio del Interior debe tener todas las herramientas para poder coordinar la política pública para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Así que esa iniciativa ayudaría mucho a dar un diagnóstico sobre las condiciones reales de esta comunidad y así tomar acciones que se orienten a reivindicar sus derechos.

**John Henry Arboleda, Asesor de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Secretaría Distrital de Gobierno:**

Advierte que al interior del Distrito se está llevando a cabo la segunda etapa de la caracterización de la Comunidad Afro, Negra, Palenquera y Raizal, en el que se logró establecer que las políticas públicas que se han proyectado frente a esta comunidad se hacen con base a un número que no es real, pues se está teniendo en cuenta el censo electoral realizado en Colombia por el Dane en el año 2005.

En razón a lo anterior, propone dos cosas para este proyecto de ley, primero que no se dejen de lado los componentes políticos y organizativos de esta comunidad y que se delinee términos metodológicos, es decir, usar términos cualitativos o de protocolo en la recolección de la información y diagnóstico para caracterizar de una manera correcta a esta población, para generar políticas públicas acordadas.

**Alexánder Ruiz, Director Ejecutivo de Ecodesarrollo:**

Inicia aplaudiendo la iniciativa, pues resalta que hoy en día no sabemos cuáles son las condiciones mínimas, básicas de la población Afrodescendiente, Raizal y Palenquera, pues a manera de ejemplo que la población afrocolombiana no tiene acceso a educación formal, ya que de cada cien (100) estudiantes afro solamente dos (2) logran entrar a una universidad pública o privada.

Indica que Ecodesarrollo realizó una caracterización de la mano con lo que antes se llamaba Acción Social, en las que se habla de un promedio de catorce millones de afrodescendientes y el Dane tan solo habla de un poco más de cuatro millones. El proyecto de caracterización abre las puertas al debate de lo que es la verdadera inversión, en lo social, en lo económico, en Derechos Humanos y en Justicia.

**Eduardo Efraín Freire Delgado, Subdirector del Dane:**

Indica el ponente que el Dane tiene como misión producir y difundir información con calidad estadística con el propósito de tomar decisiones de carácter estratégico y de manera complementaria, por lo que se ha avanzado en los censos en incluir preguntas de auto-reconocimiento, permitiendo caracterizar en lo fundamental a la población.

Manifiesta que en lo relacionado con el proyecto de ley, se puede contar con toda la información que los censos del Dane genera en términos de población y vivienda, sin embargo, no necesariamente toda la información que se requiere para tomar decisiones debe originarse en censos o en muestras, uno tiene una herramienta muy fuerte, muy importante que realmente no se explota mucho y es el tema de los registros administrativos, en los que hay muchísima información que con dos o tres cambios uno podría empezar a darle uso de carácter estadístico a esos resultados y generar muchísima información con unas coberturas mucho más amplias.

**4. Exposición de Motivos:**

El Proyecto de ley 113 de 2016 Cámara, surge a partir de diferentes escenarios en los que se ha observado que la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal son objeto de discriminación, reflejo de ello son los altos índices de pobreza y carencia de igualdad social en las regiones donde habitan, razón por la cual esta iniciativa generará un fortalecimiento de la democracia ayudando a cerrar las brechas en materia de desigualdad, intolerancia y exclusión social.

Por tal motivo, antes de exponer en qué consistiría la caracterización que se pretende con el proyecto de ley, considero pertinente que se debe analizar a profundidad, quiénes serán los beneficiarios y destinatarios de la misma, evitando de este modo confusiones y discriminaciones como sucede hoy en nuestro país.

Afrocolombianos, negros, palenqueros y raizales son términos que no deben tratarse a la ligera, puesto que conllevan ciertas implicaciones de tipo histórico, jurídico, regional y político. El Ministerio de Cultura<sup>1</sup> en el documento "*Afrocolombianos, población con huellas de africanía*", expone la existencia de un amplio debate que no ha sido resuelto respecto de cuál es

1 <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidades%20negras%20y%20afrocolombianas.pdf>

el etnónimo correcto para denominarlas. Aclara que los afrocolombianos son aquella parte de “*La población que está compuesta por hombres y mujeres con una marcada ascendencia (lingüística, étnica y cultural) africana, son algunos de los descendientes de africanos y africanas –provenientes de diversas regiones y etnias de África- que llegaron al continente americano en condición de esclavos*”.

Los afrocolombianos, se encuentran ubicados en la región occidental costera, de bosques húmedos ecuatoriales, cuencas hidrográficas, esteros, manglares o litorales, igualmente, en los valles interandinos, costas Atlántica y Pacífica, zonas de pie de monte caucano y de la zona insular caribeña.

Por su parte los Raizales, son descendientes del mestizaje entre indígenas, españoles, franceses, ingleses, holandeses y africanos, con rasgos socioculturales y lingüísticos claramente diferenciados del resto de la población afrocolombiana. Se ubican principalmente en las islas caribeñas de San Andrés, Santa Catalina y Providencia, su lengua se denomina *Bandé* y su religión originaria es la protestante.

De otro lado, los palenqueros reciben su nombre por la comunidad ubicada en San Basilio de Palenque, municipio de Mahates del departamento de Bolívar, su historia se remonta como el primer pueblo descendientes de la comunidad Cimarrones quienes alcanzaron su libertad alrededor de 1603 convirtiéndose en uno de los primeros pueblos en obtenerla, su lengua de origen es el “*Palenquero*”, aunque se encuentran también en la región Atlántica, Pacífica, en los valles de los ríos Cauca y Magdalena, el pasado 25 de noviembre de 2005 la Unesco declaró al corregimiento de Bolívar como Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad<sup>2</sup>.

