

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 406

Bogotá, D. C., martes, 12 de junio de 2018

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2018 SENADO, 260 DE 2018 CÁMARA
por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 12 junio de 2018

Honorable Senador
Manuel Guillermo Mora Jaramillo
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Senado de la República

Honorable Representante
Ángel María Gaitán Pulido
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 244 de 2018 – Senado / 260 de 2018 Cámara “Por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones”.

Cordial saludo.

En cumplimiento del encargo que nos hicieron las Mesas Directivas de la Comisión Quinta del Senado de la República y la Cámara de Representantes, en los términos consagrados en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar el informe de ponencia positivo al Proyecto de Ley de la referencia, el cual cuenta con los siguientes puntos:

- I. Trámite.
- II. Objetivo y contenido del proyecto de ley.
- III. Justificación.
- IV. Modificaciones y pliego de modificaciones.
- V. Proposición

I. TRÁMITE

El proyecto de ley en cuestión fue radicado ante la Secretaria General del Senado de la República por la Honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal, en conjunto con el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Juan Guillermo Zuluaga Cardona; y el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Luis Gilberto Murillo Urrutia, el pasado 06 de junio de 2018 y fue debidamente publicado en la Gaceta del Congreso.

El Proyecto en cuestión cuenta con mensaje de urgencia y en concordancia con el numeral dos del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 debe tramitarse en Comisiones Quintas Conjuntas.

II. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley 244 de 2018 – Senado / 260 de 208 - Cámara tiene por objeto dotar de la claridad legal necesaria la determinación de la jurisdicción sobre la que ejerce autoridad la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena - CORMACARENA por cuanto su definición, originalmente contenida en la Ley 99 de 1993, ha sido afectada por normas posteriores que han ampliado su jurisdicción pero que, debido a su carácter transitorio, han visto afectada su vigencia, haciéndose necesario expedir una Ley con contenido expreso sobre su área de influencia y demás aspectos territoriales.

El proyecto en cuestión aborda, de conformidad con el artículo 2º de la Ley 99 de 1993 y la Sentencia C-047 de 2018, la necesidad de garantizar que en el territorio de la Orinoquia se constate la correcta adopción y ejecución de las políticas y los planes, programas y proyectos ambientales, en procura del cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con la preservación del medio ambiente y el patrimonio natural de la Nación.

En lo que respecta a su contenido, el proyecto cuenta con tres (03) artículos, incluyendo el correspondiente a vigencia y derogatorias.

III. JUSTIFICACIÓN

1. IMPORTANCIA DE MANTENER LA JURISDICCION DE CORMACARENA EN EL TERRITORIO ACTUALMENTE ASIGNADO:

El departamento del Meta cuenta con una gran variedad y riqueza en materia ambiental. De acuerdo con la información consagrada en el acápite del Meta del Plan Regional Integral de Cambio Climático para la Orinoquia¹, el Departamento cuenta con el 33.7% del área de la Orinoquia (85.635 Km² de 254.329 Km²) y en su territorio pueden identificarse seis tipos de paisajes, a saber: (1) Transición Andino-Orinoco-Amazonas (35% del territorio); (2) Altillanura plana (6% del territorio); (3) Piedemonte

¹ Resumen Ejecutivo – Meta. Producto del Convenio No. PE.GDE.1.4.8.1.15-048 de 2015 “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, entre las partes para desarrollar el proyecto Plan Regional de Cambio Climático para la Orinoquia - PRICCO” Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena), Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Croporinoquia), ECOPETROL, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

(13% del territorio); (4) Cordillera (2% del territorio); (5) Transición Orinoco-Amazonas (8% del territorio); y (6) Altillanura Disectada (36% del territorio).

Entre tanto, es pertinente resaltar que en la misma extensión se han identificado un total de 81 tipos de ecosistemas y ocho biomas (Orobiomas bajos de los Andes; Helobiomas de la Amazonia y Orinoquia; Litobiomas de la Amazonia y Orinoquia; Orobioma de La Macarena; Orobiomas altos de los Andes; Orobiomas medios de los Andes; Zonobioma húmedo tropical de la Amazonia y Orinoquia; y Peinobioma de la Amazonia y Orinoquia)².

Así mismo, de acuerdo al documento anteriormente citado, se tiene que en el territorio del departamento del Meta, respecto al del resto de la región, se concentran el 10.6% de las especies de mamíferos; el 12.6% de las especies de anfibios y reptiles; el 8.5% de los peces; el 16.1% de las aves; y, siendo conservadores, el 30.4% de las especies de aves³.

Adicionalmente, es necesario tomar en consideración que en el territorio del departamento del Meta se encuentran además ubicados los Parques Nacionales Naturales de Los Picachos, Tinigua, Sumapaz y la Sierra de la Macarena.

