



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 1026

Bogotá, D. C., miércoles, 8 de noviembre de 2017

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2017 SENADO, 018 DE 2017 CÁMARA

*por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

MANUEL GUILLERMO MORA

Presidente Comisión Quinta

Senado de la República

E. S. D.

Doctor

ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Asunto: Informe de ponencia positiva para dar primer debate al Proyecto de ley número 09 de 2017 Senado, 018 de 2017 Cámara,** *“por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.*

Apreciado Presidente:

En cumplimiento del encargo que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente mediante oficio enviado el 24 de agosto de 2017 y recibido el día 25 de agosto de la misma anualidad, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar el informe de ponencia positivo

al proyecto de ley referido en el asunto, en los siguientes términos:

#### 1. Iniciativa Legislativa

El proyecto de ley en estudio fue presentado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Aurelio Iragorri Valencia, y el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor Luis Gilberto Murillo Urrutia el día 8 de agosto de 2017.

#### 2. Objeto y contenido

El proyecto de ley tiene por objeto otorgar en uso o adjudicar los bienes baldíos ubicados en reservas forestales protectoras-productoras y en las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, sin que se adelante sustracción, y únicamente otorgar en uso los bienes en las zonas tipo B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de la ley citada. Dichas adjudicaciones u otorgamientos se harán con el fin de que se adelanten proyectos productivos, asociadas al manejo forestal sostenible, para contribuir al cierre de la frontera agropecuaria.

El proyecto de ley originalmente radicado cuenta en total con nueve artículos, incluyendo su vigencia, en los cuales se establecen cuáles son los baldíos ubicados en reservas forestales susceptibles de ser adjudicados o dados en uso, control, seguimiento, y beneficiarios de dicho procedimiento.

Asimismo, el proyecto contiene las prohibiciones en cuanto a la adjudicación de baldíos y el régimen de sustracción de áreas de reserva forestal. Además, el proyecto pone en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural la obligación de formular: i) un plan de zonificación ambiental en un plazo no mayor a dos (2) años, ii) plan de sostenimiento social y ambiental para el área a sustraer.

#### 3. Marco Jurídico

El proyecto de ley cumple con lo establecido en los artículos 154 de la Constitución Política,

que estipula que, en principio, el Congreso de la República, a través de cualquiera de sus dos cámaras tiene la función y la facultad de incoar proyectos de ley. Dicha posibilidad también la tienen los ciudadanos, así como el 30% de los concejales y diputados. Además, en materias relacionadas con sus funciones, de acuerdo con los artículos 155 y 156 de la Constitución, también tendrán iniciativa legislativa la Corte Constitucional, el Consejo de Gobierno Judicial, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República. Cumple además con los artículos 158, el cual establece que todos los proyectos de ley deben versar sobre una misma materia so pena de que el contenido que no guarde relación con el objeto del proyecto, sea inadmitido. Asimismo, se acata el artículo 150 de la Carta Política, que establece como función del Congreso hacer las leyes.

Atendiendo al objeto del proyecto de ley, vale la pena resaltar que el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución, le confiere al Congreso la potestad de dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías. Dentro de los determinantes de dichas normas se encuentran el derecho a un ambiente sano y la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Este proyecto de ley modifica y complementa el artículo 209 del Decreto-ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, en dicho artículo se establece la prohibición de la adjudicación de baldíos de las áreas de reserva forestal, como se observa:

*“Artículo 209. No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal.*

*Se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aun dentro de área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar.*

*No se reconocerá el valor de mejoras hechas en una región después de haber sido declarada área de reserva forestal. Tampoco habrá lugar al pago de mejoras en alguna de dichas áreas cuando se hayan hecho después de ponerse en vigencia este Código”.*

Dicha prohibición se configura como el objeto del presente proyecto, abriendo paso a la abolición de la misma.

De la misma forma se modifican los artículos 76 de la Ley 160 de 1994 “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones” y el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

#### 4. Consideraciones

Colombia históricamente se ha caracterizado por ser un país con una repartición desigual de la

tierra rural, de acuerdo con el estudio efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) “*la desigualdad en la tenencia de predios en el campo, medida por el coeficiente Gini (en donde 0 significa total igualdad y 100 plena desigualdad), es en promedio del 89,7 por ciento*”<sup>1</sup>. Esta situación ha dejado a la mayoría de la población sin la posibilidad de acceder a tierras en las que pueda desempeñar alguna labor de índole agropecuaria que permita sufragar los costos mínimos para tener una vida digna. De igual manera debido a dicha acumulación, usualmente no se cumple con la función social y ecológica de la propiedad, ya que los terrenos suelen ser usados para que, con el tiempo, incrementen su precio sin existir productividad o explotación alguna.<sup>2</sup>

Es innegable que uno de los factores generadores de violencia en nuestro país es la inequitativa distribución de la tierra causado por el acaparamiento de la misma. Como consecuencia de esta situación durante la segunda mitad del siglo XX se levantaron diferentes movimientos armados ilegales teniendo como uno de sus objetivos una distribución más justa de los predios rurales. Dicho mal ha aquejado a Colombia hasta nuestros días.

Con el fin de conjurar diversos factores de injusticia social y generadores de violencia –entre ellos la inequitativa repartición de la tierra–, en nuestro país se han tomado diferentes medidas jurídicas entre las que se encuentra la expedición de una nueva Constitución. Desde el punto de vista de nuestra Carta Política es pertinente afirmar entonces, que este proyecto de ley se compadece de preceptos del articulado supremo tales como:

- La dignidad humana establecida en el artículo 1º, debido a que el acceso a la tierra por parte de los campesinos y campesinas les da la posibilidad de contar con un lugar idóneo para establecerse, morar, formar una familia y desarrollar actividades productivas que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida.
- El derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 (el cual es a la vez principio cons-

<sup>1</sup> El Tiempo. *El 64% de hogares rurales no cuentan con acceso a la tierra.* <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-en-la-propiedad-de-la-tierra-en-colombia-32186>. 3/10/17

<sup>2</sup> “Una de las razones por la que hay tierras improductivas en Colombia se da porque ha habido despojos de tierras. Los campesinos han sufrido el destierro, según la Superintendencia de Notariado y Registro, de 4 millones de hectáreas. Pero el Estado es el que más ha sentido ese tipo de despojos, debido a que en solo el 20 % de las evaluaciones a tierras, 1 millón de hectáreas ha perdido el Gobierno, a través de maniobras irregulares como registros de pequeños predios en grandes hectáreas, personas fallecidas firmando compraventas, etc.” Vásquez, Duván. La acumulación improductiva de tierras. <http://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/la-acumulacion-improductiva-de-tierras.php#.WdRos2jWzIU>. 3/10/17.

titucional), ya que al adjudicar un baldío o entregarlo para su uso, se le proporciona a la población rural un medio de producción fundamental para desarrollar actividades económicas de subsistencia y/o de carácter comercial.

- El derecho a contar con un mínimo vital y móvil estipulado en el artículo 53, puesto que con el trabajo de la tierra se obtienen los elementos básicos para la manutención de los habitantes de la ruralidad.
- La garantía del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, contemplada en el artículo 58, en la medida que este proyecto de normatividad legal busca que las tierras aptas para ser explotadas que se encuentran en las zonas de reserva forestal sean productivas para quienes las habiten.

Uno de los grupos ilegales alzados en armas formados en nuestro país después de la segunda mitad del siglo pasado, fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) principales actores armados en el campo y diferentes ciudades colombianas. Con el transcurrir de los años diferentes mandatarios nacionales hicieron acercamientos con dicho actor armado para alcanzar la paz, siendo cada uno de esos intentos fallidos. No obstante el fracaso de sus predecesores, el Presidente Juan Manuel Santos el día 24 de noviembre de 2016 consigue firmar con el secretariado de las Farc el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto. Este proyecto de ley tiene por objeto desarrollar el primer punto del Acuerdo de Paz que busca crear el Fondo de Tierras, este tiene como función adjudicar terrenos (entre otras circunstancias) baldíos ocupados irregularmente, y adjudicar o entregar en uso tierras que se encuentren en zonas de Reservas Forestales.

El Fondo de Tierras se plantea en el punto 1.1.1., el cual busca *“lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación”*. Dentro de las fuentes de las que se pretende tomar dichas tierras se encuentran:

*Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental.*

De acuerdo con lo expuesto, el proyecto de ley se adecua a lo establecido por el Acuerdo Final, incluyendo a su vez los planes que garantizan la sostenibilidad social y ambiental.

En atención a la estipulación específica consignada en el artículo 3º, inciso 2º del proyecto de ley la cual indica que “El otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, atenderá los ciclos productivos del manejo del recurso natural renovable y no podrá ser inferior a veinticinco (25) años”, se debe tener en cuenta que:

- Bertalanffy 1976 y Ortega 2001, determinaron que el crecimiento de los árboles es producto de la acción encontrada entre el anabolismo (fotosíntesis) y el catabolismo (respiración), dicho crecimiento, está influenciado por diversos factores ambientales, como la intensidad de luz, temperatura, concentración de CO<sub>2</sub>, vientos, nubosidad, suministro de agua y condiciones del suelo (Taiz & Zeiger 1991, Baker et al. 2003); incluso las variaciones interanuales en el clima pueden llegar a explicar parcialmente las tasas de crecimiento de los árboles (Clark y Clark 1994)<sup>3</sup>.
- Las estimaciones de las tasas de crecimiento de los árboles en bosques tropicales son fundamentales pues proveen información relevante sobre la ecología y la dinámica de las poblaciones arbóreas (Melo y Vargas 2003, Vallejo et al. 2005), lo cual permite mejorar considerablemente el manejo de estos ecosistemas.<sup>4</sup>
- Una forma práctica de estimar a gran escala las edades de los bosques tropicales, ha sido por medio de extrapolación de las tasas de crecimiento, sin embargo, por cuidadosas que sean las medidas, incluso bajo condiciones aparentes de uniformidad climática, el error en la muestra permanece relativamente alto debido a la variación a corto plazo en el contenido de agua en el tronco, lo mismo que los errores que contienen las medidas a largo plazo, a pesar que se disponga de parcelas permanentes bien establecidas (Vanclay, 1998).<sup>5</sup>
- De esta manera y considerando el modelo de crecimiento desarrollado por Alder e Silva, 2000, citado por De Azevedo, 2006, para dos regiones de la Amazonia brasilera (Jari y Flona Tapajos en Santarem) considerando individuos de valor comercial con un DAP

<sup>3</sup> MOSQUERA Harley, HURTADO Flavio. Crecimiento de árboles en un bosque pluvial tropical del Chocó y sus posibles efectos sobre las líneas de energía. En: Revista de Biología y Ciencias de la Tierra: Volumen 10 - Número 2 - 2º Semestre 2010. P. 13.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, P. 13.

<sup>5</sup> O, Melo & R, Ríos. Op. Cit. P. 152.

por encima de 45 cm, se encontró un crecimiento de 0,39 a 1,0 m<sup>3</sup>/ha/año para un periodo de 12 a 17 años, lo que permite definir que el tiempo de renovabilidad del recurso en términos productividad de los bosques húmedos tropicales, corresponde a ciclos mínimos de 25 años, el cual corresponde entonces al tiempo mínimo para regeneración del bosque y que este vuelva a tener una condición silvicultural apropiada para volver a ser cosechado.

Ahora bien, el artículo 7° del proyecto de ley, señala que el régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

El Decreto-ley 2811 de 1974, definió las áreas de reserva forestal como la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras y productoras-protectoras, la cual solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan garantizando para el efecto la recuperación y supervivencia de los mismos. Así mismo, el artículo 210 del precitado Código, establece que “Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. (...)”.

Por su parte, el artículo 3° del Decreto número 877 de 1976 “Por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones” determinó que las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 son Áreas de Reserva Forestal. Así mismo, dispuso que se tendrán también como áreas de reserva forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas.

Con la expedición de la Ley 99 de 1993, a través de su artículo 5° y el numeral 14 del artículo 2° del Decreto número 3570 de 2011, se consagró como funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de las señaladas en la Constitución Política y las Leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, “... declarar, reservar, alinear, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento”.

Posteriormente, el párrafo 3° del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, prescribe que: “Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1°

de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate”.

Así las cosas, el objetivo del artículo no es otro que el de reiterar que para el desarrollo de actividades que impliquen un cambio en la vocación forestal de los suelos de las áreas de reserva forestales de la Ley 2ª de 1959, se deberá tramitar y obtener la correspondiente sustracción del área de reserva forestal para su ejecución. Tal es el caso de los proyectos de hidrocarburos, minería, infraestructura para cuya ejecución previa, al cumplimiento de los demás requisitos ambientales y legales a que haya lugar, están en la obligación de obtener la correspondiente sustracción, cuando su ejecución se localice al interior de las mencionadas áreas de reserva forestal.

Es pertinente aclarar que la estipulación hecha en el inciso segundo del artículo 6° del proyecto de ley, en la que se precisa que “la formulación del plan de que trata el presente artículo **no modifica el régimen constitucional**” es innecesaria debido a que: 1) el principio de la primacía constitucional establecido en el artículo 4° de nuestra Carta, indica que en caso de haber discrepancia entre una ley o norma, y preceptos constitucionales prevalecerán siempre las disposiciones constitucionales y; 2) como lo consagran los artículos 373 y 374 de nuestra norma suprema, el Congreso de la República es competente de reformar la Constitución mediante un acto legislativo (el cual tiene un procedimiento especial), y no mediante una ley ordinaria como es el caso del proyecto de ley objeto de la presente ponencia.

