



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 216

Bogotá, D. C., martes, 9 de abril de 2019

EDICIÓN DE 24 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

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 252 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se regulan algunos asuntos relativos a la obtención de la nacionalidad en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley regula el registro civil de nacimiento de los niños y niñas nacidos en Colombia, que son hijos de padres extranjeros que han migrado y han obtenido su domicilio en este país, con fundamento en lo establecido en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en Colombia, con especial referencia a los instrumentos internacionales en materia de protección de derechos humanos.

Artículo 2°. *Inscripción de niños y niñas en el registro civil colombiano.* Cuando un menor nazca en territorio colombiano hijo de padres extranjeros, el funcionario registral deberá proceder a inscribir su nacimiento en el registro civil.

Artículo 3°. *Domicilio.* Para los efectos de esta ley, entiéndase por domicilio, la residencia habitual, con el ánimo real o presuntivo de permanecer en el territorio nacional. Entiéndase por domicilio lo contemplado en los artículos 76 y siguientes del Código Civil.

Artículo 4°. *Derecho a la nacionalidad.* Toda persona nacida en Colombia tendrá derecho al reconocimiento de la nacionalidad, de conformidad con la Constitución Política, la Ley 43 de 1993 y las normas que la modifiquen o sustituyan.

Artículo 5°. *De los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por nacimiento.* Son naturales de Colombia los nacidos dentro de los límites del territorio nacional, o en aquellos lugares del exterior asimilados al territorio nacional, según lo

dispuesto en tratados internacionales o la costumbre internacional.

Para los hijos nacidos en el exterior, la nacionalidad colombiana del padre o de la madre se define a la luz del principio de la doble nacionalidad según el cual, la calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Por domicilio se entiende la residencia en Colombia acompañada del ánimo de permanecer en el territorio nacional, de acuerdo con las normas pertinentes del Código Civil.

Artículo 5°. *Nacionalidad por nacimiento, cuando siendo natural colombiano hijo de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en Colombia al momento del nacimiento.* Una vez verificado el domicilio del padre y/o la madre a la fecha del nacimiento del niño o la niña a inscribir en el registro civil de nacimiento, se incluirá en el espacio de notas del respectivo registro, tanto del original que reposará en la oficina registral como en la primera copia con destino a la Dirección Nacional de Registro Civil, la Nota: “**VÁLIDO PARA DEMOSTRAR NACIONALIDAD**”. La citada nota deberá llevar la fecha y firma del funcionario registral competente para su reconocimiento.

Artículo 6°. *Procedimiento de inscripción en el registro civil de nacimiento, cuando el niño o niña nacida en Colombia hijo de extranjeros, no cuentan con domicilio.* En caso de que al momento de la inscripción el padre y/o la madre no aporten la prueba del domicilio, se continuará con la inscripción del hecho y se incluirá en el espacio de notas del respectivo registro civil de nacimiento, tanto del original que reposará en la oficina registral como en la primera copia con destino a la Dirección Nacional de Registro Civil, la Nota: “**NO SE ACREDITAN REQUISITOS PARA DEMOSTRAR NACIONALIDAD**”.

Parágrafo. Si el padre y/o la madre del inscrito cuenta con prueba de domicilio vigente al momento

del nacimiento de su hijo, podrá en cualquier momento posterior a la autorización del Registro Civil de Nacimiento presentarla y solicitar ante la oficina en la cual se realizó la inscripción se consigne una nueva nota de “**VÁLIDO PARA DEMOSTRAR NACIONALIDAD**”, la cual deberá ser firmada por el funcionario registral con constancia de la fecha de presentación.

Artículo 7°. *Procedimiento de inscripción de hijos de extranjeros nacidos en el territorio colombiano, a los cuales ningún Estado les reconozca la nacionalidad.* El procedimiento para la inscripción en el Registro Civil de hijos de extranjeros nacidos en el territorio colombiano a los cuales ningún Estado les reconozca la nacionalidad se hará bajo el siguiente trámite:

A. Cuando se solicite la inscripción en el registro civil de un hijo/a de padres extranjeros nacido en el suelo colombiano, el funcionario registral procederá a aperturar la inscripción con fundamento en los documentos que para tal fin establecen los artículos 49 y 50 del Decreto ley 1260 de 1970.