No obstante, aunque el Ministerio de Cultura en 2009 evaluó las condiciones de vida de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, son evidentes las problemáticas que los acechan tales como el racismo y discriminación racial, baja participación y representación de la población afrocolombiana en espacios políticos e institucionales de decisión, débil capacidad institucional de los procesos organizativos, dificultad frente al acceso, calidad y permanencia en la educación, limitando acceso a empleos opciones de emprendimiento, reduciendo las oportunidades de superación de la pobreza, falta de oportunidades en el acceso al mercado laboral y vinculación a trabajos de baja especialización y remuneración, escaso reconocimiento y valoración social de la diversidad étnica y cultural como factor de identidad nacional, insuficiencia en la incorporación e implementación de las iniciativas y propuestas que surgen de esta población y por último la poca información sobre la población que integran estos grupos que no permiten generar políticas públicas que se adecuen a las particularidades que ostentan estos grupos<sup>3</sup>.

Si un Estado no conoce las cifras reales sobre las condiciones en que vive su población, nunca podrá diseñar políticas públicas eficaces para su pleno desarrollo y ahí es donde consideramos nosotros que se encuentra la mayor dificultad en la actualidad en el contexto colombiano.

La Ley 70 de 1993, constituye un gran avance en la reivindicación de las comunidades afro, se enfocó en el tema de adjudicación de tierras, en el enfoque diferencial de la educación y la identidad cultural, pero no brindó ninguna herramienta para avanzar hacia una caracterización como base para el diseño de políticas públicas específicas, para el fomento de su desarrollo económico y social, tal como lo contempló en su momento el artículo transitorio 55 de la Constitución Nacional.

Los principales problemas para focalizar, cuantificar y diagnosticar la población afrocolombiana es la carencia de estudios y de información precisa que permitan estimar y conocer las condiciones de vida y, en general, sus características sociodemográficas, socioeconómicas y culturales, su peso demográfico, o su dinámica migratoria, debido a que no se dispone de una línea de base poblacional y de indicadores desagregados por grupos de población.

Motivos por los cuales, urge la necesidad de construir en consenso con las diferentes organizaciones sociales que representan los intereses de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal los protocolos y los indicadores pertinentes que hagan de esta caracterización un producto exitoso y que realmente contribuya a generar insumos para los gerentes públicos en la toma de decisiones.

### 5. Respeto de la consulta previa

Los pueblos indígenas y tribales deben ser consultados “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”<sup>4</sup>. Esto significa que el ámbito de aplicación de las consultas debe determinarse frente a cada caso particular, considerando la manera en que la decisión de que se trate, pueda constituirse en una hipótesis de afectación de los intereses de esas colectividades.

Aunque la Corte Constitucional ha precisado que la “*consulta previa es un derecho fundamental, individual y colectivo de los grupos étnicos, que consiste en la posibilidad que tienen dichos pueblos de poder decidir sobre medidas legislativas o administrativas, que los afecten directamente. Es fundamental porque constituye un instrumento básico, por un lado para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas; y por otro, para asegurar su subsistencia como grupo social. (...) Debe efectuarse conforme a relaciones sustentadas en el respeto y la buena fe de las partes, tendientes a buscar que las comunidades tengan conocimiento pleno sobre los proyectos de exploración o explotación de recursos naturales en sus territorios, lo cual implica que el gobierno nacional efectúe un estudio detallado que evidencie los impactos reales que el proyecto tendría, tanto en los derechos de los pueblos indígenas y comunidades negras, como sobre el medio ambiente*”<sup>5</sup>, el desarrollo jurisprudencial que ha adelantado la Corte ha fijado unos parámetros en los cuales la consulta previa debe adelantarse previamente a la presentación de un proyecto de ley.

No obstante, el presente proyecto de ley no prevé la explotación y exploración de recursos naturales, mucho menos afecta directamente la equidad de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, tampoco como en Sentencia T-769 de 2009 que si un proyecto genera un grave impacto ambiental que “pone

2 <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-167618.html>

3 <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidades%20negras%20y%20afrocolombianas.pdf>

4 Sentencia C-461 de 2008, Corte Constitucional. M. P. Manuel José Cepeda.

5 SU-039 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional.



en riesgo la biodiversidad”, procede el deber de consulta previa como un derecho fundamental, susceptible de protección por la vía de tutela, en razón a la defensa de la identidad e integridad cultural, ya que el único objetivo del presente proyecto de ley, es realizar una caracterización integral que sirva de insumo para avanzar con fundamentos técnicos y cifras reales en el diseño de planes, programas y proyectos que favorezcan este importante grupo poblacional.

Por su parte en Sentencia T-576 de 2014 decisión que despeja dudas frente al derecho de consulta previa en comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, define que todas las organizaciones, tienen derecho a su representación en el órgano donde deben ser consultados todos los proyectos (legislativos o administrativos) que involucren a estas comunidades”, razón por la cual el pasado jueves 17 de septiembre de 2015, se realizó audiencia pública en el recinto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, a las 10:00 a. m., en la cual participaron representantes de la academia, el Ministerio del Interior, la Secretaría Distrital de Gobierno, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, y Ecodesarrollo tales como: Alexandra Córdoba Monroy, Directora Encargada de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior, John Henry Arboleda, Asesor de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Secretaría Distrital de Gobierno, Alexander Ruiz, Director Ejecutivo de Ecodesarrollo y Eduardo Efraín Freire Delgado, Subdirector del DANE.