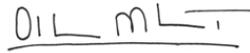
El proyecto de ley se adecua a las necesidades que se han establecido en temas de baldíos, se considera que el condicionamiento frente a los proyectos que podrían emprender los adjudicatarios de los bienes baldíos responden a la finalidad de las reservas forestales, es así como los proyectos asociados con el manejo forestal sostenible son pertinentes dentro del proceso. Además, se resalta la obligación encabezada por el Ministerio de Ambiente frente al planteamiento del plan de zonificación ambiental, en el que como se establece en el proyecto se “delimitará la frontera agrícola que permita actualizar de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial”.

En conclusión, este proyecto evidentemente busca coadyuvar al desarrollo tanto de preceptos constitucionales, como del acuerdo de paz firmado en el Teatro Colón entre el Presidente de la República y los integrantes de las Farc, el cual tiene la finalidad de lograr una convivencia pacífica y equitativa entre los habitantes del territorio nacional.

## 5. Proposición

Por lo anteriormente expuesto nos permitimos presentar ante usted **ponencia positiva**, por ende, solicitamos a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 09 de 2017 Senado, 018 de 2017 Cámara**, por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



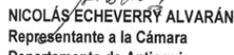
**ALFREDO GUILLERMO MOLINA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca  
Coordinador Ponente



**INTI RAÚL ASPRILA REYES**  
Representante a la Cámara  
Bogotá, Distrito Capital  
Ponente

**FLORA PERDOMO ANDRADE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila  
Ponente

  
**KAREN VIOLETTE CURE**  
**CORCIONE**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar  
Ponente

  
**NICOLÁS ECHEVERRÍ ALVARÁN**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia  
Ponente

**DAIRA DE JESÚS GALVIS**  
Senadora de la República  
Ponente

  
**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
Senador de la República  
Coordinador Ponente

  
**MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZABAL**  
Senadora de la República  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2017 SENADO, 018 DE 2017 CÁMARA

*por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia, en virtud de procedimiento legislativo especial para la paz

#### DECRETA:

Artículo 1º. *Habilitación de adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción.* En las reservas forestales protectoras-productoras y en las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar u otorgar el uso de los baldíos que se encuentren en su interior sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas. En las zonas tipo B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva

forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

Para efectos de lo dispuesto en la presente ley entiéndase por zonas tipo A, B y C, las siguientes:

- **Zona tipo A:** Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.
- **Zona Tipo B:** Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- **Zona tipo C:** Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

Parágrafo. En los casos que exista información más detallada sobre la zonificación adoptada en el presente artículo las autoridades ambientales en el marco de su función de administración de la reserva allegarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que soporten su propuesta de modificación de la zonificación, sin perjuicio de las medidas de manejo definidas en el plan de zonificación ambiental de que trata el artículo 6º de la presente ley.

Artículo 2º. *Adjudicación y uso sobre baldíos.* La adjudicación o el otorgamiento del uso de predios baldíos ubicados en las zonas señaladas en el artículo anterior de la presente ley, será para el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria y evitar procesos de deforestación.

El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará los lineamientos para el desarrollo, cofinanciación, y sostenibilidad ambiental de los proyectos a que hace referencia este artículo, en los que se tendrá en cuenta las franjas de estabilización asociada a la línea de deforestación del año 2010, en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley.

Parágrafo 1°. Para las adjudicaciones y otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, se tendrá en cuenta las actividades productivas que los ocupantes estén desarrollando en el predio con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y de ser necesario contemple su reconversión gradual a las actividades de que trata el primer inciso del presente artículo.

Parágrafo 2°. Las actividades a desarrollar en los predios baldíos adjudicados o con el otorgamiento de uso, podrán ser objeto de asociación con entidades del Estado o privados interesados en apoyar las actividades productivas.

Parágrafo 3°. El otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, atenderá los ciclos productivos del manejo del recurso natural renovable y no podrá ser inferior a veinticinco (25) años.

Artículo 3°. *Beneficiarios*. A la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el artículo 1° de la presente ley, accederán los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años.

También serán beneficiarios las asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años.

Así mismo, serán beneficiarios las personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento a quienes no se les exigirá ocupación o explotación previa igual o mayor a 5 años.

Parágrafo. Los requisitos y procedimientos para la adjudicación no previstos en esta normativa, se sujetarán a las disposiciones contenidas en la Ley 160 de 1994, Decreto-ley 902 de 2017 y demás normas que la complementen o modifiquen, sustituyan o deroguen.

Artículo 4°. *Prohibición de adjudicación*. No podrán adjudicarse o entregarse en uso los bienes baldíos que se encuentren en las zonas tipo A de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, catalogados como bienes de uso público, parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación, incluyendo las zonas donde haga presencia comunidades étnicas en los términos establecidos en los parágrafos 5° y 6° del artículo 85 de la Ley 160 de 1994, la Ley 21 de 1991 y los artículos 2°,

4° y 6° de la Ley 70 de 1993 y demás zonas que por disposición legal se encuentren excluidas de entregarse mediante adjudicación o autorización de uso.

En todo caso, por ministerio de la presente ley la administración de los baldíos descritos en el presente artículo se radicará en cabeza de la autoridad ambiental competente, para lo cual se hará la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente de conformidad con la Ley 1579 de 2012, o la norma que la modifique o sustituya, sin perjuicio de la propiedad privada consolidada antes de la constitución de la reserva forestal.

Artículo 5°. *Administración, control y seguimiento*. La explotación de los bienes baldíos que se adjudiquen o se otorguen en uso conforme a lo dispuesto en la presente ley, estará sujeta al estricto cumplimiento de las disposiciones vigentes y en especial aquellas emitidas por el Gobierno nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con lo establecido en los artículos 1° y 8°, lo cual será verificado por la Agencia Nacional de Tierras en materia del seguimiento a las condiciones tanto de adjudicación como de otorgamiento de uso, y por la autoridad ambiental administradora de la reserva forestal en lo que corresponde a los recursos naturales.

El incumplimiento de las normas fijadas para adelantar la explotación de los bienes que se adjudiquen o se otorguen en uso, conforme lo dispuesto en la presente ley y sus reglamentaciones, dará lugar a las acciones policivas, ambientales y legales procedentes, en especial a las establecidas en las Leyes 160 de 1994, 1333 de 2009 y demás normas que la complementen, modifiquen, sustituyan o deroguen.

Artículo 6°. *Plan de Zonificación Ambiental*. En desarrollo del Acuerdo Final de Paz, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo no mayor a dos (2) años, formulará el plan de zonificación ambiental, en el que delimitará la frontera agrícola, que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, reservas forestales, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad e indicar las medidas de manejo para los proyectos que se podrán adelantar en dichas áreas.

En todo caso, la formulación del plan de que trata el presente artículo no modifica el régimen constitucional y legal de las áreas de manejo ambiental especial que allí se consoliden; como tampoco los derechos de las comunidades étnicas presentes en dichas áreas.

Podrá permitirse la continuación de las actividades agropecuarias que se vienen desarrollando en las

zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Unidad de Planificación Rural, Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras, demás entidades del sector, los entes territoriales y en coordinación de las corporaciones autónomas regionales, desarrollen programas de reconversión o sustitución de dichas actividades. Los programas serán diseñados de manera participativa e implementados en un término no superior a 2 años.

Una vez creados los programas los titulares de las actividades agropecuarias suscribirán acuerdos de manera gradual transitoria y con enfoque diferencial para el desmonte progresivo de las actividades agropecuarias en los páramos delimitados, bajo los lineamientos que para el efecto expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sin perjuicio de la adopción del plan de manejo ambiental del ecosistema.

Artículo 7°. *Régimen de sustracción de áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959.* El régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, tales como actividades mineras, de hidrocarburos, infraestructura, entre otros, se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

En todo caso, en el evento en que el proyecto que requiera previamente de la sustracción de las áreas de reserva forestal afecte a las comunidades étnicas, se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6° del Convenio número 169 de la OIT, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas en la zona donde se pretenda ejecutar el mismo.

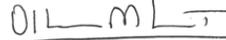
El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adoptará un mecanismo para la sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª con fines de reforma rural integral.

Artículo 8°. *Planes de sostenimiento social y ambiental.* Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Agricultura y Desarrollo Rural definirán los criterios para la formulación del plan de sostenimiento social y ambiental para el área a sustraer. Entre los criterios se contemplará la participación de las comunidades, la estructura ecológica principal, la vocación del suelo y su uso actual, entre otros.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición, modifica parcialmente el artículo 209 del Decreto-ley 2811 de 1974 en lo que respecta a la habilitación de adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata la presente norma, modifica parcialmente el parágrafo segundo del artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015, en el sentido de señalar que las tierras baldías

localizadas al interior de las zonas B y C de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 adquieren, en el marco del régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, la condición de adjudicables y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ALFREDO GUILLERMO MOLINA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca  
Coordinador Ponente

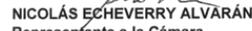


INTI RAÚL ASPRILA REYES  
Representante a la Cámara  
Bogotá, Distrito Capital  
Ponente

FLORA PERDOMO ANDRADE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila  
Ponente



KAREN VIOLETTE CURE  
CORCIONE  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar  
Ponente



NICOLÁS ECHEVERRY ALVARÁN  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



GUILLERMO GARCÍA REALPE  
Senador de la República  
Coordinador Ponente

DAIRA DE JESÚS GALVIS  
Senadora de la República  
Ponente



MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZABAL  
Senadora de la República  
Ponente

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 70 DE 2017 SENADO, 23 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se adoptan medidas para el mejoramiento de las condiciones de vida para los niños, niñas, adolescentes que se encuentran bajo medida de protección del ICBF y para la consolidación de su proyecto de vida.*

Los términos de estudio del proyecto de ley, se presentan en el siguiente orden:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Objeto y contenido del proyecto de ley
3. Marco Constitucional y Normativo
4. Justificación y consideraciones del proyecto
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición Final
7. Texto definitivo del proyecto de ley

#### 1. Antecedentes de la Iniciativa

La iniciativa fue radicada el 25 de julio del 2016 en la Secretaría de la Cámara, por el honorable Representante a la Cámara David Barguil Assís, y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 553 de 2016. Fue repartido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 4 de agosto de 2016, en la cual fue discutida el día 4 de abril de 2017, y tras acordar posponer para el segundo debate las proposiciones modificativas presentadas fue aprobado el informe

de ponencia, el articulado y el título del proyecto. El 26 de julio del presente año, fue debatida y aprobada por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Continuando su trámite, el 10 de agosto de 2017 hizo tránsito al Senado de la República, y fue repartido por competencia a la Comisión Séptima Constitucional de Senado el 11 de agosto del mismo año y como ponentes fueron designados los honorables Senadores Javier Mauricio Delgado (Coordinador), Roberto Ortiz, Orlando Castañeda, Jorge Eduardo Géchem, Jorge Iván Ospina, Antonio José Correa, Jesús Alberto Castilla y Luis Évelis Andrade.

## 2. Objeto y contenido del proyecto de ley

Esta iniciativa busca crear medidas tendientes a mejorar la garantía efectiva de los derechos y la consolidación del proyecto de vida de las personas declaradas en adoptabilidad, que se encuentran bajo medida de protección por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y de los jóvenes que ingresaron siendo menores de edad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) con medida privativa de la libertad ubicados en Centro de Atención Especializada, de acuerdo con los lineamientos del ICBF.

De esta forma el proyecto de ley, plantea como estrategia la generación de medidas y mecanismos, como acceso preferente en salud, educación, trabajo, atención y fortalecimiento de acción en las áreas de recreación y deporte, y otras medidas que le permitan a la población beneficiaria desarrollar plenamente su proyecto de vida a partir del reconocimiento como sujetos de especial protección por parte del Estado, tal como lo ha establecido la Constitución, otras normas específicas y fallos de la Corte Constitucional.

Es por esto que se proponen acciones para garantizar el derecho a la educación y a la salud de los jóvenes más vulnerables, los cuales han sido reconocidos como derechos sociales fundamentales, que tienen la virtud de habilitar el ejercicio de los restantes derechos de esta población (derecho al trabajo, derecho a la vida, e integridad, a conformar una familia, etc.) y que conducen no solo al desarrollo integral de quien accede a él, sino a su vez ayuda al desarrollo del país.

Esta iniciativa reconoce que los jóvenes beneficiarios tienen unas características especiales de vulnerabilidad emocional, educativa, social y económica, puesto que no han tenido la oportunidad de crecer en el seno de una familia, se encuentran en situaciones de vulneración de derechos, o en situación de privación de la libertad, que impiden u obstaculizan un completo desarrollo en igualdad de condiciones.

Por su especial situación, es particularmente difícil alcanzar o fortalecer el proyecto de vida, pues no cuentan con redes familiares que faciliten el ingreso a una institución de educación superior, la práctica constante de un deporte, actividad cultural o el desarrollo de habilidades de preparación para

el trabajo. Incluso, en los casos de los adolescentes que se encuentran vinculados al SRPA, y que pueden contar con apoyo familiar, muchos de ellos están en situaciones que dificultan la consecución de su proyecto de vida y son vulnerables a la estigmatización y revictimización social.