B. Bajo estas circunstancias, el funcionario registral deberá orientar al declarante –la madre, el padre, los demás ascendientes, los parientes mayores más próximos, el director o administrador del establecimiento público o privado en que haya ocurrido, la persona que haya recogido al recién nacido abandonado, el director o administrador del establecimiento que se haya hecho cargo del recién nacido expósito y el propio interesado mayor de dieciocho años–, en el sentido de informarle que debe presentar solicitud a la Dirección Nacional de Registro Civil en la ciudad de Bogotá, D. C., afirmando que el inscrito se encuentra en condición de presunta apatridia, junto con los documentos que soporten el caso concreto solicitud forma, copia de registro civil de nacimiento del lugar de origen y copia de los documentos por medio de los cuales los padres se identifican.

C. La Dirección Nacional de Registro Civil remitirá la citada solicitud al Grupo Interno de Trabajo de Nacionalidad de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitando lo siguiente:

i) Que se oficie a la Misión Diplomática o Consular del Estado de la nacionalidad de los padres del menor, en procura de obtener la declaración a la que se refiere la Ley 43 de 1993, en su artículo 5°. ii) La emisión de un concepto técnico, en el evento en que la Misión Diplomática o Consular del Estado de la nacionalidad de los padres no otorgue respuesta a la solicitud que formule el Ministerio o cuando la Misión Diplomática o Consular del Estado de la nacionalidad de los padres informe que la nacionalidad por consanguinidad en ese Estado se condiciona al cumplimiento de otro requisito.

D. Una vez recibida la solicitud remitida por la Dirección Nacional de Registro Civil, el Ministerio de Relaciones Exteriores elevará la consulta prevista en el Literal anterior, ante la respectiva Misión Diplomática o Consular del Estado.

E. Cuando la respectiva Misión Diplomática u oficina Consular remita la declaración a la que se refiere la Ley 43 de 1993, o si pasados tres (3) meses, contados desde la remisión de la consulta, no existe pronunciamiento alguno, el Ministerio de Relaciones Exteriores, con fundamento en las Convenciones Internacionales y las normas constitucionales y legales vigentes en la materia, emitirá, dentro del marco de sus competencias, concepto técnico mediante el cual evaluará si el inscrito se encuentra en situación de apátrida.

F. Una vez el Ministerio de Relaciones Exteriores envíe el citado concepto, la Dirección Nacional de Registro Civil emitirá un acto administrativo, debidamente motivado, al haberse constatado la situación de apátrida. En el mismo acto administrativo se ordenará al funcionario registral que incluya en el espacio de notas del respectivo registro civil de nacimiento y en el sistema de registro civil, la Nota “**VÁLIDO PARA DEMOSTRAR NACIONALIDAD**”.

Artículo 8°. *Exclusión de domicilio y residencia.* No serán residentes las personas extranjeras a quienes se les otorgue autorización de ingreso y permanencia, según las siguientes categorías:

1. Turismo.
2. Estancia.
3. Personas extranjeras en tránsito, de conformidad con los instrumentos internacionales en la materia.
4. Personas extranjeras en tránsito vecinal fronterizo, por un plazo máximo de cuarenta y ocho horas.
5. Personal de medios de transporte internacional de pasajeros y mercancías.

Artículo 9°. *Cambio de categoría migratoria.* Las personas extranjeras admitidas como no residentes podrán cambiar de categoría migratoria mientras estén en el país, previa solicitud a las autoridades competentes, cuando esta condición se requiera, entre otras cosas, para lo previsto en el artículo 2° de esta ley.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ROY BARRERAS
Senador

H. J. Andrés Bello Escobar

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 252 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se regulan algunos asuntos relativos a la obtención de la nacionalidad en Colombia.