Por su parte, es necesario tomar en consideración que las actividades productivas que se desarrollan en el territorio (principalmente la explotación petrolera, agroindustriales, agrícolas, pecuarias y urbanísticas) han sido reconocidas como focos de tensión debido a los importantes impactos ambientales que las mismas plantean frente a recursos tan importantes como el agua, el uso del suelo y en general el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Dadas las particularidades ambientales que posee el territorio del departamento del Meta, que contrastan con una boyante dinámica económica (que se debe fundamentalmente a actividades que generan un impacto ambiental considerable) y que se refleja en el importante aporte del Meta en la conformación del PIB regional (63.6%), se hace necesario dotar a este territorio de una Corporación Autónoma Regional propia, tal y como lo ha venido desarrollando CORMACARENA desde el año 2003, como se explicará en un acápite posterior de la presente ponencia.

Entre tanto, se considera que CORPORINOQUIA –según datos del IGAC, ostentaría jurisdicción sobre 225.333 km² que corresponden al 19% de la superficie del territorio nacional, lo cual configura un área, que como ocurrió hasta el momento de la escisión del territorio de Meta, excede las capacidades administrativas y presupuestales para su correcto desempeño, siendo esta precisamente la justificación que obligó en su

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

momento a la asignación de competencias en todo el territorio metense a CORMACARENA, con la consecuente separación de CORPORINOQUIA.

2. CONTEXTO NORMATIVO

- CREACIÓN DE CORMACARENA.

La Ley 99 de 1993, en el título VI “De las corporaciones autónomas regionales”, en su artículo 38 creó la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena – CORMACARENA, estableciendo que la jurisdicción de esta Corporación comprendería el territorio del Área de Manejo Especial La Macarena, delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las áreas incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico - CDA y de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - CORPORINOQUIA.

“La jurisdicción de CORMACARENA comprenderá el territorio del Área de Manejo Especial La Macarena, delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico – CDA- y CORPORINOQUIA.”

De acuerdo con el texto anteriormente transcrito de la Ley 99 de 1993, la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena -CORMACARENA se limitaba al área de influencia de municipios que la comprenden: Guamal, Granada, Fuentedeoro, Puerto Lleras, San Luis de Cubarral, El Castillo, El Dorado, La Macarena, Lejanías, Puerto Concordia, Puerto Rico, Mesetas, San Juan de Arama, Uribe y Vistahermosa; mientras que su perímetro fue determinado por mandato de la misma Ley mediante el reconocimiento de lo dispuesto en el Decreto 1989 de 1989.

Igualmente se establece que la sede principal sería la ciudad de Villavicencio teniendo una subsede en el municipio de Granada departamento del Meta y aparte de las funciones de orden legal ejercería las especiales asignadas por el Ministerio del Medio Ambiente y las dispuestas por sus estatutos, absteniéndose de cumplir aquellas que el Ministerio se reserva para sí, aunque estuvieren atribuidas de manera general a las corporaciones autónomas regionales.

- AMPLIACION DE LA JURISDICCION DE CORMACARENA:

Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario 2003-2006.

En el artículo 120 de la Ley 812 de 2003 “*por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario*”, se amplía la jurisdicción de CORMACARENA a todo el territorio del departamento del Meta, pasando de los 15 inicialmente establecidos en la Ley 99/93 a los 29 municipios que conforman el territorio Metense.

Establece el artículo en mención: “*A partir de la aprobación de la presente ley todo el territorio del departamento del Meta, incluido el área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena; dejando de esta manera de hacer parte de Corporinoquia*”.

- NORMA POSTERIOR QUE NUEVAMENTE AFECTA LA JURISDICCIÓN DE CORMACARENA:

Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Esta Ley en su artículo 160, sobre vigencia y derogatorias, estableció que a partir de su publicación se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias señalando, a su vez, de manera taxativa los artículos del anterior Plan de Desarrollo que mantendrían su vigencia (artículos 13, 14, 20, 21, 38 reemplazando la expresión “el CNSSS” por “la Comisión de Regulación en Salud”, 43, 51, 59, 61, el parágrafo del artículo 63, 64, 65 para el servicio de gas natural 69, 71, 75, 81, 82, 86, 92, 99, 103, 110, 121 y 131, de la Ley 812 de 2003).

Lo anterior generó un vacío al no incluir dentro de las disposiciones que continuarían vigentes el artículo 120 de la Ley 812 de 2003 que ampliaba la jurisdicción de CORMACARENA a todo el territorio del departamento del Meta.

- INCLUSION DE LA JURISDICCIÓN DE CORMACARENA EN LEYES DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN:

Con el propósito de mantener la jurisdicción de CORMACARENA en los términos señalados en la Ley 812 de 2003, y superar el vacío jurídico que había generado la derogatoria contemplada en la Ley 1151 de 2007, se procedió a incluir sendos artículos en las Leyes de Presupuesto General de la Nación para las vigencias 2012, 2013, 2014 y 2015, así:

Norma	Artículo
Ley 1485 de 2011: PGN 2012	Artículo 85. Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la

	Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena.
Ley 1593 de 2012 PGN 2013	Artículo 95. Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena, sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.
Ley 1687 de 2013: PGN 2014	Artículo 85. Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena), sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.
Ley 1737 de 2014: PGN 2015	Artículo 103. Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, Cormacarena, sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.