Lo expuesto hasta acá confirma que la caracterización de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales no vulnera, ni genera ningún tipo de afectación a la población, prácticas de producción, organización social, instituciones políticas, ni su relación con la tierra o sus tradiciones, etc., sino que busca encontrar los problemas claves de estas comunidades para poder afrontarlas desde diferentes puntos de acción no solo a nivel legislativo sino incluso ejecutivo.

Recordemos que la consulta previa es la medida adoptada para cumplir con lo consagrado en la Ley 70 de 1993, el Convenio 169 de la OIT, la Ley 21 de 1991, la sentencia del Consejo de Estado del 5 de agosto de 2010 y la Directiva Presidencial 01 de 2010, en virtud de las cuales es necesario garantizar a las comunidades negras la consulta previa, como instrumento para materializar el derecho fundamental de participación y proteger su integridad étnica y cultural.

Razón por la cual, este proyecto de caracterización a diferencia de los de iniciativa del Gobierno nacional que sí vulneran de manera continua, sistemática y deliberada el derecho a la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, cuando presentó el proyecto de ley de consulta previa que, se sabe, ha preparado desde hace años, junto a empresarios y gremios, sin contar con los afrocolombianos para trabajar conjuntamente, o mediante los proyectos de reforma al Código de Minas y a las Corporaciones Autónomas Regionales, hechos que vulneran concretamente derechos a los pueblos tribales, más no una sana caracterización que busca simplemente encontrar los problemas claves de todas las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales para poder enfrentarlos.

La jurisprudencia colombiana, alimentada por los acuerdos que en materia de protección de comunidades ha suscrito estableció de forma clara la obligación de consultar a las comunidades étnicas, cuando se vaya a celebrar un proyecto de exploración y explotación

de sus recursos naturales, garantizando de esta forma sus derechos a la integridad cultural, a la igualdad y a la propiedad. La Consulta previa en estos escenarios, responde a la libertad que tienen las comunidades de ejercer su libre determinación, participando de forma efectiva en la decisión de adelantar o no proyectos que puedan afectarlos directamente, en el cual ellos ejercen plenamente y en comunidad el gozo de sus derechos.

Si bien la metodología de análisis y la solución de los casos concretos ha variado conforme a las exigencias propias de cada asunto, en Sentencia T-129 de 2011 desde el principio se advierte que el tratamiento a la consulta previa es de un derecho fundamental, del cual son titulares los grupos étnicos del país, no obstante la Corte, salvo por razones de inmediatez o ante la circunstancia de encontrar elementos de juicio que permitan dilucidar que la consulta previa sí se efectuó, ha ordenado mayoritariamente ante la gravedad de las problemáticas estudiadas la suspensión de las obras que tienen la potencialidad de afectar o que han afectado territorios de comunidades étnicas hasta que no se garantice el derecho a la consulta previa.

En estos casos se ve como los hechos se interpretan respecto a vulneraciones concretas de derechos a los pueblos tribales, más no la caracterización que pretende este proyecto de ley que busca simplemente identificar realmente el número de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, dando cuenta de las condiciones actuales en las que viven en materia de empleo, salud, educación, vivienda y seguridad social.

Respecto de las comunidades negras de la cuenca del río Caicara la Corte en Sentencia T-955 de 2003 expresó que es un deber del Estado adelantar la consulta previa cuando: “ i) *en virtud que de la participación de las comunidades indígenas en las decisiones se adopten respecto de la explotación de recursos naturales en sus territorios, prevista en el artículo 330 de la Carta, no puede ser entendida como la negación del derecho de estos pueblos a ser consultados en otros aspectos inherentes a su subsistencia como comunidades reconocibles –artículo 94 C.P.–, ii) dado que el Convenio en cita es el instrumento de mayor reconocimiento contra las discriminaciones que sufren los pueblos indígenas y tribales, iii) debido a que el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados previamente sobre las decisiones administrativas y legislativas que los afecten directamente es la medida de acción positiva que la comunidad internacional prohija y recomienda para combatir los orígenes, las causas, las formas y las manifestaciones contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y las formas de intolerancia conexas que afecta a los pueblos indígenas y tribales –Declaración y Programa de Acción de Durban– y iv) debido a que el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que no se negará a las minorías étnicas el derecho a su identidad.*

Asuntos que no pueden suspenderse ni aún en situaciones excepcionales, i) *por estar ligado a la existencia de Colombia como Estado social de derecho, en cuanto representa la protección misma de la nacionalidad colombiana –artículos 1º y 7º C.P.–, ii) en razón de que el derecho a la integridad física y moral integra el “núcleo duro” de los derechos humanos, y iii) dado que la protección contra el etnocidio constituye un mandato imperativo del derecho internacional de los derechos humanos.*

En este sentido la Sala observa, que las explotaciones forestales que se adelantan en las zonas rurales ribereñas de la Cuenca del Pacífico i) *no han sido con-*

sultadas a las comunidades negras de la región, como lo disponen el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT y los artículos 55 transitorio y 330 de la Carta Política, ii) que dichas explotaciones no benefician real y verdaderamente a las comunidades de la región, y iii) que no se ha expedido la reglamentación que deberá regular los aspectos que les permitirán a dichas comunidades extraer de manera sustentable los productos de sus bosques sin desmedro de su identidad cultural.

De suerte, para el presente proyecto que no aborda ninguno de estos asuntos que verdaderamente afectan la cultura, integridad y recursos naturales donde se encuentran asentadas estas comunidades, sino que produciría un excelente beneficio al conocer realmente dónde se encuentran y cuáles son los principales problemas socioeconómicos que los afectan para posteriormente adelantar medidas tendientes a evitar la discriminación, segregación o muchas veces olvido de las que han sido víctimas.