De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,

la nacionalidad es un derecho fundamental *que comprende el derecho de cada persona a adquirir, cambiar o retener una nacionalidad*. En este mismo sentido, en Colombia en el artículo 44 de la Carta Política se consagró como derecho fundamental de los niños y las niñas, así:

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: (...) su nombre y nacionalidad.

En concordancia con este artículo, el artículo 96 de la Constitución Política establece las formas de adquirir la nacionalidad en Colombia, así:

Artículo 96. Son nacionales colombianos:

1. *Por nacimiento:*

a) *Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento, y*

b) *Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República.*

2. *Por adopción:*

a) *Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción;*

b) *Los Latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron, y*

c) *Los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.*

Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción.

Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.

A su vez, hace parte del ordenamiento jurídico colombiano a través del bloque de constitucionalidad la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para la Reducción de Casos de Apatridia de 1961, los dos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos que protegen a las personas a las cuales no se les ha reconocido la nacionalidad.

En torno a la nacionalidad, ha dicho la Corte Constitucional:

La jurisprudencia ha destacado la importancia de la nacionalidad, que según fue explicado se erige como un verdadero derecho en tres dimensiones: el derecho a adquirir una nacionalidad, a no ser

privado de ella y a cambiarla. Se ha reconocido su carácter de derecho fundamental, al menos en el caso de los menores de edad (artículo 44 CP), y su conexidad con el ejercicio de otros derechos como la dignidad humana, el nombre y el estado civil de las personas.

El hecho de ser reconocido como nacional permite, además, que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades inherentes a la pertenencia a una comunidad política. En efecto, en el caso colombiano los derechos políticos se reservan a los nacionales, aun cuando se faculta al Legislador para conceder de forma restringida el derecho al voto de los extranjeros. Estos en principio solo gozan del ejercicio de derechos civiles, dentro de ciertas limitaciones que derivan el artículo 100 de la Constitución, según el cual, “por razones de orden público” la ley puede “subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros”.

De esta manera, las circunstancias jurídicas en las cuales se encuentran un nacional colombiano y un extranjero permiten que el Legislador adopte reglas normativas diferenciales entre unos y otros, por supuesto a condición de que ellas no resulten caprichosas ni arbitrarias, sino que obedezcan a fundamentos objetivos y razonables. Sentencia C-451-15.

Así las cosas, a través de este proyecto de ley se establecen las condiciones para la obtención de la nacionalidad y la consecuente inscripción en el registro civil de los niños y niñas, hijos de extranjeros que están domiciliados en el territorio colombiano, esto con el objetivo de llenar los vacíos jurídicos existentes en la materia, que entre otras cosas le han generado una condición de apatridia a los hijos de migrantes, nacidos en Colombia.

Cordialmente,



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 8 de abril de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 252 de 2019 Senado, *por medio de la cual se regulan algunos asuntos relativos a la obtención de la nacionalidad en Colombia*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre y Andrés Felipe García Zuccardi. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión

Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 8 de abril de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto

de ley a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2019 SENADO

por medio del cual se establece un régimen especial para adquirir la nacionalidad colombiana por adopción, para hijos e hijas de venezolanos en situación de inmigración irregular nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un inciso al artículo 5° de la Ley 43 de 1993, así:

Artículo 5°. Requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción. Solo se podrá expedir Carta de Naturaleza o Resolución de Inscripción:

A los extranjeros a que se refiere el literal a) del numeral 2 del artículo 96 de la Constitución Política que durante los cinco (5) años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado domiciliados en el país en forma continua y el extranjero titular de visa de residente. En el evento en que los mencionados extranjeros se encuentren casados, o sean compañeros permanentes de nacional colombiano, o tengan hijos colombianos, el término de domicilio continuo se reducirá a dos (2) años.

A los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento que durante el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado domiciliados en el país en forma continua, teniendo en cuenta el principio de reciprocidad mediante tratados internacionales vigentes.