- SENTENCIA C-047 DE 2018 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A través de la revisión de constitucionalidad de las disposiciones consagradas en el demandado artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, la Honorable Corte Constitucional determinó que no era procedente realizar modificaciones de normas de contenido sustantivo y con vocación de permanencia (como lo son las contempladas en el artículo 33 y 38 de la Ley 99 de 1993) a través de normas de Presupuesto General de la Nación, en las cuales se vulneró además el principio de unidad de materia.

Por lo anterior, el Alto Tribunal declaró, a través de un ejercicio de integración normativa, la inexecutable de los artículos relacionados en el cuadro del acápite precedente y como consecuencia de lo anterior, la jurisdicción de CORMACARENA se limitaría a la consagrada en el artículo 38 de la Ley 99 de 1993.

3. EL PRESENTE PROYECTO NO PLANTEA CAMBIOS EN LA FIJACIÓN DE LAS RENTAS NACIONALES, NO GENERA GASTOS ADMINISTRATIVOS NI COMPROMETE RECURSOS ADICIONALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN.

Una revisión de la normatividad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP-, evidencia que el comportamiento de los recursos asignados a esta Corporación ejerciendo la jurisdicción en la totalidad del territorio del departamento del Meta,

incluida el Área de Manejo Especial La Macarena, se ha mantenido constante en el tiempo, así:

Evolución asignación Presupuesto General de la Nación a Cormacarena. Asignaciones absolutas por rubros 2012-2018

Vigencia fiscal	Ley PGN	Presupuesto de Funcionamiento	Presupuesto de Inversión	Presupuesto total
2011	1420 de 2010	1.649.500.000	330.000.000	1.979.500.000
2012	1485 de 2011	1.758.530.000	339.900.000	2.098.430.000
2013	1593 de 2012	1.846.440.000	500.000.000	2.346.440.000
2014	1687 de 2013	1.909.954.000	611.000.000	2.520.954.000
2015	1737 de 2014	1.940.594.000	560.000.000	2.500.594.000
2016	1769 de 2015	2.052.084.960	481.000.000	2.533.084.960
2017	1815 de 2016	2.187.903.000	-	2.187.903.000
2018	1873 de 2017	2.254.979.000	2.437.775.203	4.692.754.203
Total		15.599.984.960	5.259.675.203	20.859.660.163

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, leyes de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Cálculos y elaboración propios.

Así pues, no se considera que el presente proyecto de ley represente cambios en la fijación de las rentas nacionales, gastos de la administración ni en el Presupuesto General de la Nación y por el contrario tiene por objeto mantener el régimen presupuestal, administrativo y de funcionamiento que se ha consagrado desde el año 2011 y hasta la fecha, por tratarse de una Entidad actualmente en funcionamiento y a la cual la Honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C-047 de 2018 le reconoció el ejercicio de su jurisdicción sobre todo el territorio del departamento del Meta hasta el 01 de enero de 2019.

IV. MODIFICACIONES Y PLIEGO DE MODIFICACIONES

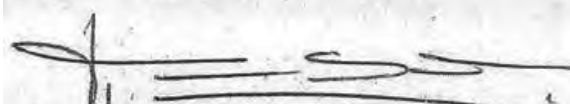
No se presentan modificaciones al texto presentado.

V. PROPOSICIÓN

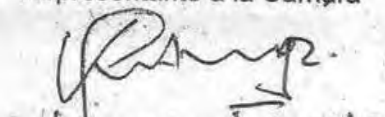
Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa nos permitimos rendir ponencia positiva y, por tanto, solicitamos a las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley No. 244 de 2018 – Senado / 260 de 2018 - Cámara “Por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones”.

De los Honorables Congresistas,


Maritza Martínez Arisizabal
Senadora de la República


FERNANDO SIERRA R


Ángel María Gaitán Pulido
Representante a la Cámara


Velmar García

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LAS COMISIONES QUINTAS
CONJUNTAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y LA CÁMARA DE
REPRESENTANTES**

“Por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

* * *

Artículo 1º. Modifícase el inciso segundo del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

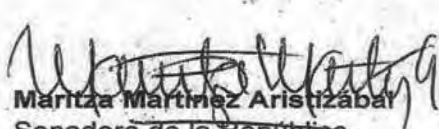
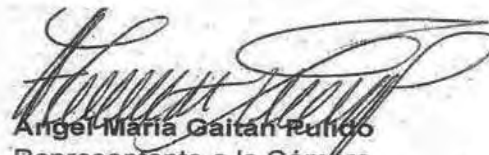
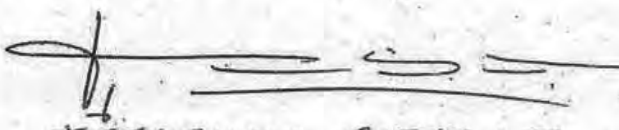
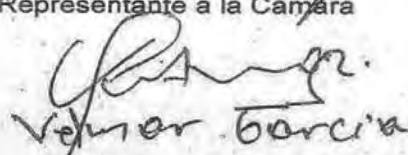
La jurisdicción de CORMACARENA comprenderá todo el territorio del departamento del Meta, incluido del Área de Manejo Especial La Macarena delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las zonas del Área de Manejo Especial incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico –CDA–. y ~~CORPORINOQUIA.~~

Artículo 2º. Adiciónense dos párrafos nuevos al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, los cuales quedarán así.