#### 6. Consideraciones finales:

Como ponente del Proyecto de ley número 113 de 2016 Cámara, por la cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal., me permito resaltar que el proyecto respeta en esencia la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional; en efecto, antes del proyecto vulnerar o afectar los derechos que la Corte y las disposiciones Internacionales les han reconocido a estas comunidades, pretende identificar de manera real la cantidad de la población que integran y determinar en qué condiciones socioeconómicas viven para adoptar medidas posteriores para su protección.

#### 7. 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 113 de 2016 Cámara, por la cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal**, con base en el articulado presentado en el Proyecto de ley.



Santiago Valencia González  
Representante a la Cámara Antioquia.

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2016 CÁMARA

por la cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto, la realización por parte del Gobierno nacional de una caracterización integral de la totalidad de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

Parágrafo 1°. Dicha caracterización será llevada a cabo por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), en un plazo no mayor a un (1) año de entrada en vigencia la presente ley o de tal forma que coincida con el censo nacional de población.

Parágrafo 2°. Esta caracterización se realizará cada diez (10) años y puede ser coincidente con el censo nacional de población.

Artículo 2°. *Componentes de la caracterización.* La caracterización con enfoque diferencial de que trata la presente ley comprenderá de manera detallada las dimensiones sociales, económicas y culturales de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, en aspectos tales como: salud, vivienda, educación, empleo, participación política, medio ambiente, entre otros, que den cuenta de su condición socioeconómica.

Parágrafo. Para el diseño de los protocolos y de los indicadores sociales, económicos, ambientales y culturales, se hará convocatoria amplia, publicitada y abierta a las diferentes organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de la comunidad negra, afrocolombiana, palenquera y raizal para que participen en la construcción de los mismos.

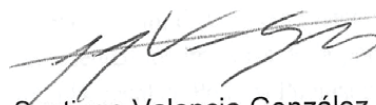
Artículo 3°. El resultado de dicha caracterización, objetiva y con criterio científico, será el insumo fundamental y obligatorio para el diseño e implementación de políticas públicas para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en el orden nacional, departamental y municipal.

Parágrafo. El Gobierno nacional en concurso con las organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, establecerá el Plan Decenal de Política Pública para la población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal.

En este Plan Decenal se incluirán estrategias puntuales de carácter educativo para combatir y enfrentar toda forma de discriminación racial o discriminación por pertenecer a determinada región del territorio nacional.

Artículo 4°. Como resultado de la caracterización ordenada en la presente ley, el Gobierno nacional y el Congreso de la República, establecerán en un plazo no mayor a un (1) año, los mecanismos legislativos y ejecutivos que garanticen y promuevan el acceso de la comunidad negra, afrocolombiana, palenquera y raizal a los espacios de elección popular y al empleo público en justa proporcionalidad, como estrategia de resarcimiento a la exclusión histórica a la que ha sido sometida esta población.

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



Santiago Valencia González  
Representante a la Cámara Antioquia.

\*\*\*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2016 CÁMARA

por medio del cual se establece una tarifa diferencial en el cobro del servicio público domiciliario de energía en los municipios donde opere una empresa generadora de energía.

Bogotá, D. C., 6 de septiembre del 2016

Doctor

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA

Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

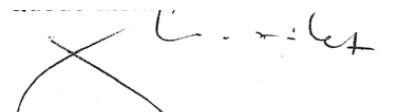
Ciudad.

**Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 019 del 2016 Cámara.**

Respetado doctor Agudelo:

Cumpliendo la honrosa designación que me hiciera la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, atentamente me permito remitir el informe de ponencia y texto propuesto para primer debate del **Proyecto de ley número 019 de 2016 Cámara**, por medio del cual se establece una tarifa diferencial en el cobro del servicio público domiciliario de energía en los municipios donde opere una empresa generadora de energía.

Quedo atento,



**Hugo Hernán González Medina**  
Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2016 CÁMARA.**

*por medio del cual se establece una tarifa diferencial en el cobro del servicio público domiciliario de energía en los municipios donde opere una empresa generadora de energía.*

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

El Proyecto de Ley número 019 del 2016 tiene como objeto crear beneficios especiales en los municipios que se han visto afectados de manera directa en términos económicos, sociales y ambientales por motivo del establecimiento de centrales hidroeléctricas, centrales térmicas y las respectivas plantas generadoras de energía eléctrica, estableciendo para esto, una tarifa diferencial para el cobro del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

**2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

El presente proyecto de ley fue presentado por el honorable Senador Ernesto Macías Tovar y cumple con lo establecido en el artículo 140 y 145 de la Ley 5ª de 1992.

El proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 20 de julio del 2016. En la Comisión Sexta de Cámara fue designado como ponente el honorable Representante *Hugo Hernán González Medina* para el estudio y elaboración del informe de ponencia para primer debate.

Cumple jurídicamente con lo establecido en los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política.

**3. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO**

El Proyecto de ley 019 del 2016 consta de ocho (4) artículos que hacen alusión a lo siguiente:

**Artículo 1º.** Establece el objeto, en el cual se establece la creación de los beneficios especiales en materia tarifaria para los municipios en los que opere una empresa generadora de energía.