Los hijos de extranjeros nacidos en el territorio colombiano a los cuales ningún Estado les reconozca la nacionalidad; la prueba de la nacionalidad es el registro civil de nacimiento sin exigencia del domicilio. Sin embargo, es necesario que los padres extranjeros acrediten, a través de certificación de la misión diplomática de su país de origen, que dicho país no concede la nacionalidad de los padres al niño por consanguinidad.

A los hijos e hijas de extranjeros venezolanos en situación de inmigración irregular nacidos en el

territorio colombiano desde 2015 y hasta un año posterior a la promulgación de esta ley. La prueba de nacionalidad es el registro civil de nacimiento o en su defecto el certificado de nacido vivo en Colombia sin exigencia del domicilio.

Parágrafo 1°. Las anteriores disposiciones se aplicarán sin perjuicio de lo que sobre el particular se establezca acerca de la nacionalidad en tratados internacionales en los que Colombia sea parte.

Parágrafo 2°. Para efectos de este artículo, entiéndase que los extranjeros están domiciliados cuando el Gobierno nacional les expide la respectiva Visa de Residente. Por lo tanto, los términos de domicilio se contarán a partir de la expedición de la citada visa.

Parágrafo 3°. De conformidad con lo señalado en el artículo 20 del Pacto de San José de Costa Rica, en la Convención de los Derechos del Niño y en el artículo 93 de la Constitución Política, los hijos de extranjeros nacidos en territorio colombiano a los cuales ningún Estado les reconozca la nacionalidad serán colombianos y no se les exigirá prueba de domicilio, y a fin de acreditar que ningún otro Estado les reconoce la nacionalidad se requerirá declaración de la Misión Diplomática o consular del Estado de la nacionalidad de los padres.

Artículo 2°. El Gobierno nacional deberá reglamentar el procedimiento para adquirir la nacionalidad a través de adopción a la que hace referencia esta ley, dentro de los tres meses siguientes a su promulgación.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA

Defensor del Pueblo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY 251 DE 2019 SENADO
por medio del cual se establece un régimen especial para adquirir la nacionalidad colombiana por adopción, para hijos e hijas de venezolanos en

situación de inmigración irregular nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia.

1. **Introducción**

Tal como lo ha expresado la Organización Internacional para las Migraciones, la migración es hoy y será definitivamente en el siglo XXI uno de los temas políticos, económicos, sociales y humanitarios más importantes en las agendas nacionales, regionales e internacionales de los países¹, a la cual no es ajena Colombia.

Nuestro país tiene 6.301 kilómetros de fronteras terrestres con los cinco países que la rodean: Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela², lo que la convierte en una ruta de tránsito de miles de personas que por distintas razones salen de su lugar de origen en búsqueda de mejores condiciones de vida, y también se ha constituido cada vez con mayor frecuencia, en un destino para lograr ese objetivo.

Particularmente, la crisis humanitaria de Venezuela, conocida y diagnosticada ampliamente, entre otros, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³, ha incrementado la migración del vecino país, generando un reto para el Estado colombiano en la adopción de medidas legislativas y administrativas que conduzcan a enfrentar esta situación, con un enfoque de derechos humanos, acorde con los estándares internacionales en la materia.

Así, durante los últimos 4 años, Colombia se ha visto enfrentada a varios desafíos en materia migratoria propiciados especialmente por: (i) el cierre de la frontera por parte de Venezuela en el año 2015, que ocasionó la expulsión de más de 20 mil colombianos y colombianas desde ese país⁴; (ii) la crisis de migrantes irregulares en el municipio de Turbo en el año 2016; y (iii) la agudización del

éxodo de personas venezolanas hacia Colombia, en los años 2017 y 2018⁵. La complejidad del fenómeno y las problemáticas derivadas del mismo en la garantía de los derechos de quienes presentan mayor grado de vulnerabilidad, como los niños y las niñas migrantes, tales como el riesgo de apatridia, la desnutrición, la falta de acceso a escuelas y a servicios de salud, entre otros, dan cuenta de la necesidad de que las autoridades nacionales actúen pronto con el fin de evitar perjuicios irremediables para esta población a la que se ha comprometido a proteger de manera reforzada⁶.