## 3. Marco Constitucional y Normativo

### 3.1. Fundamentos constitucionales

En su artículo 44, la Constitución Política consagró como derechos fundamentales de los menores la salud y la seguridad social, la educación, la cultura y la recreación entre otros. De igual forma, establece la obligación, por parte del Estado, la sociedad y la familia de asistir y proteger a los menores, con el fin de que estos logren el ejercicio pleno de sus derechos y se desarrollen de manera armónica e integral.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

De igual forma, en el artículo 13 de la Norma Superior se establece que el Estado deberá promover acciones para garantizar igualdad real y efectiva para lo cual adoptará medidas en favor de los grupos discriminados o marginados. Señalando que “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

### 3.2. Fundamento institucional

Acorde con lo establecido en la Constitución Política de Colombia, el interés superior de los niños se encuentra en la Convención de los Derechos de los Niños en el artículo 3°, el cual determina que “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño”. Estableciendo que

todas las medidas respecto del niño deben estar basadas en la consideración del interés superior del mismo y corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando las personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo.

De igual forma, la Convención reconoce como sujetos de derecho a los menores, lo que implica una acción estatal diferencial afirmativa que permita garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y su desarrollo integral, contemplando las acciones y garantías que los países parte deben establecer para los niños, niñas y adolescentes sometidos a su jurisdicción, entre los cuales se pueden resaltar los artículos 4°, 20, 24, 25, 26, 27, 29, 30 y 39 de la Convención.

El Comité de Derechos del Niño, órgano encargado de interpretar la Convención mencionada, señaló en la Observación General número 14 que “La plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana”.

### 3.3. Fundamento legal

El artículo 51 del Código de Infancia y Adolescencia, señala que el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la autoridad competente, a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, debiendo asegurarse que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales.

### 3.4. Fundamento jurisprudencial

El presente proyecto de ley busca, entre otros, dar alcance a lo dispuesto por la Corte Constitucional mediante Sentencia Integradora C-586 de 2014, por medio de la cual reconoce la situación de la población objeto de la iniciativa y subsanó la omisión relativa del legislador en el sentido de otorgarle a los jóvenes que se encuentran bajo cuidado del ICBF, la exención del pago de la cuota de compensación militar y de los costos de expedición de la libreta militar.

La Corte, al realizar el análisis de exequibilidad del artículo 6° de la Ley 1184 de 2008, dispuso que:

“Los jóvenes que alcanzan su mayoría de edad bajo el cuidado y protección del ICBF conforman un grupo de población con especiales características de vulnerabilidad social y económica. Se trata de jóvenes que no han tenido la oportunidad de crecer en el seno de una familia, debido a que fueron abandonados por sus padres o a que el Estado consideró necesario retirarlos de su núcleo familiar, bien fuera porque este se constituía en un factor de vulneración o porque no ofrecía condiciones para asegurar la protección integral de sus derechos. Cuando un menor se encuentra

en tales circunstancias, se da inicio a un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, a cargo del Defensor de Familia, dentro del cual es posible adoptar alguna de las medidas previstas en el artículo 53 de la Ley 1098 de 2006, entre las cuales se encuentra la Resolución de Declaratoria de Adoptabilidad, que opera en situaciones extremas en las que se considera que el único mecanismo para restablecer el derecho del menor a tener una familia es a través de su entrega en adopción. Como consecuencia de tal declaratoria, el Estado se encarga del cuidado y protección integral del menor, hasta tanto culmine con éxito el proceso de adopción o, en caso de no hallar una familia adoptante, hasta que alcance la mayoría de edad.

Así las cosas, cuando estos jóvenes cumplen los 18 años sin encontrar una familia que los adopte, se enfrentan a una situación crítica pues, además de carecer del apoyo afectivo, social y económico que proveen las redes de parentesco, se ven abocados a seguir adelante con su proyecto de vida sin contar ya con la protección de la institución estatal que hasta ese momento tenía el deber legal de acompañarlos en su proceso de crecimiento. Quedan, por tanto, en una condición de doble orfandad, en una etapa que resulta decisiva para definir el curso de sus vidas y en la cual, si bien ya no son niños, tampoco son adultos todavía. Son adolescentes y, por tanto, aún experimentan los cambios físicos, psicológicos, emocionales y sociales propios de este período de transición entre la niñez y la adultez, pero deben afrontarlos sin contar con una red de apoyo claramente definida y sin los recursos que les permitan solventar de manera autónoma las nuevas obligaciones y responsabilidades que trae consigo la mayoría de edad”.

Además, respecto al alcance de otorgar la protección hasta la edad de los 25 años, en la Sentencia C-451 de 2005 la Corte Constitucional indicó que el estado de hijo dependiente por asuntos académicos no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo, por ello: “la edad de 25 años viene a ser un criterio razonable ya que para ese momento los hijos dependientes de sus padres cuentan, por lo general, con una profesión u oficio que les permite lograr su independencia económica y proveerse su propio sustento, motivo por el cual se encuentra justificada su exclusión como beneficiarios de la sustitución pensional, pues ya no se trata de una persona en condiciones de vulnerabilidad que por lo tanto necesite medidas de protección especial”.

## 4. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

En el texto aprobado en segundo debate en la Cámara de Representantes, se determinó limitar el alcance del proyecto de ley a aquellos declarados en adoptabilidad que se encuentran bajo la protección del ICBF; así como a los jóvenes que no superen los 25 años de edad, que ingresaron siendo menores de edad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad ubicados en Centro de Atención Especializada.

Se limita el segundo grupo a aquellos jóvenes que ingresaron siendo menores de edad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad ubicados en Centro de Atención Especializada, en razón a que se presentan casos de personas que ingresan al sistema cuando han cumplido la mayoría de edad por haber cometido el delito siendo menores de edad, conforme lo estipula el parágrafo del artículo 90 de la Ley 1453 de 2011.

En este sentido, se considera que los beneficiarios de la presente iniciativa son los llamados “*Hijos del Estado*”, que son aquellos niños y jóvenes que tienen una baja probabilidad de ser adoptados debido, entre otras múltiples razones, a que muchas familias, no están abiertas a recibir niños o niñas con características especiales o diferentes, como tener tres o más hermanos, tener un hermano con más de 8 años; o simplemente, cuando superan los 8<sup>1</sup> años de edad.

Este grupo de jóvenes se encuentran bajo la protección del ICBF, pero únicamente hasta los 18 años, edad en la que quedan en total desprotección, sin la ayuda del Estado y sin ningún familiar que los pueda socorrer. De ahí que el proyecto de ley plantee extender los beneficios a esta población hasta los 25 años, siempre y cuando manifiesten de forma libre y voluntaria su intención de pertenecer a la estrategia y cumplan con las condiciones establecidas para su permanencia en ella de acuerdo con los lineamientos del ICBF.

Lo cual se encuentra en concordancia con lo establecido en la Ley Estatutaria 1622 de 2013, que en el artículo 5° define como joven a “*Toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía*”.

Es claro que cuando un menor supera la edad de los 18 años, por el solo hecho de haber adquirido una capacidad legal para realizar contratos y tomar decisiones, no deja de ser sujeto falto de protección especial. Y en consecuencia, el artículo 6° de la referida ley, establece el derecho a que el Estado les brinde una especial atención a los jóvenes “*desde un enfoque diferencial según condiciones de vulnerabilidad, discriminación, orientación e identidad sexual, diversidad étnica, cultural, de género y territorial*”.

De acuerdo con la Sentencia C-020 de 2015, “*la ONU define la **juventud como el grupo poblacional comprendido por personas entre 14 y 25 años de edad**, que viven ‘un momento muy especial de transición entre la infancia y la edad adulta’, en el que se procesa la construcción de identidades y la incorporación de una vida social más amplia*’. Sin embargo ‘*para muchos la definición de juventud no se limita a la edad, sino que es un proceso*

*relacionado con el periodo de educación en la vida de las personas y su ingreso al mundo del trabajo*” (subrayado fuera de texto).

Nuestra legislación vigente, haciendo un reconocimiento a estas condiciones, incluyó la posibilidad de extender la cobertura en salud a jóvenes familiares del cotizante para que puedan acceder en calidad de beneficiarios en el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 literal c) Los hijos hasta que cumplan los veinticinco (25) años de edad que dependen económicamente del afiliado. En similar sentido, este proyecto busca ampliar el alcance de los beneficios contemplados para la población beneficiaria hasta los 25 años.

Siendo así las cosas, el proyecto busca la creación de la estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes declarados en adoptabilidad que se encuentren bajo medida de protección por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), particularmente en las modalidades de internado u hogar sustituto, y de los jóvenes que ingresaron siendo menores de edad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad ubicados en Centro de Atención Especializada. Lo anterior, a través de medidas tendientes a mejorar la garantía efectiva de los derechos por medio de un trato diferencial en salud, cultura, educación, trabajo, atención y fortalecimiento de acción en las áreas de recreación y deporte, de acuerdo con los lineamientos del ICBF. Todo esto con el fin de que la población objeto de este proyecto pueda desarrollar plenamente su proyecto de vida con acceso preferente a los derechos a partir del reconocimiento como sujetos de especial protección por parte del Estado, toda vez que esta población se encuentra en un estado de vulnerabilidad y desigualdad en comparación a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que han crecido en un hogar donde se reciben apoyo moral, económico y afectivo.

#### **Beneficios e impactos de la iniciativa**

La iniciativa tiene un impacto directo en la vida de la población beneficiaria pues les permitirá el desarrollo positivo y cuidado de su salud, educación, cultura, deporte y en general en el fortalecimiento de sus oportunidades para formar su proyecto de vida. Es por esto que se proponen mecanismos para apoyar de manera sustancial el derecho a la educación y a la salud de los jóvenes más vulnerables, los cuales han sido reconocidos como derechos básicos y que tienen la virtud de habilitar el ejercicio de los restantes derechos de esta población, y que conduce no solo al desarrollo integral de quien accede a él sino a su vez ayuda al desarrollo del país.

Este proyecto es una oportunidad para contribuir a cambiar el futuro de la infancia más desprotegida en Colombia y de esta manera lograr la garantía en el ejercicio de sus derechos en igualdad de oportunidades y el acceso efectivo a los beneficios de educación, salud, cultura, deporte y recreación; así como a otras estrategias que puede ofrecer el

<sup>1</sup> Muñoz, L.M. (2016) Los hijos del Estado: desventajas sociales ante una larga espera para su adopción en *Estudios de derecho* Vol. 73, No. 161.

Estado colombiano a nivel nacional y local. De esta forma, el conjunto del Sistema Nacional de Bienestar Familiar puede actuar de manera integral.

La inequidad a la cual por diferentes circunstancias llegan estos jóvenes, debe ser combatida de manera frontal, a través de soluciones que como estas tratan de abordar el problema de manera más integral, a través de la participación de un conjunto de autoridades y entidades públicas que desde sus competencias deberán confluir en la satisfacción de sus necesidades, en salud, alimentación, sostenibilidad económica, etc., las cuales tendrán un impacto significativo en el futuro de estos.

Es así como, para alcanzar el fin propuesto con este proyecto, es necesario obtener el compromiso

de las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local, que tienen diferentes responsabilidades, frente a jóvenes, en las áreas anteriormente indicadas.

En definitiva, esta iniciativa es un importante avance en razón a los beneficios que representa para los jóvenes bajo protección del ICBF, máxime cuando no existe legislación que reconozca medidas afirmativas a esta población, que ayuden a superar el estado de desigualdad respecto de los demás jóvenes colombianos, ni se han desarrollado las herramientas legales o intersectoriales que permitan impulsar acciones suficientes en su favor, que mejoren sus oportunidades para el desarrollo de su proyecto de vida.