Parágrafo Primero. El territorio asignado a CORMACARENA en la presente ley, quedará excluido de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, CORPORINOQUIA.

Parágrafo Segundo. Las disposiciones consagradas en el presente artículo no implican reconocimiento alguno sobre territorios objeto de controversias limítrofes vigentes al momento de la expedición de la presente Ley.

Artículo 3º. Vigencia y Derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 Maritza Martínez Aristizábal Senadora de la República	 Angel María Gaitán Ruido Representante a la Cámara
 FERNANDO SIERRA	 Vermer García

OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECCIÓN PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY 113 DE 2016 CÁMARA - 257 DE 2017 SENADO

“Por medio del cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.”

Bogotá, D. C., junio 12 de 2018.

Doctor.
EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Presidente
Senado de la República

Doctor.
RODRIGO LARA RESTREPO
Presidente
Cámara de Representantes

Man. Lara R
12-06-2018
4130
11 11:10

Referencia: Informe de la Comisión Accidental para estudio de objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia del Proyecto de ley número 113 DE 2016 CÁMARA - 257 DE 2017 SENADO “Por medio del cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.”

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido, la Comisión Accidental integrada por los Senadores Alexander López Maya, Everth Bustamante García y los Representantes a la Cámara Santiago Valencia González y Álvaro Hernán Prada, designada para el estudio de las objeciones presidenciales del proyecto de ley de la referencia, se permite rendir el presente informe, a fin de someterlo a consideración de las honorables plenarias del Senado y de la Cámara de representantes, de conformidad con los artículos 167 de la Constitución Política y 66 de la Ley 5ª de 1992.

1. De las objeciones por inconstitucionalidad

1.1 Del derecho de las comunidades a participar en la adopción de decisiones

1.1.1 Argumentos del Gobierno nacional

El Gobierno nacional en su primer argumento recuerda que Colombia es un Estado Social de Derecho y transcribe el contenido del artículo primero de la Constitución, afirmando que es deber del Estado comprometerse con la tarea de facilitar "la participación de todos en las decisiones que los afectan."

Afirma igualmente que la participación es un principio y un mecanismo al servicio de la ciudadanía que se encuentra ligado al carácter pluralista del Estado, de esta forma cita apartes de la Sentencia T-475 de 2016 en relación a que la participación es un derecho fundamental que debe ser garantizado por las autoridades en cuanto a las decisiones que afectan o pueden afectar a los ciudadanos.

El último argumento en este punto utilizado por el Gobierno, consiste en reiterar que la participación que tienen los ciudadanos y comunidades étnicas tiene su fundamento en las disposiciones contenidas en el Convenio 169 de la OIT, convenio que hace parte del Bloque de Constitucionalidad, reiterando que los gobiernos están en la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar a las comunidades tribales las oportunidades para el pleno ejercicio del derecho de participación en los asuntos que les conciernen.

1.1.2 Respuesta a la objeción

Realmente no encontramos discrepancia o diferencia alguna en lo que afirma el Gobierno en este punto y la finalidad que pretende el Proyecto de Ley objetado, ya que en ningún momento la caracterización, como medida primaria y fundamental para avanzar con medidas reales y técnicas, en el diseño de planes, programas y proyectos encaminados a enfrentar las desigualdades que padece este importante sector de la población nacional, entra en contraposición, o pugna con los principios del Estado Social de Derecho, por el contrario, pretende lograr una plena identificación e individualización de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, para de este modo determinar las específicas condiciones y particularidades sociales en las que se encuentran estas poblaciones.

A su vez, el argumento expuesto por el Gobierno de la necesaria participación de los ciudadanos y las comunidades étnicas en virtud del Convenio 169 de la OIT, en nada discrepa con los objetivos del Proyecto de Ley, ya que una lectura concienzuda del proyecto evidencia que el mismo contiene tres objetivos fundamentales a saber:

1. La realización de la caracterización integral de la totalidad de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.
2. Que la caracterización se realice periódicamente con el Censo Nacional de Población y Vivienda.

3. Que los resultados obtenidos de dicha caracterización sea el insumo fundamental y obligatorio para el diseño e implementación de políticas públicas para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en el orden nacional, departamental y municipal.