Lo anterior cobra más relevancia si se tiene en cuenta que la permanencia de las y los migrantes no es una situación transitoria y fácilmente superable, pues la salida de la crisis humanitaria en Venezuela no parece tener respuesta en el corto y mediano plazo. De acuerdo con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, para el año 2017, se encontraba un total de 184.087 personas venezolanas con la intención de radicarse en Colombia y para el año 2018 un total de 769.726⁷ también pretendían lo mismo. Adicionalmente, según el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos realizado por el Gobierno nacional entre 6 de abril y el 8 de junio de 2018, 8.209 mujeres venezolanas en situación irregular se encontraban en gestación y 7.496 en lactancia⁸.

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su misión constitucional y legal, ha venido documentando con preocupación que, en una proporción importante de casos, los niños y niñas de madres y padres venezolanos con situación migratoria irregular se ven enfrentados a múltiples obstáculos para el ejercicio de sus derechos fundamentales, lo que pone en riesgo incluso sus vidas.

En este contexto, la entidad ha identificado el grave riesgo de apatridia en el que se encuentran estos niños y niñas, debido a que nuestro ordenamiento constitucional no contempla el *ius soli* como opción para la adquisición del derecho a la nacionalidad, sino que determinó unos criterios para su titularidad, como el hecho de contar con un domicilio en Colombia, que para el caso de estas familias que han ingresado de manera irregular

¹ Organización Internacional para las Migraciones. *Sobre Migración*. En: <http://www.oim.org.co/sobre-migraci%C3%B3n>

² Ministerio de Relaciones Exteriores. Acerca de Colombia. En: www.cancilleria.gov.co/colombia

³ “A la crítica situación de la democracia y los derechos políticos, se le suma una crisis socioeconómica caracterizada por el desabastecimiento generalizado de alimentos, medicamentos, tratamientos, material e insumos médicos. También se registran serias afectaciones al derecho a la educación y a la vivienda. Los índices de pobreza extrema en Venezuela son alarmantes, así como las serias dificultades para el goce de los DESCAs de la población, especialmente de los grupos en situación de exclusión y discriminación histórica” OEA. CIDH. *Situación de Derechos Humanos en Venezuela. Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe de país*. Párr. 29, 2017.

⁴ De acuerdo con el informe emitido por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el año 2015, fueron deportados 1.467 colombianos y colombianas, y más de 18.000 habrían huido por temor a ser expulsados por departamentos fronterizos de Norte de Santander, Arauca, La Guajira y Vichada.

⁵ De acuerdo con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se estima que la concentración de personas venezolanas en el país es de 1.174.743. Esta cifra se encuentra con corte al 31 de diciembre del año 2018.

⁶ De acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Política, los derechos de las niñas y los niños prevalecen sobre todos los demás, y corresponde a la familia, la sociedad y el Estado asistirles y protegerles para garantizar su desarrollo armónico e integral, y el ejercicio pleno de sus derechos.

⁷ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Informe “*Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado*”, 1º de noviembre de 2018.

⁸ Informe Final Registro Administrativo de Migrantes de Venezolanos en Colombia, 2018.

al país huyendo de la crisis de Venezuela resulta imposible de probar.

La acreditación de nacionalidad venezolana de dichos niños y niñas no representa tampoco la posibilidad de la satisfacción de sus necesidades, lo que ha desincentivado que sean registrados en los consulados del vecino país, los cuales además presentan varias barreras para que realicen el trámite correspondiente con ese fin. Así pues, muchos menores de edad nacidos en nuestro país no cuentan con nacionalidad, lo que deriva en la imposibilidad del acceso y garantía de sus derechos fundamentales, incrementando con ello la vulnerabilidad de esta población.

La gravedad de esta situación, así como los principios que orientan al Estado colombiano, entre los que se encuentran el de no discriminación y el interés superior de los derechos de la niñez, así como la garantía del derecho a la nacionalidad, deben conducir al Estado colombiano a la adopción de todas las medidas administrativas y legislativas necesarias que conduzcan a que los niños y las niñas hijos de migrantes venezolanos en situación irregular puedan gozar efectivamente de sus derechos y tener condiciones de vida dignas.