## 5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
“por medio del cual se adoptan medidas para el mejoramiento de las condiciones para los niños, niñas, adolescentes que se encuentran bajo medida de protección del ICBF y para la consolidación de su proyecto de vida”.	“por medio del cual se adoptan medidas para el mejoramiento <b>y la consolidación</b> de las condiciones <b>y el proyecto de vida</b> de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo medida de protección del ICBF <b>y para la consolidación de su proyecto de vida</b> ”.	Debido a que el alcance de la ley se extiende a jóvenes (14 a 25 años de edad) y en concordancia con lo dicho en la justificación y consideraciones del proyecto se propone adicionar al título la palabra jóvenes y mejorar la redacción del mismo.
Artículo 2°. Responsabilidad de las entidades. Las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local son responsables, mientras que la sociedad y el sector privado tienen el deber, de la inclusión real y efectiva de la población beneficiaria de esta ley, debiendo asegurar un trato preferente y diferencial, garantizando el ejercicio efectivo de sus derechos.	Artículo 2°. Responsabilidad de las entidades. Las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local <b>y la sociedad son responsables, mientras que la sociedad y el sector privado tienen el deber, garantizarán</b> de la inclusión real y efectiva de la población beneficiaria de esta ley, debiendo asegurar un trato preferente y diferencial, garantizando el ejercicio efectivo de sus derechos.	La redacción de este artículo se mejora en concordancia con lo establecido por el artículo 45 de la Constitución Nacional “ARTÍCULO 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”
Artículo 3°. Proyecto de Vida. Para efectos de esta ley, por proyecto de vida se entenderá el proceso continuo durante el ciclo vital del ser humano que integra la historia, el presente y futuro, así como las condiciones socioculturales del contexto que marcan las relaciones y los niveles del desarrollo humano.  En este sentido, el proyecto de vida le permite identificar a la población beneficiaria de esta ley, los recursos y potenciales personales, así como reconocer lo que el entorno ofrece para que a partir de ello, se logre la preparación para una vida autónoma e independiente.	Artículo 3°. Proyecto de Vida. Para efectos de esta ley, por proyecto de vida se entenderá <b>como el proceso de construcción permanente el proceso continuo</b> durante el ciclo vital del ser humano que integra <b>el contexto socio-cultural en los que se desarrolla el individuo, la historia, el presente y futuro, así como las condiciones socioculturales del contexto que marcan las relaciones y los niveles del desarrollo humano</b> , permitiéndole tomar decisiones libres e informadas y el desarrollo de un pensamiento autocrítico, reflexivo y creativo. En este sentido, el proyecto de vida le permite identificar a la población beneficiaria de esta ley, los recursos y potenciales personales, así como reconocer lo que el entorno ofrece para que a partir de ello, se logre la preparación para una vida autónoma e independiente.	La redacción de este artículo se mejora.
Artículo 5°. De la cobertura en salud. La población beneficiaria de esta ley accederá por ese hecho a la afiliación contemplada en el artículo 32.2 de la Ley 1438 de 2011 o la norma que haga sus veces, se considerarán elegibles para el subsidio en salud y serán beneficiarios de todas aquellas disposiciones que apliquen para el nivel 1 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios (Sisbén).	Artículo 5°. De la cobertura en salud. La población beneficiaria de esta ley accederá por ese hecho a la afiliación contemplada en el artículo 32.2 de la Ley 1438 de 2011 o la norma que haga sus veces, se considerarán elegibles para el subsidio en salud y serán beneficiarios de todas aquellas disposiciones que apliquen para el nivel 1 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios (Sisbén).	El texto del párrafo 2° del presente artículo contiene lo establecido en el artículo 32.2 de la Ley 1438 de 2011 señalada en el texto principal del artículo.

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>Parágrafo 1°. Con el fin de garantizar la cobertura preferente de la asistencia en salud a la población beneficiaria de esta ley, se realizará la actualización del Plan de Beneficios en Salud (PBS), priorizando y atendiendo a las necesidades particulares de esta población y de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en los términos de la Ley 1438 de 2011, la Ley 1751 de 2015 o las normas que hagan sus veces.</p> <p>Parágrafo 2°. Para todos los efectos, los beneficiarios de esta ley, quedarán exentos de cualquier cobro de copago o cuota moderadora, en todo tipo de atención en salud que requieran.</p>	<p>Parágrafo 1°. Con el fin de garantizar la cobertura preferente de la asistencia en salud a la población beneficiaria de esta ley, se realizará la actualización del Plan de Beneficios en Salud (PBS), priorizando y atendiendo a las necesidades particulares de esta población y de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en los términos de la Ley 1438 de 2011, la Ley 1751 de 2015 o las normas que hagan sus veces.</p> <p><del>Parágrafo 2°. Para todos los efectos, los beneficiarios de esta ley, quedarán exentos de cualquier cobro de copago o cuota moderadora, en todo tipo de atención en salud que requieran. (eliminar).</del></p>	
<p>Artículo 6°. Atención preferente con oportunidad y celeridad. De acuerdo con lo establecido en la Ley 1751 de 2015 o la norma que haga sus veces, los Gestores de Servicios de Salud deben disponer de una estrategia especial y diferenciada que garantice la promoción, efectiva prevención, detección temprana y tratamiento adecuado de enfermedades de los beneficiarios de esta ley, teniendo en cuenta su ciclo de vida, perfil epidemiológico y carga de la enfermedad.</p> <p>La estrategia deberá contener medidas para el acceso a servicios, atención de emergencias, restablecimiento físico y psicológico de derechos vulnerados y rehabilitación de las habilidades físicas y mentales de los beneficiarios de esta ley, víctimas de abuso sexual y aquellos en consumo de sustancias psicoactivas y con patologías derivadas de su consumo. La estrategia deberá estar articulada con todas las entidades del Gobierno nacional que tienen la corresponsabilidad en su misión de garantizar el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de esta ley.</p> <p>Los Gestores de Servicio de Salud y Prestadores de Servicio de Salud deberán realizar seguimiento particular y específico a la estrategia diferenciada de salud atendiendo criterios de oportunidad, celeridad, calidad, pertinencia y continuidad de la atención.</p> <p>La estrategia deberá ser diseñada por el Ministerio de Salud en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	<p>Artículo 6°. Atención preferente con oportunidad y celeridad. De acuerdo con lo establecido en la Ley 1751 de 2015 o la norma que haga sus veces, los <del>Gestores de Servicios de Salud</del> <b>prestadores de salud</b> deben disponer de una estrategia especial y diferenciada que garantice la promoción, efectiva prevención, detección temprana y tratamiento adecuado de enfermedades de los beneficiarios de esta ley, teniendo en cuenta su ciclo de vida, perfil epidemiológico y carga de la enfermedad.</p> <p>La estrategia deberá contener medidas para el acceso a servicios, atención de emergencias, restablecimiento físico y psicológico de derechos vulnerados y rehabilitación de las habilidades físicas y mentales de los beneficiarios de esta ley, víctimas de abuso sexual y aquellos en consumo de sustancias psicoactivas y con patologías derivadas de su consumo. La estrategia deberá estar articulada con todas las entidades del Gobierno nacional que tienen la corresponsabilidad en su misión de garantizar el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de esta ley.</p> <p>Los Gestores de Servicio de Salud y Prestadores de Servicio de Salud deberán realizar seguimiento particular y específico a la estrategia diferenciada de salud atendiendo criterios de oportunidad, celeridad, calidad, pertinencia y continuidad de la atención.</p> <p>La estrategia deberá ser diseñada por el Ministerio de Salud en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	<p>Se modifica la redacción teniendo en cuenta que en la actualidad los Gestores de Servicios de Salud no son quienes garantizan la promoción, prevención, detección temprana y tratamiento adecuado de enfermedades.</p> <p>Se confunde la figura con las Entidades Promotoras de Salud.</p>
<p>Artículo 7°. Servicios y medicamentos para las personas con discapacidad y enfermedades catastróficas, ruinosas y huérfanas certificadas que se encuentran bajo protección del ICBF. Los servicios y medicamentos para los beneficiarios de esta ley con discapacidades físicas, sensoriales y cognitivas, enfermedades catastróficas, ruinosas y huérfanas que sean certificadas por el médico tratante, serán gratuitas.</p>	<p>Artículo 7°. Servicios y medicamentos para las personas con discapacidad y enfermedades catastróficas, ruinosas y huérfanas certificadas que se encuentran bajo protección del ICBF. Los servicios y medicamentos para los beneficiarios de esta ley con discapacidades físicas, sensoriales y cognitivas, enfermedades catastróficas, ruinosas y huérfanas que sean certificadas por el médico tratante, serán gratuitas siempre y cuando se encuentren dentro del Plan de Beneficios.</p>	<p>Se mejora la redacción al hacer la claridad que los servicios y medicamentos serán gratuitos siempre y cuando estos se encuentren incluidos dentro del Plan de Beneficios.</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>Artículo 8°. Rehabilitación de la salud de las víctimas del conflicto armado. Los servicios para la rehabilitación física, psicológica y mental de la población beneficiaria de esta ley que sea víctima del conflicto armado, de violencia física o sexual y de todas las formas de maltrato certificado por autoridad competente, serán totalmente gratuitos, sin importar el régimen de afiliación. Estos servicios serán diseñados e implementados garantizando la atención integral para cada caso, articulando con la entidad del Gobierno nacional que tiene la corresponsabilidad en su misión de garantizar el ejercicio de los derechos de esta población, así como de atenderlos en programas de atención especializados para el restablecimiento de derechos vulnerados, hasta que se certifique psicológica y medicamente su recuperación.</p>	<p>ELIMINADO</p>	<p>Lo dispuesto en el presente artículo se encuentra contenido en el artículo 6° de la presente iniciativa.</p>
<p>Artículo 12. Recursos del Fondo Especial de Educación. El Fondo del que trata el artículo 11 de la presente ley operará con recursos provenientes de la Nación, que serán apropiados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Este Fondo podrá recibir aportes de personas naturales o jurídicas, entidades territoriales y de los cooperantes internacionales que así lo dispongan.</p> <p>Parágrafo 1°. El Icetex, en calidad de administrador del fondo, suscribirá el respectivo convenio con el ICBF, en el que las dos partes establecerán el respectivo Reglamento Operativo del Fondo a administrar. En el Reglamento Operativo del Fondo deberán quedar plasmados los requisitos que deben cumplirse para adquirir la calidad de beneficiario de la estrategia educativa.</p> <p>Parágrafo 2°. El acceso a las instituciones de educación superior se sujetará a los procesos de admisiones establecidos en cada una de ellas.</p> <p>Parágrafo 3°. Los jóvenes que hubieran ingresado siendo menores de edad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y que hayan iniciado sus carreras de educación superior en fase de pregrado o estudios para el trabajo y desarrollo humano, encontrándose bajo medida privativa de la libertad y que hayan cumplido el término de la misma, tendrán el beneficio del 25% de la matrícula hasta culminar el pènsun académico, siempre que hayan iniciado sus carreras en el marco de la estrategia a cargo del ICBF y que cumplan con los requisitos de esta.</p>	<p>Artículo 11. Recursos del Fondo Especial de Educación. El Fondo del que trata el artículo 10 de la presente ley operará con recursos provenientes de la Nación, que serán apropiados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Este Fondo podrá recibir aportes de personas naturales o jurídicas, entidades territoriales y de los cooperantes internacionales que así lo dispongan.</p> <p>Parágrafo 1°. El Icetex, en calidad de administrador del fondo, suscribirá el respectivo convenio con el ICBF, en el que las dos partes establecerán el respectivo Reglamento Operativo del Fondo a administrar. En el Reglamento Operativo del Fondo deberán quedar plasmados los requisitos que deben cumplirse para adquirir la calidad de beneficiario de la estrategia educativa.</p> <p>Parágrafo 2°. El acceso a las instituciones de educación superior se sujetará a los procesos de admisiones establecidos en cada una de ellas.</p> <p>Parágrafo 3°. Los jóvenes que hubieran ingresado siendo menores de edad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y que hayan iniciado sus carreras de educación superior en fase de pregrado o estudios para el trabajo y desarrollo humano, encontrándose bajo medida privativa de la libertad y que hayan cumplido el término de la misma, tendrán el beneficio establecido en el artículo 11 de la presente ley del 25% de la matrícula hasta culminar el pènsun académico, siempre que hayan iniciado sus carreras en el marco de la estrategia a cargo del ICBF y que cumplan con los requisitos de esta.</p>	<p>Se ajusta el número del artículo al que se hace referencia, toda vez que en el trámite del proyecto cambió la numeración de algunos artículos.</p>
<p>Artículo 16. Beneficios Tributarios. El Ministerio de Hacienda, en coordinación con el Ministerio del Trabajo, podrá establecer beneficios tributarios a los empleadores que vinculen laboralmente a nuevos empleados que correspondan a los beneficiarios de que trata la presente ley.</p>	<p>ELIMINADO</p>	<p>La Sentencia C-602 de 2015, proferida por la Corte Constitucional, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio, consideró que los estímulos, la exoneración o las rebajas de ser contrario a los artículos 150, numerales 10 y 12 de la Carta, como también a los artículos 113, 121 y 338 del mismo estatuto.</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
		<p>La Corte ha señalado que este tipo de artículos desconoce los principios de legalidad y certeza de los tributos, en la medida en que el Congreso sobrepasó el límite de competencias establecidas en la Constitución al atribuir al Gobierno la regulación de una materia que corresponde al legislativo. Asimismo, la autonomía ejecutiva para crear exenciones implica la afectación del equilibrio de poderes, al permitir dictar normas que tendrán el carácter de leyes y que no podrán ser objeto de control de constitucionalidad.</p> <p>La Constitución Política ha fijado un marco especial y estricto para la definición de los tributos con los que los ciudadanos contribuyen al mejoramiento de la sociedad y la financiación del gasto público. Estas obligaciones adquieren legitimidad y plena exigibilidad, atendiendo que solo puede surgir de las corporaciones que son elegidas democráticamente y en las cuales las decisiones se surten a partir de los debates y de un proceso que permite el flujo de conceptos, opiniones y el planteamiento de intereses, conforme a las garantías que se desprendan de la representación política.</p> <p>En otras palabras, conforme al principio de legalidad tributaria establecido en los artículos 150, numerales 10 y 12, y 338 superior, dichas cargas impositivas únicamente pueden surgir de la ley (salvo lo previsto en el artículo 215 constitucional) y, en esa medida, en época de normalidad sólo el legislador tiene la obligación de definir sus elementos esenciales para que, a partir de estos, el Ejecutivo proceda a efectuar la correspondiente reglamentación.</p> <p>Adscrito a lo anterior, también es una obligación del legislador cumplir con el principio de certeza que implica la definición clara de los elementos del tributo, es decir, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa (artículo 338 C. P.). Como se observó, estas exigencias no hacen parte de una fórmula institucional intrascendente, sino que tienen fundamento en el principio de separación de poderes que permiten o garantizan la seguridad jurídica de los ciudadanos, la protección de sus bienes, el aseguramiento de una política fiscal coherente y justa, entre otros.</p> <p>Al hacer parte integral de la política fiscal que puede fijar el Estado, la creación de exenciones tributarias también debe cumplir con los requisitos constitucionales enunciados. La coherencia del sistema exige que haya una sincronía entre las cargas y los beneficios, de manera que se estimule el pago de las obligaciones a la vez que se impulsan o apoyan algunas actividades especiales con interés para toda la comunidad.</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
		<p>Para la Corte es claro que el Ejecutivo no puede decretar directa o autónomamente los beneficios tributarios, sin importar su finalidad. En su lugar, es necesario que previamente exista la definición de todos los componentes por parte del Congreso, Asamblea o Concejo para que el Gobierno proceda, a la reglamentación correspondiente. Es más, por disposición constitucional su trámite legislativo cuenta con una exigencia adicional consistente en la iniciativa gubernamental prevista en el artículo 154 superior.</p> <p>La Corte en estos casos ha considerado que la norma incumple con los principios de legalidad y certeza tributaria y, como consecuencia, por lo tanto tiende a ser inexecutable.</p>
<p>Artículo 17. Cuota de Compensación Militar. Los jóvenes beneficiarios de la presente ley y que sean eximidos de prestar el servicio militar, quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar y de los costos de trámite y expedición de la libreta militar. Para tal efecto los beneficiarios deberán aportar copia de la resolución de declaratoria de adoptabilidad y certificación en la que se haga constar su inclusión en el listado censal.</p>	ELIMINADO	<p>Este artículo se elimina porque ya está regulado en el artículo 26 de la Ley 1861 de 2017.</p> <p>“Artículo 26. Cuota de compensación militar. El inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, deberá pagar una contribución ciudadana, especial y pecuniaria al Tesoro Nacional.</p> <p>e) Quienes al cumplir los 18 años estuvieren en condición de adoptabilidad, encontrándose bajo el cuidado y protección del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF).</p>
<p>Artículo 18. Definición Situación Militar Jóvenes del SRPA. Los jóvenes beneficiarios de la presente ley en edad de definir su situación militar, que estén cumpliendo sanciones en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), quedarán aplazados para la prestación del servicio militar por el término que dure la sanción impuesta. Corresponde a la autoridad de reclutamiento, de acuerdo a lo que determine el defensor de familia para cada caso y de forma individual, establecer el procedimiento y herramientas necesarias para que los sistemas de esa institución estén actualizados con los datos de los adolescentes y jóvenes vinculados al SRPA, el término de la sanción y demás datos relevantes para identificarlos y no requerirlos hasta el cumplimiento de la sanción.</p>	ELIMINADO	<p>Este artículo se elimina porque ya está regulado en el artículo 26 de la Ley 1861 de 2017.</p> <p>“Artículo 34. Aplazamientos. Son causales de aplazamiento para la prestación del servicio militar por el tiempo que subsistan, los siguientes:</p> <p>b) Encontrarse cumpliendo medida de aseguramiento.</p> <p>c) Los condenados a penas que impliquen la pérdida de los derechos políticos”.</p>
<p>Artículo 19. Tarifas de servicios públicos para instituciones donde se presta el servicio de protección. Con el fin de mejorar las condiciones de vida, la garantía efectiva de los derechos y el correcto desarrollo de la población beneficiaria de esta ley, los inmuebles de uso residencial y las instituciones en donde se preste el servicio de protección a las personas declaradas en adoptabilidad que se encuentren bajo la protección del ICBF, sin importar la modalidad contractual a través de la cual hayan sido destinados para este fin, serán considerados como usuarios pertenecientes al estrato uno (1) para efectos de la facturación de</p>	ELIMINADO	<p>Aplicar la tarifa del estrato residencial 1 a los mencionados inmuebles, implica un mayor requerimiento de subsidios del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribuciones de Ingreso (FSSRI), el cual es deficitario dado que las contribuciones no son suficientes para cubrir los subsidios y se debe recurrir a recursos del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Es importante señalar que bajo el principio de viabilidad financiera consagrado en la Ley 142 de 1994, todos los costos de prestación del servicio que dejen de pagar los beneficiarios del servicio deben ser remunerados al prestador vía</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas domiciliario, sin perjuicio de la estratificación socioeconómica asignada por el respectivo municipio o distrito.</p> <p>Parágrafo. El ICBF deberá relacionar mediante oficio a los municipios o distritos, los inmuebles objeto del beneficio y su ubicación, para que estos a su vez informen a los prestadores de servicios públicos de la exención, de clasificación estratigráfica de la que trata el presente artículo.</p>		<p>subsidios o recuperados mediante un incremento de las tarifas que paga todo el conjunto de la población, incluidos los mismo usuarios a los cuales pretende beneficiar la ley.</p> <p>De igual forma, al fijar las tarifas de servicios públicos en estrato 1, se afecta el avalúo catastral del inmueble, lo cual a su vez afecta la base gravable de estos. Esto iría en contravía de lo dispuesto por el artículo 287 de la Constitución Política. “Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gobernarse por autoridades propias.</li> <li>2. Ejercer las competencias que les correspondan.</li> <li>3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</li> <li>4. Participar en las rentas nacionales”.</li> </ol>