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

En este sentido, como lo consagra el artículo 4 del proyecto, lo que se pretende, es que el Gobierno Nacional, en concurso con las organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, establezcan el Plan Decenal de Política Pública para la Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, plan que incluirá estrategias puntuales de carácter educativo para combatir y enfrentar toda forma de discriminación racial o discriminación por pertenecer a determinada región del territorio nacional.

De este modo, no solo garantizamos que se pueda conocer con mayor grado de exactitud el número de población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal que habita en el país, sino, que mediante la participación de las organizaciones que los representan y de la caracterización, se dé a conocer la realidad de las condiciones actuales en que viven, en especial en materia de empleo, vivienda, salud, educación, seguridad social y cualquier otro indicador relevante que dé cuenta de la realidad socioeconómica que están viviendo, y de esta forma poder contribuir con propuestas y soluciones de tipo legislativo y administrativo que compensen la precaria situación que están viviendo millones de colombianos que integran estos grupos.

1.2. Del Derecho Fundamental a la Consulta Previa

1.2.1 Argumentos del Gobierno nacional

El Gobierno nacional comienza la intervención citando apartes de la Sentencia SU-039 de 1999, sobre la connotación de derecho fundamental que ostenta la consulta previa, de igual forma cita la Sentencia C-366 de 2011 para simplemente copiar los criterios de identificación de la afectación directa de una medida legislativa o administrativa que fijo la Corte los cuales son: *“(i) cuando la medida tiene por objeto regular un tópico que, por expresa disposición constitucional, debe ser sometido a procesos de decisión que cuenten con la participación de las comunidades étnicas, como sucede con la explotación de recursos naturales; (ii) cuando a pesar que no se trate de esas materias, el asunto regulado por la*

medida está vinculado con elementos que conforman la identidad particular de las comunidades diferenciadas; y (iii) cuando a pesar de tratarse de una medida de carácter general, regula sistemáticamente materias que conforman la identidad de las comunidades tradicionales, por lo que puede generarse bien una posible afectación, un déficit de protección de los derechos de las comunidades o una omisión legislativa relativa que las discrimine”.

1.2.2 Respuesta a la objeción

El tema de la Consulta Previa fue un concepto ampliamente discutido tanto en la elaboración del Proyecto de Ley, como en la discusión del mismo, debido a esto se adelantó una audiencia pública con representantes de la academia, del Ministerio del Interior, de la Secretaría Distrital de Gobierno, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Ecodesarrollo, en donde se concluyó, que si bien es cierto, podría ser un asunto sujeto a la práctica de una consulta previa, debía primero analizarse si efectivamente la iniciativa contenía un vínculo necesario con la definición de la *costumbre y conducta* de las comunidades afrodescendientes.

De esta forma y con la redacción del articulado, se evitó que el proyecto consagrara algún tipo de afectación directa a la comunidad negra, afro, palenquera o raizal, logrando que el objeto del proyecto sea la realización de una caracterización integral para conocer la cantidad de la población, y así poder identificar cuáles son las problemáticas que están sufriendo, y de esta manera en ningún momento se estaría provocando una “afectación irreversible de las practicas tradicionales de las comunidades diferenciadas”¹, o que se afecten “*aspectos que tienen una vinculación intrínseca con la definición de la identidad étnica de dichos grupos*”²

Justo es decir, como lo expresó la misma Corte Constitucional, que “*no existe el deber de consulta cuando la medida legislativa no pueda predicarse de forma particular a los pueblos indígenas y tribales y, a su vez, el asunto regulado no tenga relación con aspectos que, razonable y objetivamente, conformen la identidad de la comunidad diferenciada.*”³

Igualmente, la Corte Constitucional ha establecido que la identificación de las medidas que afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, dependen en cada caso concreto, sin embargo, reconoce que en cada uno de ellos se observa un patrón común, conforme al cual esta afectación se evalúa en términos de qué tanto incide la medida en la conformación de la identidad diferenciada del pueblo étnico. En ese orden de ideas, las decisiones de la Corte han concluido, aunque sin ningún propósito de exhaustividad, *que materias como el territorio, el aprovechamiento de la tierra*

¹ Corte Constitucional Sentencia C-366 de 2011.

² Ídem.

³ Ídem.

rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas, son asuntos que deben ser objeto de consulta previa.⁴

Así las cosas, afirmar que el proyecto de ley es objetado por inconstitucional al carecer de consulta previa, no resulta ajustado a lo establecido en la ley, ni a los planteamientos de la misma Corte Constitucional, ya que como se advirtió previamente el proyecto pretende únicamente la realización de la caracterización de este sector de la población, y jamás por este hecho se incidirá en la conformación de la identidad diferenciadora del pueblo étnico, o generar una afectación en su territorio.

1.3 El proyecto de ley

1.3.1 Argumentos del Gobierno nacional

El Gobierno Nacional insiste en que la medida legislativa si afecta directamente a una comunidad étnica, ya que, por el hecho de estar presente en el texto del proyecto de Ley, por esa sola circunstancia, es menester adelantarse la consulta previa.