**Artículo 2º.** Establece la Comisión de Evaluación de Impacto del Sistema Energético.

**Artículo 3º.** Establece la Tarifa Diferencial del Servicio Domiciliario de Energía.

**Parágrafo.** Aclara que la disminución de la que trata la ley es adicional a otras leyes y resoluciones afines.

**Artículo 4º.** Se establecen las vigencias y derogatorias.

**4. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

**PROYECTO DE LEY 019 DE 2016 CÁMARA**

*por medio del cual se establece una tarifa diferencial en el cobro del servicio público domiciliario de energía en los municipios donde opere una empresa generadora energía.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

• **El artículo 1º permanece igual al presentado en el proyecto de ley inicial.**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear beneficios especiales en los municipios afectados de manera directa en materia ambiental, económica y social, por motivo de la localización de centrales hidroeléctricas, centrales térmicas y las respectivas plantas generadoras de energía eléctrica, estableciendo una tarifa diferencial que beneficie a dichos municipios en el cobro del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

• **El artículo 2º. Permanece igual al presentado en el proyecto de ley inicial.**

**Artículo 2º.** Comisión de Evaluación de Impacto del Sistema Energético. Se conformará una Comisión de Evaluación de Impacto del Sistema Energético, la cual estará constituida por un representante de la CREG, un representante de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, gobernador departamental o delegado de la zona evaluada, el director de la respectiva CAR o delegado, y dos representantes de la comunidad afectada, quienes serán los encargados de establecer la magnitud del impacto sobre los municipios y quienes accederán a este beneficio.

• **En el artículo 3º se modifica lo relacionado con la disminución en el porcentaje sobre la tarifa del servicio público, pasando de 20% al 18%; igualmente, en el parágrafo de este artículo se modifica del 20% al 18%.**

**Artículo 3º. Tarifa diferencial del servicio domiciliario de energía.** La Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG implementará, en un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, una disminución del ~~20%~~ **18%** sobre el valor final de la tarifa del servicio público domiciliario de energía eléctrica para los usuarios residenciales, comerciales e industriales que, perteneciendo al Mercado Regulado

de Energía Eléctrica, hacen parte de los municipios declarados como afectados directos en términos sociales, ambientales y económicos, a razón de la localización de centrales hidroeléctricas, centrales térmicas y las respectivas plantas generadoras.

**Parágrafo.** La disminución del 20% **18%** sobre el valor final de la tarifa del servicio público domiciliario de energía eléctrica, será adicional al subsidio ya establecido a los estratos 1, 2 y 3, mediante la Resolución CREG 079 de 1997.

**Artículo 4º. Vigencia y Derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

#### 5. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DEL 2016 CÁMARA.

*por medio del cual se establece una tarifa diferencial en el cobro del servicio público domiciliario de energía en los municipios donde opere una empresa generadora de energía.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear beneficios especiales en los municipios afectados de manera directa en materia ambiental, económica y social, por motivo de la localización de centrales hidroeléctricas, centrales térmicas y las respectivas plantas generadoras de energía eléctrica, estableciendo una tarifa diferencial que beneficie a dichos municipios en el cobro del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

**Artículo 2º. Comisión de Evaluación de Impacto del Sistema Energético.** Se conformará una Comisión de Evaluación de Impacto del Sistema Energético, la cual estará constituida por un representante de la CREG, un representante de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, gobernador departamental o delegado de la zona evaluada, el director de la respectiva CAR o delegado, y dos representantes de la comunidad afectada, quienes serán los encargados de establecer la magnitud del impacto sobre los municipios y quienes accederán a este beneficio.

**Artículo 3º. Tarifa diferencial del servicio domiciliario de energía.** La Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG implementará, en un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, una disminución del 18% sobre el valor final de la tarifa del servicio público domiciliario de energía eléctrica para los usuarios residenciales, comerciales e industriales que, perteneciendo al Mercado Regulado de Energía Eléctrica, hacen parte de los municipios declarados como afectados directos en términos sociales, ambientales y económicos, a razón de la localización de centrales hidroeléctricas, centrales térmicas y las respectivas plantas generadoras.

**Parágrafo.** La disminución del 18% sobre el valor final de la tarifa del servicio público domiciliario de energía eléctrica, será adicional al subsidio ya establecido a los estratos 1, 2 y 3, mediante la Resolución CREG 079 de 1997.

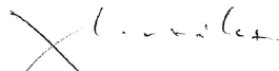
**Artículo 4º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y de-

roga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

#### 6. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley 019 del 2016 Cámara, *por medio de la cual se establece una tarifa diferencial en el cobro del servicio público domiciliario de energía en los municipios donde opere una empresa generadora de energía.*

Del honorable Congresista,

  
**Hugo Hernán González Medina**  
 Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL  
 PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 6 de septiembre de 2016.

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate **al Proyecto de ley número 019 de 2016 Cámara**, *por medio de la cual se establece una tarifa diferencial en el cobro del servicio público domiciliario de energía en los municipios donde opere una empresa generadora de energía.*

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante *Hugo Hernán González Medina*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6-420/, del 6 de septiembre de 2016, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

  
**HERNÁN CORTÉS ROJAS**  
 Subsecretario

\*\*\*

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se conmemora el bicentenario de algunos de los próceres de la independencia fallecidos desde 1816 hasta 1819, y se dictan varias disposiciones para celebrar sus aportes a la república.*

Bogotá, D. C., 5 septiembre de 2016

Doctor

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 272 de 2016 Cámara.**

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que me hizo como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 272 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se conmemora el bicentenario de algunos de los próceres de la independencia fallecidos desde 1816 hasta 1819, y se dictan varias disposiciones para celebrar sus aportes a la república”.

**1. Marco general**

La Ley de Próceres que se presenta para primer debate en Comisión Segunda de Cámara busca rendir homenaje a los próceres de la independencia y el papel de estos en la conformación y consolidación de nuestra república; sin embargo, como se exaltó en las ponencias para primer y segundo debate en Senado, el proyecto busca generar una reflexión frente a la consolidación de nuestro régimen democrático de acuerdo al legado de los próceres de la independencia.

En este orden de ideas, cabe anotar que el proyecto de ley tiene dos grandes dimensiones: la primera hace referencia a un acto solemne que contará con la presencia del Señor Presidente de la República, gabinete ministerial, y los comandantes de la Fuerza Pública.