## 6. PROPOSICIÓN FINAL

Con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos presentar **ponencia favorable** y, en consecuencia, solicitamos a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, debatir y aprobar en primer debate, el **Proyecto de ley número 70 de 2017 Senado, 23 de 2016 Cámara, por medio del cual se adoptan medidas para el mejoramiento de las condiciones de vida para los niños, niñas, adolescentes que se encuentran bajo medida de protección del ICBF y para la consolidación de su proyecto de vida.**

## 7. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 70 DE 2017 SENADO, 023 DE 2016 CÁMARA

*por medio del cual se adoptan medidas para el mejoramiento y la consolidación de las condiciones y el proyecto de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo medida de protección del ICBF.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* El presente proyecto de ley tiene como objeto la creación de medidas tendientes a asegurar la garantía de los derechos en la consolidación del proyecto de vida de las personas declaradas en adoptabilidad que se encuentran bajo los servicios de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y de las personas que ingresaron siendo menores de edad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención

Especializada, mientras manifiesten de forma libre y voluntaria pertenecer a la estrategia, cumplan las condiciones establecidas para su permanencia en el lineamiento técnico que expida el ICBF y no superen la edad de 25 años.

Cuando las medidas que contempla este proyecto de ley recaigan sobre menores de edad, se tendrá en cuenta su reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza y vulneración, y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

Artículo 2°. *Responsabilidad de las entidades.* Las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local y la sociedad garantizarán la inclusión real y efectiva de la población beneficiaria de esta ley, debiendo asegurar un trato preferente y diferencial, garantizando el ejercicio efectivo de sus derechos.

Artículo 3°. *Proyecto de vida.* Para efectos de esta ley, por proyecto de vida se entenderá como el proceso de construcción permanente durante el ciclo vital del ser humano que integra el contexto sociocultural en los que se desarrolla el individuo, permitiéndole tomar decisiones libres e informadas y el desarrollo de un pensamiento autocrítico, reflexivo y creativo.

En este sentido, el proyecto de vida le permite identificar a la población beneficiaria de esta ley, los recursos y potenciales personales, así como reconocer lo que el entorno ofrece para que a partir de ello, se logre la preparación para una vida autónoma e independiente.

Artículo 4°. *Estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida.* Créase la estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida para la población beneficiaria de esta ley. La estrategia permitirá que con trato preferente se promueva la construcción de su identidad, su participación en

escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida.

El ICBF estará a cargo de la estrategia y coordinará con las entidades competentes los criterios de ingreso, permanencia y egreso de la estrategia en todos sus componentes. El ICBF deberá elaborar esta estrategia de manera coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho en su calidad de rector del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA) en lo relativo a las personas que ingresaron siendo menores de edad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada.

Las entidades encargadas de adoptar las medidas establecidas en esta ley en materia de salud, educación, cultura, recreación, deporte y trabajo serán responsables del efectivo cumplimiento de lo aquí establecido.

Parágrafo. El ICBF, en coordinación con el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes cuando se trate de las personas que estén vinculadas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, estará a cargo del seguimiento de la estrategia con las entidades responsables a través de un Plan de Acción que deberá ser elaborado por el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Comité Técnico del SNCRPA en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley.

## TÍTULO II

### DE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA CONSOLIDAR EL PROYECTO DE VIDA DE LAS PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN BAJO PROTECCIÓN DEL ICBF

#### CAPÍTULO I

##### Medidas en materia de salud

Artículo 5°. *De la cobertura en salud.* La población beneficiaria de esta ley accederá por ese hecho a la afiliación contemplada en el artículo 32.2 de la Ley 1438 de 2011, o la norma que haga sus veces, se considerarán elegibles para el subsidio en salud y serán beneficiarios de todas aquellas disposiciones que apliquen para el nivel 1 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios (Sisbén).

Parágrafo 1°. Con el fin de garantizar la cobertura preferente de la asistencia en salud a la población beneficiaria de esta ley, se realizará la actualización del Plan de Beneficios en Salud (PBS), priorizando y atendiendo a las necesidades particulares de esta población y de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en los términos de la Ley 1438 de 2011, la Ley 1751 de 2015, o las normas que hagan sus veces.

Artículo 6°. *Atención preferente con oportunidad y celeridad.* De acuerdo con lo establecido en la Ley

1751 de 2015, o la norma que haga sus veces, los prestadores de salud deben disponer de una estrategia especial y diferenciada que garantice la promoción, efectiva prevención, detección temprana y tratamiento adecuado de enfermedades de los beneficiarios de esta Ley, teniendo en cuenta su ciclo de vida, perfil epidemiológico y carga de la enfermedad.

La estrategia deberá contener medidas para el acceso a servicios, atención de emergencias, restablecimiento físico y psicológico de derechos vulnerados y rehabilitación de las habilidades físicas y mentales de los beneficiarios de esta ley, víctimas de abuso sexual y aquellos en consumo de sustancias psicoactivas y con patologías derivadas de su consumo.

La estrategia deberá estar articulada con todas las entidades del Gobierno nacional que tienen la corresponsabilidad en su misión de garantizar el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de esta ley.

Los Prestadores de Servicio de Salud deberán realizar seguimiento particular y específico a la estrategia diferenciada de salud atendiendo criterios de oportunidad, celeridad, calidad, pertinencia y continuidad de la atención.

La estrategia deberá ser diseñada por el Ministerio de Salud en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 7°. *Servicios y medicamentos para las personas con discapacidad y enfermedades catastróficas, ruinosas y huérfanas certificadas que se encuentran bajo protección del ICBF.* Los servicios y medicamentos para los beneficiarios de esta ley con discapacidades físicas, sensoriales y cognitivas, enfermedades catastróficas, ruinosas y huérfanas que sean certificadas por el médico tratante, serán gratuitas siempre y cuando se encuentren dentro del Plan de Beneficios.

Artículo 8°. *Garantía de acceso preferente a la salud de la población que se encuentra en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes.* El Ministerio de Salud y Protección Social garantizará el acceso y permanencia, con trato preferente, a la población objeto de esta ley que pertenece al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes a la Ruta Integral de Atención en salud para población con riesgo o trastornos mentales y del comportamiento manifiestos debido a uso de sustancias psicoactivas y adicciones.

#### CAPÍTULO II

##### Disposiciones en materia de educación, cultura, recreación y deporte

Artículo 9°. *Cupos educativos.* Las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), en el ejercicio de sus competencias legales, garantizarán acceso y permanencia a los establecimientos educativos oficiales a la población beneficiaria de esta ley, en cualquier momento del año escolar, y adoptarán las medidas necesarias para asegurar su nivelación escolar y la exención de todo tipo de costos académicos.

Artículo 10. *Fondo Especial de Educación*. Créase un fondo especial de ayudas educativas, administrado por el Icetex, para garantizar el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de la población beneficiaria de esta ley que cumplan con los requisitos establecidos y manifiesten su intención de continuar con estos niveles de educación. El fondo asumirá el 100% de la matrícula, además de un subsidio para sostenimiento y materiales de estudio de acuerdo con los montos siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en los lineamientos técnicos del ICBF.

Artículo 11. *Recursos del Fondo Especial de Educación*. El Fondo del que trata el artículo 10 de la presente ley operará con recursos provenientes de la Nación, que serán apropiados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Este Fondo podrá recibir aportes de personas naturales o jurídicas, entidades territoriales y de los cooperantes internacionales que así lo dispongan.

Parágrafo 1°. El Icetex, en calidad de administrador del fondo, suscribirá el respectivo convenio con el ICBF, en el que las dos partes establecerán el respectivo Reglamento Operativo del Fondo a administrar. En el Reglamento Operativo del Fondo deberán quedar plasmados los requisitos que deben cumplirse para adquirir la calidad de beneficiario de la estrategia educativa.

Parágrafo 2°. El acceso a las instituciones de educación superior se sujetará a los procesos de admisiones establecidos en cada una de ellas.

Parágrafo 3°. Los jóvenes que hubieran ingresado siendo menores de edad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y que hayan iniciado sus carreras de educación superior en fase de pregrado o estudios para el trabajo y desarrollo humano, encontrándose bajo medida privativa de la libertad y que hayan cumplido el término de la misma, tendrán el beneficio establecido en el artículo 10 de la presente ley, siempre que hayan iniciado sus carreras en el marco de la estrategia a cargo del ICBF y que cumplan con los requisitos de esta.