Igualmente, el gobierno afirma que como el artículo 1 del Proyecto de Ley, establece que la caracterización es para cierto grupo de la población nacional, se configura el requisito de afectación directa de las comunidades étnicas.

Posteriormente, consagra que dentro del trámite legislativo no se tiene evidencia del proceso de consulta previa, no obstante, sí reconoce que el DANE adelantó un proceso de consulta previa con el Espacio Nacional de Consulta Previa sobre la aplicación del XVIII Censo de Población y II de Vivienda en el año 2018.

Llegado a este punto el gobierno analiza el objetivo de la consulta previa realizada por el DANE, afirmando que su objetivo principal es el derecho a ser bien contados, a beneficiarse de una información estadística diferenciada que sirva de base para el diseño de una política nacional que favorezca la protección, preservación, respeto, defensa y reconocimiento de la integridad étnica y cultural de los pueblos que lo constituyen y su participación en cada una de las fases censales. En este aspecto existe una coherencia directa entre lo que buscó el DANE y lo que pretende el Proyecto de Ley Objetado.

Así las cosas, el DANE quien estuvo citado y participó en la audiencia pública del proyecto de Ley y quien lo respaldó, si adelantó y protocolizó el proceso de consulta previa con las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, con la participación de 232 delegados elegidos en los 32 departamentos del país y del Distrito de Bogotá, es decir, si existió una consulta previa en la que

⁴ Idem

se les consultó a estas comunidades, si querían ser contadas, para de esta forma tener una información real de la cantidad total de su población y como debían ser las preguntas que estarían contenidas en el formulario censal.

No obstante, el Gobierno nacional insiste en que la caracterización que pretende el Proyecto de ley desborda el alcance y aplicación de la consulta previa realizada por el DANE, afirmación que no es cierta, puesto que como se evidencia el proyecto solo pretende además de identificar la cantidad total de la citada población, las especiales características en las que se encuentran, para que con posterioridad se puedan realizar políticas públicas en favor de estas comunidades.

Finalmente, la objeción se centra en afirmar que el Proyecto de Ley al no ser sometido a consulta al Espacio Nacional de Consulta Previa –ENCP- como única instancia representativa de las comunidades negras, afrocolombianas, palenquera y raizal, incumple lo expuesto por la Corte Constitucional.

1.3.2 Respuesta a la objeción

En relación a los argumentos anteriormente expuestos, es necesario reiterar que la Corte Constitucional ha establecido que los ámbitos de aplicación de las consultas deben determinarse frente a cada caso particular, ya que se debe considerar la manera en que la decisión de que se trate, pueda constituirse en una hipótesis de afectación de los intereses de esas colectividades.

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

En este sentido, el desarrollo jurisprudencial que ha adelantado la Corte ha fijado unos parámetros en los cuales la consulta previa debe adelantarse previamente a la presentación de un proyecto de ley. No obstante, el presente proyecto de ley no prevé la explotación y exploración de recursos naturales, mucho menos afecta directamente la equidad de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, ni tampoco como se establece en la sentencia T-769 de 2009, es un proyecto que genera un grave impacto ambiental que “pone en riesgo la

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

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

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

Aunado a lo anterior, la propia Corte Constitucional en Sentencia C-160 de 2017, determinó que el Congreso de la República también puede cumplir la función de organismo de "Refrendación Popular" afirmando que *"cuando la participación ciudadana es previa es legítimo que el proceso continúe y concluya en virtud de las competencias de una autoridad instituida. En estos casos se entiende la participación como consulta previa al pueblo y vale como Refrendación Popular si los actos subsiguientes se encaminan a interpretar, respetar y desarrollar sus resultados de buena fe. (iv) Proceso que puede terminarse por la decisión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, como puede ser el Congreso: esta Corporación estableció que para la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 no era necesario apelar a un nuevo mecanismo de participación ciudadana directa, sin perjuicio de que debieran cumplirse los requisitos establecidos en la Sentencia C-699 de 2016. No obstante, se precisó la importancia de implementar los escenarios y espacios adecuados para escuchar a todos los sectores de la sociedad, y como condición constitutiva de la Refrendación Popular se determinó que los resultados interpretados, respetados y desarrollados de buena fe, estuvieran a cargo principalmente de una autoridad revestida por la Constitución de legitimidad democrática", como es el caso del Congreso de la República, órgano legislativo donde tienen asiento los representantes del pueblo, elegidos por voto popular, quienes ejercen una de las formas más importantes de democracia indirecta y de representación popular.*

Así las cosas, el presente proyecto de ley no solo es de iniciativa de un miembro de la bancada afro, sino que además contó con todos los votos favorables de la bancada afro tanto en comisiones primeras, como en las respectivas plenarias, igualmente, el proyecto durante su discusión y votación recibió un apoyo no solo mayoritario, sino que recibió una votación unánime, toda vez que ni en comisión, ni en plenaria obtuvo un solo voto negativo, recibiendo de esta forma el apoyo y el respaldo total del Congreso, autoridad como lo dijo la Corte Constitucional revestida por la Constitución de legitimidad democrática en donde tienen asiento los representantes del pueblo, elegidos por voto popular.