2. Justificación normativa

2.1. Principio de no discriminación

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha establecido el carácter *ius cogens* del principio de igualdad y no discriminación, que implica la obligación de los Estados de abstenerse de realizar prácticas que excluyan sectores de la población históricamente marginados, así como la adopción de medidas dirigidas a su respeto.

Dicho principio permite comprender la forma en que la marginación de determinados grupos sociales afecta gravemente la garantía de sus derechos e interfiere en la posibilidad de que estos accedan a bienes y servicios de la misma forma que otras personas. A partir de ello, propende porque se emprendan acciones que conduzcan a la transformación de esa realidad.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 contempló por primera vez la cláusula general de no discriminación, reiterada por la mayoría de pactos y convenciones, según la cual todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Esta estipula que todas las personas tienen los mismos derechos y libertades proclamados en la Declaración sin distinción de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (negrilla fuera del texto original).

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, que junto con la Carta de Naciones Unidas componen la denominada Carta Internacional de Derechos

Humanos, también contienen disposiciones relativas a la no discriminación.

Así, el PIDCP, en sus artículos 2°, 3°, 4° y 26 establece que las y los individuos son iguales ante la ley y que los Estados parte les respetarán y garantizarán los derechos reconocidos en el Pacto sin distinción alguna. Particularmente, señala en el artículo 24 el derecho de niños y niñas a las medidas de protección por su condición de menor de edad, sin distinción alguna.

En igual dirección se encuentra el Pidesc, que en los artículos 2°, 3° y 4° contempla el compromiso de los Estados parte de garantizar el ejercicio de los derechos contenidos en dicho instrumento sin discriminación alguna, así como el compromiso de estos por asegurar a toda la población “igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”. En el artículo 10 también establece que se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños, niñas y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición.

Es importante destacar que el Comité del Pidesc, órgano de seguimiento de este Tratado, en su Observación General número 20 sobre No Discriminación, establece que “la no discriminación y la igualdad son componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos y son esenciales a los efectos del goce y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales”.

En términos similares y específicamente, respecto a la población menor de 18 años, el primer principio de la Declaración de los Derechos del Niño establece que:

“El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta declaración. **Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna, ni distinción ni discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia**” (negrillas fuera del texto original).

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño replica el primer principio de la Declaración en su segundo artículo, indicando que:

“**Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales**” (negrilla fuera del texto original).

En concordancia con ello, de forma reiterada, los pronunciamientos del Comité de los Derechos del Niño han llamado la atención sobre la indispensable aplicación del principio de no discriminación en la

implementación de la Convención. Por ejemplo, en la Observación General número 7 relativa a la realización de los derechos del niño y de la niña en la primera infancia, este organismo, luego de dar cuenta de que “los niños pequeños corren un riesgo especial de discriminación porque se encuentran en una posición de relativa impotencia y dependen de otros para la realización de sus derechos” y que aquellos pueden también sufrir las consecuencias de la discriminación de que son objeto sus padres y madres, por ejemplo cuando aquellos son migrantes, indica que:

“Los Estados Partes tienen la responsabilidad de vigilar y combatir la discriminación, cualquiera que sea la forma que esta adopte y dondequiera que se dé, tanto en la familia como en las comunidades, las escuelas u otras instituciones. Inquieta especialmente la posible discriminación en cuanto al acceso a servicios de calidad para niños pequeños, en particular donde los servicios de atención de la salud, educación, bienestar y de otro tipo no tienen carácter universal y se proporcionan mediante una combinación de organizaciones públicas, privadas y de beneficencia...”.