Artículo 13. *Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)*. En los cupos que se habiliten para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), se priorizará, facilitará y garantizará el acceso de la población beneficiaria de esta ley en todos los programas de formación virtual y presencial que se oferten.

El Sena, en asocio con el ICBF y con el Ministerio de Justicia, en un término máximo de 6 meses, posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, diseñará y pondrá en práctica una estrategia de formación laboral adoptada y adecuada a los perfiles de los adolescentes vinculados al SRPA.

Artículo 14. *Programas Culturales y Deportivos*. El Ministerio de Cultura y Coldeportes, conforme a su naturaleza jurídica en coordinación con las entidades territoriales competentes, garantizarán el acceso y permanencia, con trato preferente a los beneficiarios de esta ley, a los programas de cultura, recreación y

deporte con los que cuente el Gobierno nacional, los distritos, departamentos y municipios acorde con sus intereses y expectativas. Para los programas de alto rendimiento se tendrán en cuenta las características técnicas requeridas para cada programa.

### TÍTULO III

## DE OTRAS MEDIDAS PARA PROMOVER Y CONSOLIDAR EL PROYECTO DE VIDA DE LAS PERSONAS EN PROTECCIÓN DEL ICBF

### CAPÍTULO I

#### Disposiciones en materia laboral

Artículo 15. *Programas Laborales*. El Ministerio de Trabajo y el Servicio Público de Empleo, garantizarán el acceso preferente de los jóvenes beneficiarios de esta ley, a los programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales y a aquellos que brinden herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan generación de sus ingresos, en concordancia con lo establecido en la Ley 1780 de 2016.

Artículo 16. *Organismos Cooperantes*. Los organismos internacionales cooperantes que participen en cualquier programa o servicio del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, podrán apoyar o patrocinar la estrategia que promueva la consolidación del proyecto de vida de los beneficiarios de esta ley que se encuentren bajo protección del ICBF.

Artículo 17. *Vigencia y derogatorias*. Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.



### LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de noviembre del año dos mil diecisiete (2017).

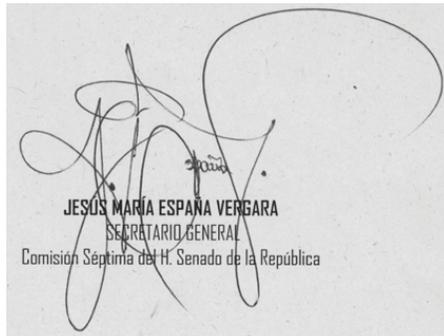
En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate.

**Número del Proyecto de ley: número 70 de 2017 Senado y 023 de 2016 Cámara.**

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se adoptan medidas para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que se encuentran bajo protección del ICBF y para consolidación de su proyecto de vida.*

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

\* \* \*

**PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 018 DE 2017 CÁMARA, 09 DE 2017 SENADO**

*por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre 8 de 2017.

Doctor

ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO

Presidente Comisión Quinta Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 018 de 2017 Cámara, 09 de 2017 Senado.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes, me permito rendir informe de **ponencia negativa** para primer debate del Proyecto de ley número 018 de 2017 Cámara, 09 de 2017 Senado, *por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.*

**1. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El día ocho (8) de agosto de 2017, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Aurelio Iragorri Valencia, y el Ministro de Ambiente y Desarrollo

Sostenible, Luis Gilberto Murillo, radicaron ante la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de ley número 018 de 2017 Cámara, 09 de 2017 Senado, *por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.* La iniciativa fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 108 de 2017 del Congreso de la República.

**2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**2.1 PROCEDIMIENTO ESPECIAL**

Teniendo en cuenta que el trámite que surtirá el proyecto de ley en referencia se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 1° del Acto Legislativo número 01 de 2016, es menester traer a colación los siguientes aspectos:

El 7 de julio de 2016 el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo número 01 de 2016, *“por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”* que incorpora un procedimiento legislativo especial bajo un trámite preferencial para los proyectos de ley y de acto legislativo destinados a ejecutar el llamado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) con las FARC.

Sin embargo, es relevante tener en cuenta un antecedente que marcó la historia de Colombia, y no precisamente por el hecho de la firma de un acuerdo, sino, por los graves hechos ilegítimos que se desencadenaron y que hoy ponen en jaque la institucionalidad y el Estado Social y Democrático de Derecho que se constituyó con la Constitución Política de 1991. El día 26 de septiembre de 2016, se firmó el tan anunciado Acuerdo de Paz con las FARC.

No obstante, en razón al punto 6.6 del *acuerdo sobre “Refrendación”* se registró *“en esa medida aceptamos el mecanismo de participación popular que la Corte indique y en los términos que este alto tribunal señale”* fue así, como el mecanismo de participación que se llevó a instancias democráticas y a someterse a la voluntad del pueblo, fue el Plebiscito, el cual se llevó a cabo el 2 de octubre de 2016, donde el pueblo colombiano negó la refrendación con el voto mayoritario de los ciudadanos, pues 6.419.759 se manifestaron y rechazaron de manera categórica el pacto suscrito en su totalidad.

Cabe resaltar que el Gobierno realizó retoques “cosméticos” al acuerdo, y en este, como en tantos procederes reprochables del actual Gobierno, simplemente aumentó la extensión del contenido del acuerdo, a cambio de simplificarlo, como lo demandaba el NO, manifestando haber acogido propuestas, haber atendido observaciones y el mandato ciudadano del Plebiscito del 2 de octubre. Es decir, no se ocupó de los asuntos de fondo y, por el contrario, mantuvo los temas sustanciales negados por el voto popular.

Posteriormente, el Gobierno llevó a cabo una segunda escenografía de firma del acuerdo, en el teatro Colón de la ciudad de Bogotá, D. C., el 24 de noviembre de 2016.

Bajo estos antecedentes y teniendo en cuenta que “*El ejercicio del voto constituye una manifestación de la libertad individual*” que “*implica, que la decisión contenida en el voto sea respetada*”<sup>1</sup>, se logra inferir ante las actuaciones del Gobierno, un considerable desconocimiento, que genera como consecuencia, que todas las actuaciones que se realicen se hagan sobre la base de hechos ilegítimos e ilegales al desatender este mandato.

Así mismo, desconociendo la voluntad popular y el valor que representa el ejercicio voluntario del voto y el derecho fundamental que constituye, el Gobierno en su proceder censurable, y aludiendo estar cumpliendo con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-699 del 13 de diciembre de 2016, M. P. María Victoria Calle Correa, solicitó al Congreso que, mediante una proposición le aprobaran lo que el pueblo en su manifestación constitucional y legítima, le había negado. De esta manera, reemplazó el pronunciamiento popular, y lo sustituyó con una diligencia protocolaria y leguleya. Siendo menester recordar, que una de las cámaras, el Senado de la República, se abstuvo de aprobar la proposición.

Así las cosas, con este proyecto se genera un quebrantamiento del Estado Social y Democrático de Derecho, no solo por devenir de hechos ilegítimos, sino también por ser tramitado bajo un procedimiento especial inconstitucional, como quiera que:

- Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial, **serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional**, trasgrediendo esta limitación, específicamente los artículos 154 y 375 de la Constitución Política de 1991, los cuales indican:

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

Artículo 375. *Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. (...).* (Negrilla fuera de texto).

Lo anterior permite colegir, que resulta contrario a derecho limitar la facultad constitucional otorgada al Congreso, de presentar proyectos de ley o de acto legislativo, y es más grave aún cuando esta restricción se aplica dentro de un trámite especial,

en el que se está implementando un acuerdo entre el Gobierno nacional y un grupo subversivo (FARC), que requeriría de una participación activa del Legislativo, al ser el órgano idóneo y competente para presentar iniciativas que permitan enriquecer y perfeccionar lo acordado.

- **Se traslada al Ejecutivo el poder de manejo de la agenda del Congreso**, aspecto que quebranta la autonomía del Legislativo, al establecerse no solo que los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento especial para la paz tendrán un trámite preferente, sino que además, tendrán prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él, restringiendo esta facultad del Ejecutivo, la capacidad decisoria del Congreso de la República.
- **Se reduce el trámite de los actos reformativos de la Constitución**, equiparándolos a leyes ordinarias, quebrantando este hecho específicamente el artículo 375 de la Constitución Política, el cual expresa:

Artículo 375. (...) “*El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos*”.

Con esa modificación al procedimiento legislativo, se desconoce la diferencia que el Constituyente de 1991 estableció entre el trámite de una ley y de un acto legislativo, al reducir para los actos reformativos de la Constitución el número de debates totales, de ocho (8) a cuatro (4), y al disminuir el número de vueltas que deben surtir de dos (2) a una (1) sola, equiparándolo a una ley ordinaria, cuando un acto legislativo debe someterse a mayor análisis, dada su naturaleza modificatoria de la Carta Magna.

- **Impone límites desproporcionados al poder judicial**, desconociendo los principios de separación de poderes y de independencia de la Rama Judicial, al establecer que los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control **automático** y único, limitando así la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda ejercer un control posterior y rogado, como quiera que la Constitución de 1991 no establece ninguna limitante al poder de revisión constitucional, salvo cuando se hable de cosa juzgada.

En consideración a lo anterior, el 30 de agosto de 2016, el Partido Centro Democrático radicó la demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo número 01 de 2016, fundamentada en cargos por juicio de sustitución de la Constitución; y cargos por vicios formales de trámite.

Estableciendo, en primer lugar, que *el “Acto legislativo demandado, sustituye la Constitución y por ende debe ser declarado inexecutable, de acuerdo con la teoría de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución”*. Esto se explica, haciendo referencia a que la Corte Constitucional delimitó

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-142 de 200, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

de forma inicial la noción de la sustitución de la Constitución como concepto distinto al de reforma constitucional. En Sentencia C-551 del 9 de julio de 2003<sup>2</sup>, este alto tribunal sostuvo lo siguiente:

*(...) “El Constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución. El acto constituyente establece el orden jurídico y por ello, cualquier poder de reforma que el Constituyente reconozca únicamente se limita a una revisión. El poder de reforma, que es poder constituido no está, por lo tanto, autorizado para la derogación o sustitución de la Constitución de la cual deriva su competencia. El poder constituido no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución, no solo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia”. (...).*

De esta forma, la Corte Constitucional establece una distinción entre las reformas constitucionales, que pueden hacerse por el constituyente secundario, y la sustitución de la Constitución, es decir, un cambio en la esencia misma de la Carta Política que pretende modificarse, ya que dichos cambios de esencia son privativos del constituyente primario y no del secundario.

Posteriormente, la Corte Constitucional volvió a referirse a la sustitución de la Constitución, haciendo una distinción más clara entre dicho concepto y la noción de reforma. En Sentencia C-1200 del 9 de diciembre de 2003<sup>3</sup>, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, la Corte sostuvo:

*(...) “La insustituibilidad es distinta inclusive a la manifestación más amplia de intangibilidad. En efecto, la intangibilidad impide tocar el núcleo de un principio fundamental, o en su sentido más amplio afectar uno de los principios definitorios de la Constitución” (...).*

Por otra parte, la Corte Constitucional, en Sentencia C-249 de 2012<sup>4</sup>, estableció:

*(...) “Teniendo en cuenta esta diferenciación, la Corte Constitucional empezó a realizar el control de constitucionalidad, no solamente de los vicios formales en sentido estricto de los Actos Legislativos y de los demás mecanismos de reforma a la Constitución, sino también la revisión de la competencia de dicho órgano y así verificar que so pretexto de la reforma no se haya cambiado, derogado, remplazado o sustituido la Constitución de 1991 por otra integralmente diferente” (...).*

Es decir, que todo acto legislativo que reemplace o sustituya la Constitución de 1991 es susceptible de ser declarado inexecutable.

En segundo lugar, respecto al cargo por vicios formales de trámite, la demanda precisa, que el acto legislativo incurrió en vicios de esta categoría, toda vez que, en su trámite, transgredió el principio de consecutividad, vulnerándose los artículos 157, 160, 241 numeral 1 y 375 de la Constitución colombiana y los artículos 224, 225 y 226 de la Ley 5ª de 1992.

En materia constitucional, el artículo 157 establece como requisitos para la expedición de la ley:

*(...) “2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara” (...) y (...) “Haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate” (...).*

Así mismo, el artículo 375 regula el procedimiento de los actos legislativos, de la siguiente forma:

*(...) “El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero” (...).*

Los aspectos enunciados conllevaron a que el pasado 17 de mayo de 2017, la honorable Corte Constitucional, se pronunciara sobre el Acto Legislativo número 01 de 2016, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, mediante el Comunicado número 28 (Sentencia C-332 de 2017), en el cual declaró inexecutable los literales h) y j) del artículo 1º del mentado acto reformativo de la Constitución.

El máximo Tribunal Constitucional concluyó que tales disposiciones contenían limitaciones desproporcionadas a la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso, en materias que pueden conducir a reformas estructurales del ordenamiento jurídico, así mismo, la corporación judicial precisó que los literales resultaban incompatibles con el principio democrático y de separación de poderes y, por consiguiente, sustituían parcialmente la Constitución.

Lo resuelto por la Corte, si bien reconoce la independencia e importancia del Congreso de la República dentro del procedimiento del “fast track” (vía rápida), no cambia el hecho, de que ese instrumento devenga de escenarios ilegítimos, y que por tanto, todo lo que surja de él tenga su misma suerte.