La segunda dimensión hace referencia a unas obras de interés público en conmemoración de los próceres fallecidos. Dichas obras serán el Museo Policarpa Salavarrieta Ríos, en el municipio de Guaduas, departamento de Cundinamarca; la Plaza Antonia Santos Plata en el municipio de El Socorro, departamento de Santander; y en el departamento del Cauca, en la ciudad de Popayán se autoriza al Gobierno para contribuir a la financiación del Jardín Botánico Francisco José de Caldas, de la Casa Museo de los Próceres de la Independencia y de la Avenida de los Próceres de la Independencia.

En este sentido, es importante recordar que **Policarpa Salavarrieta Ríos “La Pola”** nació en Guaduas el 26 de enero de 1975, según coincidencias que encontraron algunos historiadores con base en diferentes libros de historia de la época.

*“En Guaduas, a los nueve años aprendió a leer y a escribir; en su adolescencia se dedicó a la modistería y comenzó a interesarse por las actividades independentistas, así fue que conoció hacia 1809 o quizás antes, a los hermanos Leandro y Alejo Sabarain.*

*Se dice que desde el instante en que Policarpa vio a Alejo Sabarain, surgió el amor. Tanto así que pensaron en contraer nupcias en 1810, para lo cual Policarpa comenzó a ahorrar algunos sueldos de lo que ganaba con sus costuras. Pero los acontecimientos revolucionarios les obligaron a aplazar el matrimonio.*

*El domingo 22 de julio se conoció en Guaduas la noticia del Grito de Independencia. Fue así como “La Pola” se trasladó a Santa Fe y allí trabajó como empleada y costurera de doña María Matea Martínez de Zaldúa y de otras doñas, esto le dio la oportunidad de recorrer la ciudad contribuyendo con información y contactos para la planeada revolución santafereña.*

*Policarpa se destacó por sus labores de inteligencia, en las cuales fue bastante efectiva. El 3 de septiembre fue detenido Alejo Sabarain y sus compañeros de campaña. Ante esta situación, La Pola se ocultó, fue detenida en la noche del 10 de noviembre y recluida en el Colegio Mayor del Rosario donde fue ajusticiada el 14 de noviembre de 1817, junto con su amado Alejo y otros patriotas. Por ello, el 9 de noviembre de 1967, en la Ley 44 del Congreso de la República de Colombia, firmada por el Presidente Carlos Lleras Restrepo, se declaró en su segundo artículo el día 14 de noviembre como “Día de la mujer colombiana”, en honor del aniversario de la muerte de “Nuestra heroína, Policarpa Salavarrieta”<sup>1</sup>.*

Por otra parte, **Antonia Santos Plata**, según datos del Banco de la República, nació en el municipio del Socorro en 1782 y falleció en 1819; la historia la cataloga como una de las grandes heroínas de la de independencia. Desde sus inicios creció en el seno de una familia que se destacó por colaborar en el municipio contra la lucha a favor de la emancipación del Nuevo Reino de Granada, su madre murió en los primeros meses del periodo de la Reconquista, razón por la cual buscó coordinar el apoyo a las guerrillas patriotas y al ejército patriota, para luchar en la campaña libertadora de 1819.

La guerrilla de Coromoro o de Santos fue la primera que se organizó en la provincia de Socorro para luchar contra los españoles, esta guerrilla fue organizada y sostenida por Antonia Santos, esta guerrilla se destacó por ser una de las más fuertes y dinámicas en el campo de batalla en la época de la Reconquista, el centro de actividades fue la hacienda perteneciente a sus padres, además, cuatro de sus hermanos fueron comandantes de esta guerrilla.

Como resultados destacados de las batallas de las cuales hizo parte esta guerrilla son la Batalla del Pantano de Vargas y la del Puente de Boyacá. Antonia Santos fue aprehendida y capturada junto con uno de sus hermanos en su hacienda por el ejército español; posteriormente, fueron conducidos a los calabozos de El Socorro. El 16 de julio de 1819 le dictaron sentencia de muerte junto con otros próceres, Pascual Becerra e Isidro Bravo, que fueron declarados como enemigos de causa del rey. El 28 de julio de 1819 fue fusilada por la escolta en la plaza del Socorro, junto con los otros próceres gestantes de la independencia (Javier Ocampo López)<sup>2</sup>.

De igual manera, el proyecto de ley busca hacer un especial reconocimiento a los siguientes próceres:

1. Miguel Pombo y Pombo.
2. Jorge María Cabal Varona.
3. Camilo Torres Tenorio.
4. Don Pedro Felipe.
5. Francisco José de Caldas.
6. Francisco Antonio de Ulloa.
7. Miguel Montalvo.
8. Miguel Buch.

1 Colombia aprende, disponible en: <http://www.colombia-aprende.edu.co/html/home/1592/article-209008.html>.

2 Disponible en : <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/santanto.htm>.

9. Carlos Montúfar.
10. José María Carbonell.
11. Crisanto Valenzuela.
12. Jorge Tadeo Lozano.
13. José Gregorio Gutiérrez.
14. Antonio Baraya.
15. Pedro de la Lastra.
16. Custodio García Rovira.
17. Joaquín Camacho.
18. Liborio Mejía.
19. Dionisio Tejada.
20. José María Gutiérrez.
21. Mariano Matute.
22. Manuel Rodríguez Torices.
23. José María Dávila.
24. Salvador Rizo.
25. Joaquín Gutiérrez.
26. Francisco Morales.
27. José María Quijano.
28. Agustín Fernández de Navia.
29. Francisco Cabal Varona.