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

La jurisprudencia colombiana, alimentada por los acuerdos que en materia de protección de comunidades ha establecido de forma clara, **la obligación de consultar a las comunidades étnicas, cuando se vaya a celebrar un proyecto de exploración y explotación de sus recursos naturales, garantizando de esta forma sus derechos a la integridad cultural, a la igualdad y a la propiedad.** La Consulta previa en estos escenarios, responde a la libertad que tienen las comunidades de ejercer su libre determinación, participando de forma efectiva en la decisión de adelantar o no proyectos que puedan afectarlos directamente, en el cual ellos ejercen plenamente y en comunidad el gozo de sus derechos, si bien la metodología de análisis y la solución de los casos concretos ha variado conforme a las exigencias propias de cada asunto, en sentencia T – 129 de 2011 se advierte que el tratamiento a la consulta previa es de un derecho fundamental, del cual son titulares los grupos étnicos del país, no obstante, salvo por razones de inmediatez o ante la circunstancia de encontrar elementos de juicio que permitan dilucidar que la consulta previa sí se efectuó, ha ordenado mayoritariamente ante la gravedad de las problemáticas estudiadas la suspensión de las obras que tienen la potencialidad de afectar o que han afectado territorios de comunidades étnicas hasta que no se garantice el derecho a la consulta previa.

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

Otro ejemplo adicional respecto de las comunidades negras de la cuenca del río Cacarica, la Corte en sentencia T-955 de 2003 expresó que es un deber del

Estado adelantar la consulta previa cuando se observe, que las explotaciones forestales que se adelantan en las zonas rurales ribereñas de la Cuenca del Pacífico i) *no han sido consultadas a las comunidades negras de la región, como lo disponen el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT y los artículo 55 transitorio y 330 de la Carta Política, ii) que dichas explotaciones no benefician real y verdaderamente a las comunidades de la región, y iii) que no se ha expedido la reglamentación que deberá regular los aspectos que les permitirán a dichas comunidades extraer de manera sustentable los productos de sus bosques sin desmedro de su identidad cultural.*

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

2. DE LAS OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

2.1 Discrepancia en los textos

Argumenta la Presidencia la existencia de una discrepancia en los textos en razón a que el DANE no podría llevar a cabo la caracterización, pues se requeriría como dice el parágrafo 1°, del artículo 1° de la participación del Gobierno.

No se entiende de fondo por qué la Presidencia eleva esto como un argumento contra el proyecto de Ley y en especial, no se entiende cómo o donde estaría la discrepancia en el articulado mencionado. Al respecto ponemos de manifiesto los siguientes argumentos:

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE es y hace parte del Gobierno Nacional.

Constitución Política: ARTICULO 115. El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Queda claro entonces que cuando se habla del DANE, se habla también del Gobierno Nacional, del DANE como parte del Gobierno y no como una entidad ajena o separada de éste.

Mediante concepto emitido por el DANE con fecha 23 de noviembre de 2016, sobre el Proyecto de Ley 113 de 2016 Cámara, hace algunas sugerencias respecto al artículo 1° que fueron tenidas en cuenta. En dicho concepto el DANE también manifiesta que viene realizando los procesos de consulta y concertación con las comunidades indígenas y afrodescendientes, lo que materializa el propósito del artículo 2° del mencionado Proyecto de Ley y adiciona que no tiene reparos frente a los demás artículos.

El DANE en su concepto no encontró discrepancias en el articulado y las sugerencias que manifestó en su momento fueron incluidas en el Proyecto de Ley.

2.2 Imposibilidad técnica de adelantar el censo que ordena el proyecto

Manifiesta la Presidencia de la República que existe una imposibilidad técnica de adelantar el censo que ordena el Proyecto de Ley, dado que el censo ya se viene adelantando y **“...sobrepasa los objetivos trazados para el vigente Censo Nacional de Población y Vivienda”**

Al respecto elevamos los siguientes argumentos para desvirtuar dicha imposibilidad técnica.

El Proyecto de Ley **NO** ordena la realización del censo. El Censo Nacional de Población y Vivienda está contemplado en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 79 de 1993.


Si bien es cierto, el censo ya se viene adelantando, también es cierto que el propósito de levantar la información socioeconómica de la población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal ya lo viene realizando el DANE, y lo viene haciendo tras una consulta previa con dichas comunidades. Lo anterior, para dejar en claro que el DANE sí realiza este tipo de actividad y tiene los recursos humanos y técnicos para hacerlo. Que el censo esté actualmente en marcha, **NO** riñe con el propósito del Proyecto de Ley, todo lo contrario, va en el mismo camino del espíritu de la norma.