Así las cosas, todos los proyectos de ley y de acto legislativo deben ser tramitados de manera ordinaria y conforme a la Ley 5ª de 1992.

### PROPOSICIÓN

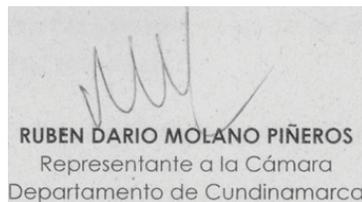
De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presento **ponencia negativa** al Proyecto de ley número 018 de 2017 Cámara, 09 de 2017 Senado, por la cual

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003. M. P. Montealegre Lynett, Eduardo.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1200 de 2003. M. P. Cepeda Espinosa, Manuel José; Escobar Gil, Rodrigo.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-249 de 2012. M. P. Henao Pérez, Juan Carlos.

*se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.*



\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 08 DE 2017 SENADO**

*por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.*

**1. Antecedentes**

El Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2017 Senado, es de autoría de un amplio número de Senadores: Antonio Navarro Wolff, Efraín Cepeda, Marco Avirama, Fernando Tamayo, Claudia López, Yimmi Chamorro, Roosvelt Rodríguez, Luis Fernando Velasco, Ernesto Macías, Iván Name Vásquez, y otras firmas. Dicha iniciativa fue radicada el 12 de septiembre de 2017, y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 795 de 2017.

El informe de ponencia para primer debate en Senado se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 908 de 2017, el mismo fue aprobado en Comisión Primera, en sesión del 31 de octubre de 2017, con el texto tal como fue presentado en el proyecto original.

Durante el debate en Comisión Primera, la honorable Senadora Claudia López dejó como constancias tres proposiciones que había presentado para la discusión del proyecto. Dichas constancias buscaban: (i) que la participación del SGP en los ingresos corrientes de la nación sea como mínimo del 33%; (ii) que si la tasa de crecimiento de la economía es superior al 4%, el incremento del SGP sea mayor; y (iii) que los recursos para primera infancia sean prioritarios y no dependan de los ciclos económicos, lo que significa modificar el inciso 4º del artículo 356 de la Constitución Política de Colombia.

**2. Síntesis del proyecto**

El Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2017 busca establecer una regla para el incremento anual en el flujo de los recursos que se transfieren a los entes territoriales a través del Sistema General de Participaciones, para que el incremento nunca sea inferior a la tasa de inflación causada.

En esta medida la modificación introduce una nueva regla en el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia y establece que en ningún caso el incremento de los recursos del SGP de los departamentos, distritos y municipios, podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la presentación del

Presupuesto General de la Nación, para así evitar situaciones en las cuales las entidades territoriales vean afectados sus recursos por fenómenos inflacionarios.

**3. Justificación del proyecto**

El Sistema General de Participaciones es un modelo establecido en el artículo 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia, en virtud del cual el Gobierno nacional transfiere recursos a los departamentos, distritos y municipios, con el fin de atender los servicios a cargo de estos y financiar su adecuada prestación. Estos recursos se destinan prioritariamente a la financiación del servicio de salud, educación (preescolar, primaria, secundaria y media), y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Considerando lo indicado, el artículo 357 de la Carta Política de 1991 establecía la forma de calcular los recursos a transferir, disposición que ha sido modificada tres (3) veces desde su entrada en vigencia, lo anterior por medio del Acto Legislativo número 01 de 1995, Acto Legislativo número 01 de 2002 y finalmente por el Acto Legislativo número 04 de 2007. Estas situaciones y cambios normativos han producido que los recursos del Sistema General de Participaciones se hayan visto disminuidos con el paso del tiempo, pues las fórmulas empleadas para calcular su reparto fueron modificadas y han provocado un menoscabo en las finanzas territoriales, ampliamente dependientes de las transferencias del Gobierno nacional.

El presente proyecto de acto legislativo contempla la obligación de garantizar un flujo continuo de los recursos del Sistema General de Participaciones, esto es, impidiendo que se reduzca el mismo por causas de la inflación. En este sentido, se propone establecer un tope mínimo, en virtud del cual estos montos de dinero no pueden disminuir bajo ninguna circunstancia por debajo de la inflación del año anterior, esto es, los doce (12) meses anteriores a la presentación del Presupuesto General de la Nación.

Para 2018, en el proyecto de ley de presupuesto, los recursos del SGP ascienden a \$36,7 billones, mientras que para el año 2017 son \$36,5 billones. Esto representa un crecimiento de 0,54%, mientras que la inflación anual a agosto de 2017 fue de 3,9% y la inflación esperada al cierre de 2017 es de 4.1%. Es decir, en el Sistema General de Participaciones se están reduciendo los recursos en términos reales cerca de 3,4%, cuando las necesidades y exigencias de las regiones son cada vez más crecientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de acto legislativo busca corregir esta situación, imponiendo un tope mínimo de aumento del Sistema General de Participaciones, modificando el artículo 357 de la Constitución Política. Para así garantizar la continuidad del proceso de descentralización política en la nación, por medio de la necesaria garantía de la transferencia de recursos del Gobierno central hacia las entidades territoriales, imprescindible para la democracia participativa, la participación real, legitimidad del mismo sistema político y la

garantía del cumplimiento de los principios del Estado, entendiéndose que, como lo dispone el artículo 1° de la Constitución Política, “*Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”. (Resaltado fuera de texto).

Así mismo, el artículo 356 de la Constitución establece que: “*no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas*”, y es precisamente lo que está ocurriendo actualmente, pues se han descentralizado competencias, a las cuales posteriormente se les ha restado recursos fiscales para poder atenderlas, es decir, las entidades territoriales deben cumplir las mismas y más funciones atribuidas con un monto de dinero menor que el asignado en periodos anteriores.

Por consiguiente, no es conveniente reducir en términos reales las transferencias hacia los departamentos, municipios y distritos, provenientes del SGR, en un contexto de ampliación de las misiones y funciones de las entidades territoriales, de cara a una transición exitosa hacia el posconflicto. En esta medida debe propenderse por el aumento de sus recursos y no su limitación paulatina.

#### 4. Contenido del proyecto de acto legislativo

El Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2017 Senado está compuesto por dos artículos. El primero de ellos introduce una modificación en la parte final del primer inciso del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, así:

Artículo actual	Modificación propuesta
<p><b>Artículo 357.</b> El Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. (...)</p>	<p><b>Artículo 357.</b> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. <b><u>En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la presentación del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación.</u></b> (...)</p>

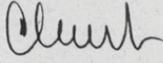
El segundo y último artículo del proyecto de acto legislativo, se incluye la vigencia, la cual establece que la modificación regirá a partir de la promulgación.

En esta ponencia no se realiza ninguna modificación al texto original radicado, ni al texto aprobado en Comisión Primera y se presenta tal como fue aprobado en la Comisión Primera.

#### PROPOSICIÓN

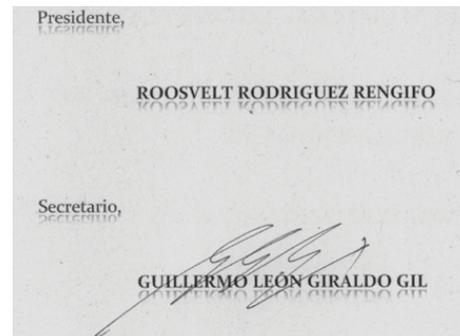
Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2017, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones, tal como fue aprobado en la Comisión Primera del Senado.

Cordialmente,



Claudia López Hernández  
Senadora de la República  
Alianza Verde

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.



#### TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 08 DE 2017 SENADO

por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 357.** *El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la presentación del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación.*

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que

se arbitren por medidas de estado de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

**Parágrafo transitorio 1°.** El monto del Sistema General de Participaciones (SGP) de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

**Parágrafo transitorio 2°.** Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto (PIB)) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

**Parágrafo transitorio 3°.** El Sistema General de Participaciones (SGP) tendrá un crecimiento adicional a lo establecido en los párrafos transitorios anteriores para el sector educación.

La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de uno punto tres por ciento (1.3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1.6%), y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1.8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad.

**Parágrafo transitorio 4°.** El Gobierno nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que, de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.

**Artículo 2°.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

**En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2017 Senado, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones, como consta en la sesión del día 31 de octubre de 2017, Acta número 20.**

**NOTA: El Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2017 fue aprobado en el texto del proyecto original.**

Presidente,  
S. ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO  
Secretario General  
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

\*\*\*

### **INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2017 SENADO**

por medio del cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como distrito especial deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios.

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2017.

Doctor:

GUILLERMO LEÓN GIRALDO

Secretario

Comisión Primera

Senado.

**Asunto: Informe de ponencia segundo debate Proyecto de ley número 138 de 2017 Senado**

Distinguido Secretario:

Cumpliendo la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera, rindo informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 138 de 2017 Senado, *por medio el cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como distrito especial deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios*, presentado por los congresistas que integran la bancada parlamentaria del Valle del Cauca.

El proyecto fue discutido y aprobado en primer debate en la Comisión Primera del Senado, el día 31 de octubre del presente año, sin modificación al contenido del articulado.

## 1. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO<sup>1</sup>

“La finalidad del proyecto es categorizar al municipio de Santiago de Cali como distrito especial deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios, para que su régimen jurídico sea, una vez en firme la respectiva norma, el contenido en la Ley 1617 de 2013 para los distritos especiales.

“Este objeto se cumple en los cuatro artículos propuestos; el primero de los cuales contiene el objeto del proyecto de ley, el segundo contempla la declaración de la voluntad del Congreso de categorizar a la ciudad de Cali como distrito especial, el tercero prevé que el régimen político, administrativo y fiscal que se le aplicará sea el de los distritos especiales (Ley 1617 de 2013), y el cuarto fija la vigencia de la ley propuesta.

El articulado del proyecto es el que sigue:

*Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto dotar al municipio de Santiago de Cali, de facultades e instrumentos legales, que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.*

*Artículo 2°. Categorización. Categorícese al municipio de Santiago de Cali como distrito especial deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios.*

*Artículo 3°. Régimen aplicable. El Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali se regirá por la Ley 1617 de 2013, “por la cual se expide el régimen para los distritos especiales” y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.*

*Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.*

## 2. CONSIDERACIONES LEGALES

“1ª. Mediante la Ley 1617 de 2013 se expidió por el Congreso de la República el “Régimen de los Distritos Especiales” en sus aspectos políticos,

administrativos y fiscales, y cuya finalidad es la “de dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan” (artículo 1°).

“2ª. Tal como lo ordena el artículo 8° de la citada ley, deben cumplirse una serie de requisitos previos para la creación de un distrito especial, tales como que se certifique por parte del DANE que el municipio tenga una población mayor de 600.000 habitantes, que se conceptúe favorablemente por parte de “las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor”, y que dicho concepto sea sometido a consideración de las plenarias de ambas corporaciones. De igual forma, debe existir un concepto previo favorable del concejo municipal respectivo sobre la conveniencia de creación del nuevo distrito.

“En cumplimiento de lo ordenado por esta norma, los autores de este proyecto procedimos a adelantar las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a esos requisitos.

“1. El día 18 de julio de 2013 se solicitó al Concejo Municipal de Santiago de Cali el concepto favorable para categorizar a la capital del Valle como distrito especial. Esta solicitud fue respondida positivamente mediante Resolución número 21.2.2-275 de septiembre 23 de 2013 y actualizada mediante Resolución número 21.2.22-17 de marzo 8 de 2016.

“2. El 9 de agosto de 2013 se solicitó al DANE la certificación sobre la población de la ciudad de Cali, la cual fue entregada por la entidad el día 14 del mismo mes y año.

“3. El 26 de agosto de 2013 se solicitó concepto favorable, para categorizar a la ciudad de Cali como distrito especial, a los honorables Senadores y Representantes de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial (CESPDYOT)”.

Este concepto favorable se discutió y aprobó el día miércoles 13 de abril del año 2016, y sometido de nuevo a consideración de las comisiones, fue aprobado el día 10 de mayo de 2017, según consta en el informe secretarial enviado a la Secretaría de la Comisión Primera del Senado de la República.

4. El día 31 de octubre el proyecto fue discutido y aprobado en primer debate en la Comisión Primera del Senado.

<sup>1</sup> Esta ponencia se elabora de conformidad con el proyecto radicado por los autores.

### 3. CONVENIENCIA DE QUE SANTIAGO DE CALI SEA UN DISTRITO ESPECIAL DEPORTIVO, CULTURAL, TURÍSTICO, EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS

“La Ley 1617 de 2013, aplicable a los distritos especiales, es una herramienta macro que permite a las entidades territoriales potencializar sus ventajas comparativas y competitivas para el desarrollo económico para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, al tiempo que profundiza el concepto de democracia desde la ampliación de la descentralización y de la mayor y mejor participación comunitaria y ciudadana en los municipios como células básicas de la organización político-administrativa del Estado colombiano.