En la misma dirección, la Observación General Conjunta número 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y número 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, indica que:

“El principio de no discriminación es fundamental y se aplica en todas sus manifestaciones con respecto a los niños en el contexto de la migración internacional (...) Este principio es plenamente aplicable a cada niño y a sus padres, con independencia de cuál sea la razón para trasladarse, ya sea que el niño esté acompañado o no acompañado, en tránsito o establecido de otro modo, documentado o indocumentado o en cualquier otra situación”.

También señala que:

“Los Estados partes en la Convención sobre los Derechos del Niño tienen el deber de garantizar que los principios y disposiciones que figuran en ella queden plenamente reflejados y surtan pleno efecto jurídico en la legislación, las políticas y las prácticas nacionales pertinentes (artículo 4°). En todas las medidas concernientes a los niños, los Estados deben guiarse por los principios dominantes de la no discriminación (artículo 2°); el interés superior del niño (artículo 3°); el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo (artículo 6°); y el derecho del niño a expresar su opinión en todos los asuntos que le afecten y a que sea tenida debidamente en cuenta (artículo 12)”.

Lo mismo ocurre en el marco de los sistemas regionales de protección de derechos humanos, cuyas convenciones, protocolos y declaraciones han reconocido como punto de partida y fundamento propio el respeto de los derechos y libertades de las

poblaciones, así como la garantía de su libre y pleno ejercicio sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición social.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-21 de 2014, referida a los derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, indicó que cuando se trata de la protección de la infancia y de la adopción de medidas para lograr dicha protección, los Estados deben orientarse por los cuatro principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño señalados anteriormente, a los cuales corresponde inspirar de forma transversal e implementarse en todo sistema de protección integral.

En concordancia con esto, en el ordenamiento jurídico interno, la Corte Constitucional ha destacado que la igualdad constituye uno de los pilares del Estado Social de Derecho el cual cumple un triple papel por tratarse simultáneamente de un valor, de un principio y de un derecho fundamental, y ha precisado que el sentido material del derecho a la igualdad se dirige a superar los obstáculos enfrentados por los grupos tradicionalmente discriminados o que se encuentran en debilidad manifiesta, lo que justifica, entre otras, la obligación del Estado y de la ciudadanía en general de adoptar acciones afirmativas en favor de esas poblaciones y que se encuentre proscrita cualquier manifestación de marginación en su contra. En particular, ha llamado la atención sobre la garantía de este derecho a los niños y las niñas, por ser una de las poblaciones que tiene mayores dificultades para la exigencia de sus derechos.

De esta manera, fundamentado entre otras, por consideraciones relacionadas con el principio de no discriminación, el Alto Tribunal ha proferido innumerables fallos que buscan la protección de los derechos de personas históricamente marginadas y excluidas, protegiendo su derecho a la igualdad y adoptando múltiples medidas para su garantía, como en las Sentencias SU-677 y T-421 de 2017, en las que se ha ocupado de problemáticas de personas migrantes de Venezuela que demandan la protección de sus derechos, otorgando razón a sus pretensiones.

2.2. Principio del interés superior del niño y la niña

La Convención sobre los Derechos del Niño establece en su artículo 3.1 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 a que se atenderá será el interés superior del niño”.

Dicha cláusula, derivada de la protección prevalente a las personas menores de 18 años contemplada en la mayoría de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos,

comporta la mayor importancia en cuanto permite interpretar sistemáticamente las disposiciones de la Convención, reconociendo el carácter integral de los derechos de la infancia, siendo objeto de reflexión por parte de los máximos tribunales de protección de los derechos humanos, tanto nacionales como internacionales.

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño destacó en su Observación General número 14 relativa al derecho del niño y la niña a que su interés superior sea una consideración primordial, que uno de los deberes que implica dicha cláusula para los Estados es:

“La obligación de velar por que todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas y la legislación relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de estos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión”.