Realizar la caracterización integral de la población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, **NO** es el único propósito del Proyecto de Ley. La iniciativa plantea otros dos objetivos fundamentales, el primero es, que dicha información sirva de insumo para la construcción de planes, programas y proyectos a nivel territorial (Municipal y Departamental) que impacten positivamente los indicadores sociales más críticos en esta población, y el segundo es que dicho ejercicio se haga cada vez que se realice el Censo Nacional de Población y Vivienda.

Quedan entonces expuestas de manera objetiva, las razones por las cuales consideramos que la Inconveniencia manifestada por la Presidencia de la República respecto a este Proyecto de Ley **NO** es procedente.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, la Comisión Accidental designada para estudio de objeciones presidenciales se permite proponer ante la Plenaria de la Cámara y del Senado de la República, aprobar el presente informe, declarando **infundadas** las objeciones presidenciales al **PROYECTO DE LEY 113 DE 2016 CÁMARA - 257 DE 2017 SENADO** "Por medio del cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal."



Alexander López Maya
Senador



Everth Bustamante García
Senador



Santiago Valencia González
Representante a la Cámara



Álvaro Hernán Prada
Representante a la Cámara

CERTIFICACIONES

CERTIFICACIÓN A LA CONVENIENCIA DE LA CONVOCATORIA A LA CONSULTA POPULAR ANTICORRUPCIÓN

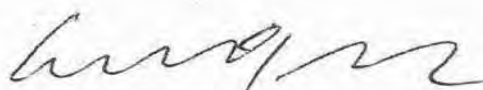
**EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA
REPUBLICA CON FUNDAMENTO EN LA INFORMACIÓN
SUMINISTRADA POR LA SECCIÓN DE RELATORÍA DEL SENADO
DE LA REPÚBLICA**

CERTIFICA:

Que el día 05 de junio de 2018, se aprobó en sesión plenaria la Proposición sobre La Conveniencia de la Convocatoria a la "CONSULTA POPULAR ANTICORRUPCIÓN", presentada por la honorable Senadora **CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ**, cuya votación es la siguiente:

Por el SÍ : 86
Total votos: 86

La presente se expide en Bogotá D.C., a los doce (12) días del mes de junio de 2018.



GREGORIO ELJACH PACHECO



Senadora Claudia López
Alianza Verde

APROBADO
5 JUN 2018

**PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA CONVENIENCIA DE LA CONVOCATORIA A LA
"CONSULTA POPULAR ANTICORRUPCIÓN"**

Señores
SENADO DE LA REPÚBLICA

Más de 4 millones de colombianos de todos los colores políticos dejaron de lado sus diferencias y firmaron la *Consulta Popular Anticorrupción* ¡Recogimos 4.236.681 firmas en más de 400 municipios de Colombia y 29 países del mundo! Mediante certificación del Fondo Nacional de Financiación Política y Resolución No. 835 del 24 de enero de 2018 de la Registraduría Nacional, se avaló el cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos para este mecanismo. En la Gaceta 82 de 2018 fueron publicados todos los contenidos y soportes requeridos para que el Senado pudiera estudiar esta iniciativa y pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria de la Consulta Popular Anticorrupción.

Este contundente mandato popular requiere que el Senado de la República avale su conveniencia y así se le permita a la ciudadanía concurrir democráticamente a las urnas para decidir sobre la reducción de los salarios de los congresistas, la limitación a la reelección en corporaciones públicas, la eliminación del beneficio de cárcel especial para corruptos, la obligación de todo servidor público electo de hacer pública su declaración de renta y patrimonio, y ponerle fin a la "mermelada". Todas estas propuestas ya fueron negadas y archivadas por este Congreso en varias oportunidades.

El Senado debatió extensamente el contenido y conveniencia de convocar la *Consulta Anticorrupción* el pasado 17 de abril de 2018. 75 senadores de 10 bancadas acordaron que le darían el aval positivo a la consulta si la votación se aplazaba para el 5 de junio, de manera tal que la realización de la misma se hiciera después de las elecciones presidenciales.

Por lo anterior, solicito al Senado de la República cumplir lo acordado el pasado 17 de abril y pronunciarse positivamente sobre la conveniencia a la convocatoria de la *Consulta Popular Anticorrupción*, según lo exige la Ley 1757 de 2015.

Claudia López Hernández
Vocera "*Consulta Popular Anticorrupción*"
Senadora Partido Alianza Verde

CONTENIDO

Gaceta número 406 - Martes 12 de junio de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Informe de Ponencia Positiva para y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 244 de 2018 Senado, 260 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones Págs. 1

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Informe de objeción presidencial al Proyecto de ley número 113 de 2016 Cámara, 257 de 2017 Senado, por medio del cual se establece la caracterización integral de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal..... 9

CERTIFICACIONES

Certificación a la Conveniencia de la Convocatoria a la "Consulta Popular Anticorrupción"..... 19