#### 3.1 IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE SANTIAGO DE CALI

“Santiago de Cali cuenta con todas las ventajas estratégicas para ser la gran urbe de desarrollo regional del sur de Colombia, capital del Pacífico, posee el suficiente músculo financiero, logístico, turístico, deportivo y de servicios para posicionarse en contexto a nivel nacional, además de enfatizar que de las principales capitales del país como: Bogotá, Cartagena, Medellín, Santa Marta, Barranquilla, esta última es la que no goza de ese beneficio y privilegio. Cali está rodeada en su área metropolitana por un polo estratégico de desarrollo industrial como lo es Yumbo; además de contar con una agroindustria tecnificada potencializada por sus vecinos como el municipio de Palmira-Valle, además de la creciente explosión económica de un sector que crece a pasos agigantados como lo es el sector de servicios (financieros, informáticos, logísticos), turístico y deportivo; explicándose así el importante aumento de los niveles de inversión extranjera y doméstica en su territorio y en los municipios aledaños. Adicional a ello, cuenta con la presencia de importantes universidades, clínicas, restaurantes, centros comerciales, clínicas de estética e innumerables firmas comerciales que se están asentando en la ciudad de Cali y que ven en esta última una gran urbe de interesante potencial económico y de desarrollo. De igual manera, esta atractiva ciudad cuenta con centros de servicios que están prestando y ofreciendo servicios de *outsourcing* estratégicos en todos los renglones de la economía del Valle, empresas de fomento al turismo, una gran variedad de ofertas gastronómicas y que en la actualidad hacen presencia en Santiago de Cali, que indudablemente van a fortalecer en líneas generales el comercio integral a gran escala.

“El que Santiago de Cali sea un distrito especial posibilitará potencializar esta vocación, mediante, otras cosas, la celebración de los convenios Plan cofinanciados con recursos del Sistema General de Regalías que tengan por objeto intervenir positivamente en las condiciones, por ejemplo, de infraestructura que demanda esa vocación.

##### 3.1.1 Cali y su importancia económica

“Una breve mención de las fortalezas de la ciudad muestra la veracidad de la anterior afirmación<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI. 2012-2015. Acuerdo número 0326 de 2012.

“Según recientes estadísticas publicadas por el DANE, el Producto Interno Bruto (PIB) del departamento del Valle, dentro del cual Cali juega un rol preponderante con más del 50% de la actividad económica, alcanzó en 2010 los \$53,1 billones de pesos, un 9,7% del total nacional. El departamento es, con diferencia, la tercera economía regional del país, después del Distrito Capital y Antioquia; y lo propio ocurre con Cali, que sigue a Bogotá y Medellín.

“El Valle y su capital se destacan por tener una economía bastante diversificada, donde los servicios representan el 61 y el 77% del PIB, respectivamente. La estructura empresarial de Cali se caracteriza por la abundancia de pequeñas firmas. El censo económico de Cali de 2005 revela que de las cerca de 51.500 empresas que habían en ese año en la ciudad, el 94,3% eran microempresas, el 4,6% empresas pequeñas, y el 1,1% medianas y grandes. Según cifras de la Cámara de Comercio de Cali, entre 2004 y 2009 se crearon anualmente un promedio de 2.549 sociedades empresariales, con un capital promedio de \$56 millones cada una. En el mismo lapso se disolvieron en promedio 560 empresas por año.

“El PIB por habitante del departamento del Valle en 2010 alcanzó los \$12,1 millones de pesos (8° a nivel nacional) “unos US\$6.350” y el de la ciudad se estima ligeramente superior. Esto ubica al Valle y a Cali como economías de ingreso medio-alto, según la metodología del Banco Mundial. Estos rangos de ingreso per cápita, algo superiores al promedio nacional, explican por qué en 2010 los niveles de pobreza del Valle (30,6%) y Cali (26,1%) están por debajo de la media nacional (37,2%) y la de áreas urbanas (33%)<sup>3</sup>.

#### 3.2 CALI COMO DESTINO TURÍSTICO

“La importancia de Santiago de Cali como centro turístico puede verse en las siguientes cifras:

“En 2011 ingresaron a Colombia 1.582.000 de turistas extranjeros, un 100% más que en 2004. En el mismo período, los ingresos de divisas al país por turismo internacional casi se triplicaron, alcanzando los US\$ 3.236 millones en 2011. De los viajeros internacionales que llegaron en 2011, un 6,9%, casi 110.000, reportaron a Cali como destino principal de su visita, consolidando a la ciudad en el cuarto puesto a nivel nacional, detrás de Bogotá (54,5%), Cartagena (11,2%) y Medellín (9,6%). Cali, como tercer centro de negocios del país y con uno de sus mejores centros de convenciones, así como su singular potencial en materia de turismo cultural, deportivo y ecoturístico, tiene una gran oportunidad de captar una participación mayor de este creciente flujo.

“Como lo han reconocido publicaciones tan prestigiosas como *The New York Times*, Cali tiene, alrededor de la salsa, un *clúster* cultural emergente único con todo el potencial de convertirse en un atractivo de talla mundial, como lo son el tango en Buenos Aires o el jazz en Nueva Orleans. La

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 129.

ciudad cuenta con más de 90 escuelas de baile de salsa, 9.000 bailarines profesionales “entre ellos decenas de campeones mundiales”, 80 orquestas, 9 establecimientos íconos de rumba salsera, y organiza y produce varios festivales y eventos multitudinarios en torno a ese ritmo musical. Este singular acervo salsero es difícilmente replicable en otra ciudad a nivel mundial<sup>4</sup>.

“Adicionalmente, la ciudad cuenta con 10 museos, con alrededor de 26 salas de arte, también cuenta con alrededor de 248 auditorios de conferencias para atender a un total de 43.000 personas, incluidos los más modernos de la ciudad como lo es el Centro de Eventos del Valle del Pacífico, 120 hoteles con una capacidad instalada para 13.000 personas.

### 3.3 CALI DEPORTIVA

“El éxito de los pasados Juegos Mundiales, que confirmó a Cali como organizadora de grandes certámenes deportivos internacionales, sigue dejando importantes repercusiones en todos los sectores de la economía caleña. La forma como su gente disfrutó las justas, pero ante todo la herencia de sus escenarios deportivos, ratifica por qué Santiago de Cali es reconocida por propios y extraños como “*La capital deportiva de Colombia*”. Esta distinción no es solo un calificativo más para una ciudad y una región que se han preciado por sus diversos aportes (culturales, científicos, económicos) a la formación del ser colombiano, a ese “acto de fe” como alguna vez fuimos definidos por Jorge Luis Borges. Lo “deportivo” es la esencia del ser caleño, es su sello, es su marca. Destino o vocación, lo lúdico *per sé*, el solo goce del juego por el juego o este como medio de superación individual o manifestación excelsa de la solidaridad, acompaña a lo largo de la vida a quienes tienen la fortuna de nacer en esta parte del territorio colombiano.

“Quizá por su situación geográfica, tal vez por sus condiciones climáticas, pero en todo caso por ser un asentamiento humano donde han coincidido hombres y mujeres de todas las etnias, negros, blancos, indios, mestizos, aportando cada uno de ellos y cada una de ellas lo mejor de sus aptitudes físicas: velocidad, fuerza, precisión, habilidad y resistencia, es por esto que Santiago de Cali es una ciudad del y para el deporte.

“En ese sentido, la historia deportiva de Cali es amplia y diversificada tanto en deportistas que han dado títulos y medallas a Colombia como en la organización de eventos deportivos del orden nacional e internacional, de la cual ha sido sede, como los primeros Juegos Olímpicos Nacionales en 1928, pasando por los Juegos Panamericanos de 1971 y con los recientes Juegos Mundiales de 2013. Son estos numerosos “hechos” deportivos los que le han dado el reconocimiento a Cali como *La capital deportiva de Colombia*.

“El año pasado se realizó en la ciudad el Campeonato Mundial de Ciclismo, y hace pocos

días culminó con resonado éxito para la ciudad el IX Campeonato Mundial Menores de Atletismo.

### 3.4 PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Que Santiago de Cali sea un distrito especial permitirá una organización político-administrativa más a tono con los valores democráticos modernos. Si bien se conserva como instituciones máximas administrativas a la alcaldía y al concejo, las localidades tendrían una mayor participación dentro de su territorio, presidida por un alcalde. Así, cabe resaltar que se generan al interior de cada una de las juntas administradoras locales espacios de discusión y decisión en materias relacionadas con los respectivos planes de desarrollo, la vigilancia y control de los servicios públicos y proyectos de inversión, al tiempo que cumplirán con las funciones delegadas por el municipio en materia de construcción de obras y de servicios públicos.

“En conclusión, y siguiendo el reciente Plan de Desarrollo aprobado por el Concejo Municipal de Cali:

“Una de las mayores oportunidades que tiene Cali, por su singular posición geográfica, su rica diversidad étnica y cultural y su peso específico dentro de la región Pacífica de Colombia, es recobrar su liderazgo regional y nacional, apoyándose en sus fortalezas humanas, sociales y físicas, para proyectarse internacionalmente en beneficio de todos sus ciudadanos.

“Como ciudad de inmigrantes, ciudad cosmopolita, salsera y musical, ciudad pacífica y afrodescendiente, Cali dispone de activos que difícilmente acumula otra urbe colombiana para profundizar sus relaciones económicas y culturales con la cuenca del Pacífico “motor del crecimiento global en el siglo XXI”, con África, continente en franco proceso de surgimiento económico y con países con población afrodescendiente como Estados Unidos, Brasil y los del Caribe, así como con los países europeos y otros cuyos habitantes quieran conocer y gozar de su vasta riqueza cultural y natural.

“Cali y los siete municipios que la rodean (Buenaventura, Candelaria, Dagua, Jamundí, La Cumbre, Palmira y Yumbo) conforman una ciudad-región con una potencialidad de desarrollo integral y diversificado singular, combinando en forma excepcional más de 3,2 millones de habitantes (el 7% del total nacional), un PIB cercano a los \$40 billones de pesos (algo más del 7% del colombiano), un puerto marítimo, dos docenas de instituciones de educación superior, una vibrante base industrial y de servicios, algunas de las mejores tierras del país y su “*clúster*” agro-industrial más sofisticado y una oferta cultural de clase mundial, entre otros atributos”<sup>5</sup>.

De acuerdo con lo dicho en este informe de ponencia, y sin modificación alguna del articulado

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p. 215.

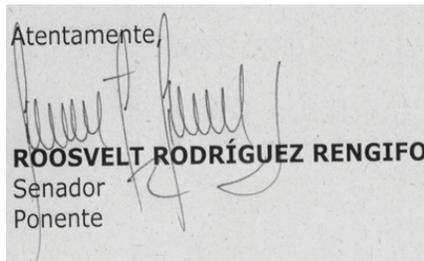
<sup>5</sup> *Ibíd.*, p. 210.

propuesto por los autores, doy mi concepto favorable al proyecto de ley que declara al municipio de Cali como distrito especial.

**PROPOSICIÓN**

Por las razones anteriormente expuestas, y de conformidad con el texto aprobado en Comisión Primera, solicito a los honorables Senadores y Senadoras de la plenaria, dar segundo debate al Proyecto de ley número 138 de 2017 Senado, *por medio del cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como distrito especial deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios.*

Atentamente,



Atentamente,  
**ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO**  
 Senador Ponente

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2017 SENADO**

*por medio del cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios.*

El Congreso de Colombia  
 DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto dotar al municipio de Santiago de Cali, de facultades e instrumentos legales, que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

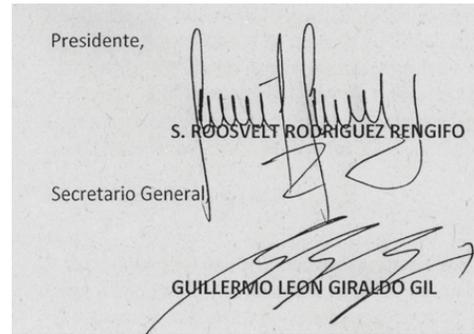
**Artículo 2°. Categorización.** Categorícese al municipio de Santiago de Cali como distrito especial deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios.

**Artículo 3°. Régimen aplicable.** El Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali se regirá por la Ley 1617 de 2013, *“por la cual se expide el régimen para los distritos especiales”* y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

**Artículo 4°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

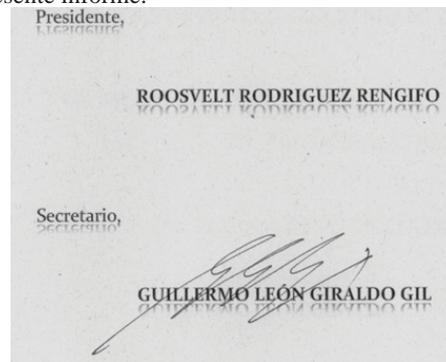
**En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 138 de 2017 Senado, por medio del cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios, como consta en la sesión del día 31 de octubre de 2017, Acta número 20.**

**Nota: El Proyecto de ley número 138 de 2017 Senado, fue aprobado en el texto del proyecto original.**



Presidente,  
 S. ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO  
 Secretario General  
 GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.



Presidente,  
 ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO  
 Secretario,  
 GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

**CONTENIDO**

Gaceta número 1026 - Miércoles, 8 de noviembre de 2017  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 09 de 2017 Senado, 018 de 2017 Cámara, por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 70 de 2017 Senado, 23 de 2016 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para el mejoramiento de las condiciones de vida para los niños, niñas, adolescentes que se encuentran bajo medida de protección del ICBF y para la consolidación de su proyecto de vida.....	7
Ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 018 de 2017 Cámara, 09 de 2017 Senado, por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.....	19
Ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al proyecto de acto legislativo número 08 de 2017 Senado, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.....	22
Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al proyecto de ley número 138 de 2017 Senado, por medio del cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como distrito especial deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios.....	24