## 2. Antecedentes del proyecto

Esta es una iniciativa parlamentaria de autoría del Senador *Luis Fernando Velasco Chaves*, además, es el resultado de un consenso de diversas bancadas interesadas en la conmemoración de los próceres previamente mencionados.

En este contexto, el proyecto fue presentado el 26 de abril de 2016. Este fue enviado a la Comisión Segunda de Senado, adjudicando al Senador Velasco como ponente para primer debate, el proyecto fue aprobado en sesión el 18 de mayo de 2016 sin ninguna objeción ni modificación por parte de la Comisión, el 8 de junio de 2016 fue aprobado en segundo debate en la plenaria del Senado de la República.

Cabe resaltar que el Ministerio de Hacienda emitió concepto favorable con respecto al proyecto de ley en mención, con base en los comentarios y consideraciones presentados frente a la ponencia en segundo debate de Senado.

## 3. Marco normativo

En primera instancia vale la pena hacer alusión a lo estipulado en el artículo 150 de la Constitución Política en el numeral 15 “Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria”<sup>3</sup>. En este mismo sentido, según lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-817 de 2011 en relación a la Ley de Honores en la cual destaca que la Ley de Honores está sometida a unos límites constitucionales que son propios de las normas que produce el Legislador, por lo cual estas no pueden ser utilizadas como instrumento para no reconocer las reglas superiores y orgánicas, así mismo enfatiza que el Congreso debe decretar

la Ley de Honores dentro de “*parámetros de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad y con respeto de los preceptos constitucionales*”<sup>4</sup>. Teniendo en cuenta el valor cívico y patrio de algunos de los próceres, se pretende conmemorar algunas de las gestas de estos a la conformación de nuestra República de Colombia consideramos que la ley de honores se encuentra dentro de los parámetros establecidos por la ley”.

Adicionalmente, esta sentencia hace alusión sobre las reglas de las leyes de honores en la cual la Corte sostiene que “*La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución*”<sup>5</sup>. Así mismo, expone que “*El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios*”<sup>6</sup>.

En este sentido, vemos que el proyecto de ley se ajusta a la normatividad y a lo enunciado por la honorable Corte Constitucional con relación a la Ley de Honores que rinde homenaje a ciudadanos, como lo es el actual proyecto de ley, ya que se quiere homenajear el bicentenario de los próceres de la independencia fallecidos entre 1816 y 1819.

Por otra parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-859 de 2001 se pronunció sobre las competencias del Congreso de la República para ordenar la cofinanciación de obras y programas en el orden municipal. En la cual dispone que “*la jurisprudencia admite la posibilidad de que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el supuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar “apropiaciones presupuestadas para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales” y “partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”. En criterio de la Corte, estas hipótesis están en consonancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental*”<sup>7</sup>.

4 Sentencia C-817 de 2011, en línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-817-11.htm>, consultado el 27 de noviembre de 2014.

5 Sentencia C-817 de 2011, en línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-817-11.htm>, consultado el 27 de noviembre de 2014.

6 Ibid.

7 Sentencia 859/01, Ley de Decreto de Gasto Público, en línea: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-859-01.htm>, consultado el 27 de noviembre de 2014.

3 Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 150.

En concordancia con el marco jurídico, como se expuso previamente, vemos que el proyecto de ley se ajusta a los lineamientos y al ordenamiento jurídico.

### Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 272 de 2016 Cámara y 167 de 2016 Senado, por medio de la cual se conmemora el bicentenario de algunos de los próceres de la independencia fallecidos desde 1816 hasta 1819, y se dictan varias disposiciones para celebrar sus aportes a la república.** según texto adjunto.

Atentamente,



**JOSE CARLOS MIZGER PACHECO**  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se conmemora el bicentenario de algunos de los próceres de la independencia fallecidos desde 1816 hasta 1819, y se dictan varias disposiciones para celebrar sus aportes a la república.*

Artículo 1°. La presente ley conmemora el bicentenario de algunos de los próceres de la independencia fallecidos desde 1816 hasta 1819, resaltando el esfuerzo, dedicación y sacrificio que estos patriotas le dieron a Colombia, buscando mantener vigente sus contribuciones a la nación, dictando varias disposiciones para celebrar sus aportes a la república.

Artículo 2°. La nación se vincula a la conmemoración de los doscientos años del fallecimiento de los próceres de la independencia fallecidos desde 1816 a 1819, para tal fin, se rendirán honores a la memoria de los caídos, en un acto solemne el cual contará con la asistencia del señor Presidente de la República, de los ministros del despacho y los jefes de la Fuerza Pública, este acto se realizará en la fecha y hora que la Mesa Directiva del honorable Senado de la República determine.

Artículo 3°. En atención a la conmemoración del bicentenario del fallecimiento de los próceres de la independencia, autorícese al Gobierno nacional, para contribuir a la financiación de las siguientes obras de

utilidad pública y de interés social en la ciudad de Popayán, departamento del Cauca:

- a) Jardín Botánico Francisco José de Caldas;
- b) Casa Museo de los Próceres de la Independencia;
- c) Avenida de los Próceres de la Independencia.

Parágrafo. La Avenida de los Próceres de la Independencia, corresponde al proyecto establecido entre el departamento del Cauca y el municipio de Popayán. La Avenida de los Próceres nace en la Carrera novena frente torre molinos en longitud de 3.6 kilómetros con sentido norte-occidente a encontrar la variante, dentro de los 3.6 kilómetros de longitud en una distancia aproximada de 1.3 kilómetros sobre la Diagonal 31 Norte, la cual genera una intersección con la Carrera 15 Norte vía a proyectar (nota: los 1.3 kilómetros anteriormente mencionados son el parámetro de la zona de espacio denominado El Aljibe protocolizada en el POT de Popayán). En la misma dirección norte-occidente sobre predios rurales del municipio de Popayán vereda Genegra departamento del Cauca en una extensión aproximada de 2.3, kilómetros a encontrar variante de Popayán.

Artículo 4°. En atención a los aportes realizados por Policarpa Salavarrieta y Antonia Santos Plata a la causa republicana, autorícese al Gobierno nacional para financiar las siguientes obras de utilidad pública:

a) Modernización y adecuación del Museo Policarpa Salavarrieta Ríos, en el municipio de Guaduas, departamento de Cundinamarca, del que trata el artículo 4° de la Ley 44 de 1967;

b) La Plaza Antonia Santos Plata en el municipio del Socorro, departamento de Santander.

Artículo 5°. A partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional queda expresamente facultado para realizar los traslados presupuestales, elaborar los créditos y los empréstitos que sean necesarios para el cabal cumplimiento de la actual ley.

Artículo 6°. La presente ley regirá a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



**JOSE CARLOS MIZGER PACHECO**  
Representante a la Cámara

## TEXTOS DE PLENARIA

### TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Establézcase el trámite notarial Cero y de Curaduría Cero para los asentamientos que sean objeto del proceso de legalización y reconocimiento conforme a esta ley.

**Artículo 2°.** En los municipios o distritos donde se ha adoptado la política pública de legalización de asentamientos subnormales precarios, entiéndase excluidos las invasiones y/u ocupaciones tomadas de manera violenta. Los notarios expedirán de manera gratuita la escritura pública y las oficinas de instrumentos públicos harán el registro correspondiente de manera gratuita,

incluyendo todos los impuestos y exceptuando los impuestos nacionales, en los siguientes casos:

- a) Licencia de subdivisión y liquidación de la comunidad en los casos donde el predio de mayor extensión sea de propiedad de una comunidad por porcentaje.
- b) Licencia de subdivisión cuando el predio esté en cabeza de una persona jurídica de derecho privado o una persona natural.
- c) Protocolizar el reconocimiento de la construcción, previo trámite en las curadurías.

**Parágrafo.** Los actos de titulación que realicen los notarios se someterán a reparto por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.

Los municipios o distritos serán responsables de adelantar los procesos de pertenencia en caso que se requiera.

**Artículo 3º.** Adóptese en los municipios o distritos el programa social Curaduría Cero, que se incorpora como parte integral de la política pública de legalización de asentamientos humanos, y con observancia al Plan de Ordenamiento Territorial adoptado por el municipio cuyo propósito será asegurar un mejor ordenamiento urbano de los municipios y declarar la existencia de los desarrollos urbanísticos no planificados que se consolidaron sin obtener la licencia de construcción, previa la verificación de riesgos propia del procedimiento de legalización que se haya surtido.

**Parágrafo.** En ningún caso se podrá llevar a cabo el proceso de legalización en zonas de reserva ambiental o áreas protegidas, territorios indígenas, parques naturales o terrenos destinados al programa de restitución de tierras.

**Artículo 4º.** La competencia para implementar el programa social Curaduría Cero corresponderá a las secretarías de planeación de los municipios y/o distritos o quien haga sus veces.

**Artículo 5º.** El reconocimiento de edificaciones es la actuación por medio de la cual la secretaría de planeación o quien haga sus veces, declara la existencia de los desarrollos urbanísticos no planificados que se ejecutaron sin obtener la licencia de construcción siempre y cuando cumplan con el uso previsto por las normas urbanísticas con las cuales se hizo la legalización de cada asentamiento y que la edificación se haya construido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reconocimiento.

**Artículo 6º.** Las oficinas de catastro, planeación municipal o quien haga sus veces expedirán de manera gratuita el boletín de nomenclatura para todas las unidades de los barrios legalizados para el acceso a las redes domiciliarias de servicios públicos.

**Artículo 7º.** En los municipios o distritos donde se haya adoptado la política pública de legalización de asentamientos humanos, los alcaldes tendrán un plazo de 90 días contados a partir de la vigencia de esta ley para establecer la Curaduría Cero.

El mismo plazo tendrán los alcaldes para conformar la Curaduría Cero en los municipios una vez se adopte la política pública.

**Artículo 8º.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ  
Ponente.

**SECRETARÍA GENERAL**

Bogotá, D. C., septiembre 1º de 2016.

En sesión plenaria del día 30 de agosto de 2016, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del **Proyecto de ley número 174 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario, y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 164 de agosto 30 de 2016, previo su anuncio en sesión del día 29 de agosto de 2016 correspondiente al Acta número 163.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
Secretario General

**CONTENIDO**

Gaceta número 715 - Miércoles, 7 de septiembre de 2016

**CÁMARA DE REPRESENTANTES PÁGS.**  
**PONENCIAS**

Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley orgánica número 110 de 2016 Cámara, por medio de la cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones. ....	1
ponencia para primer debate al proyecto de ley número 113 de 2016 Cámara, por la cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. ....	6
Informe de ponencia, Pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 019 de 2016 cámara, por medio del cual se establece una tarifa diferencial en el cobro del servicio público domiciliario de energía en los municipios donde opere una empresa generadora de energía. ....	10
Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 272 de 2016 Cámara, por medio de la cual se conmemora el bicentenario de algunos de los próceres de la independencia fallecidos desde 1816 hasta 1819, y se dictan varias disposiciones para celebrar sus aportes a la república. ....	12

**TEXTOS DE PLENARIA**

Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 174 de 2015 Cámara, por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones. ....	16
--	----