En ese sentido, el mismo organismo, en la Observación General Conjunta número 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y número 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, señaló que:

“Los Estados partes deben velar porque el interés superior del niño se tome plenamente en consideración en la legislación de inmigración, la planificación, la ejecución y la evaluación de las políticas de migración y la adopción de decisiones sobre casos individuales, entre otras situaciones al conceder o denegar las solicitudes de entrada o residencia en un país, en las decisiones relativas a la aplicación de las leyes de migración y las restricciones de acceso a los derechos sociales por parte de los niños o sus padres o tutores, y las decisiones referentes a la unidad familiar y la guarda de los hijos; en todas esas esferas el interés superior del niño será una consideración primordial y, por lo tanto, tendrá máxima prioridad” (negrilla fuera del texto original).

En igual dirección, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “[c]uando se trata de la protección de los derechos del niño y de la adopción de medidas para lograr dicha protección, rige el principio del interés superior del niño, que se funda “en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de estos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades”. Además, ha indicado que “[l]a prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los menores, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad”.

Adicionalmente, en su Opinión Consultiva 21 de 2014 sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, la Corte señala que el interés superior del niño y la niña debe ser entendido respecto del niño, niña o adolescente mismo, en cuanto sujeto de derecho, de tal manera que esta persona menor de 18 años pueda gozar de todos sus derechos y, así, permitirle el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades.

En el caso colombiano, en consonancia con las normas internacionales, dicho principio ha sido recogido en el artículo 44 de la Constitución Nacional que dispone que los derechos de los niños y niñas prevalecen sobre los de los demás, lo cual también está contenido en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006).

Sobre su interpretación, la Corte Constitucional ha indicado en su jurisprudencia que:

“Esta Corte ha sido enfática al aclarar que el interés superior del menor no constituye un ente abstracto, desprovisto de vínculos con la realidad concreta, sobre el cual se puedan formular reglas generales de aplicación mecánica. Al contrario: el contenido de dicho interés, que es de naturaleza real y relacional, ... sólo se puede establecer prestando la debida consideración a las circunstancias individuales, únicas e irrepetibles de cada menor de edad, que en tanto sujeto digno, debe ser atendido por la familia, la sociedad y el Estado con todo el cuidado que requiere su situación personal.

Esta regla no excluye, sin embargo, la existencia de parámetros generales que pueden tomarse en cuenta como criterios orientadores del análisis de casos individuales. En efecto, existen ciertos lineamientos establecidos por el ordenamiento jurídico para promover el bienestar de los niños y niñas, tanto a nivel general (en la Constitución, la ley y los tratados e instrumentos internacionales que regulan la situación de los menores de edad) como derivados de la resolución de casos particulares (es decir, de la jurisprudencia nacional e internacional aplicable), que sirven para guiar el estudio del interés superior de menores, en atención a las circunstancias de cada caso.

Por lo tanto, para establecer cuáles son las condiciones que mejor satisfacen el interés superior de los niños en situaciones concretas, debe atenderse tanto a consideraciones (i) fácticas –las circunstancias específicas del caso, visto en su totalidad y no atendiendo a aspectos aislados–, como (ii) jurídicas –los parámetros y criterios establecidos por el ordenamiento jurídico para promover el bienestar infantil–”.

De esa manera, las personas menores de 18 años son titulares del reconocido respeto a su caracterización jurídica como sujetos de especial protección. El interés superior tiene un contenido de naturaleza “real y relacional”, de donde se deriva la obligación del Estado de protección y garantía de sus derechos, independientemente de su procedencia.

Al respecto en Fallo T-408 de 1995, el Alto Tribunal Constitucional precisó que el interés del menor de 18 años “debe ser independiente del criterio arbitrario de los demás y, por tanto, su existencia y protección no dependen de la voluntad o capricho de los padres o de los funcionarios públicos encargados de protegerlo”. Allí mismo se aclaró que “...El sentido mismo del verbo ‘prevalencer’ implica, necesariamente, el establecimiento de una relación entre dos o más intereses contrapuestos en casos concretos, entre los cuales uno (el del menor) tiene prioridad en caso de no encontrarse una forma de armonización; por lo mismo, los derechos e intereses conexos de los padres y demás personas relevantes se deben tomar en cuenta en función del interés superior del menor”.

De tal manera, el principio de prevalencia del interés superior del menor de 18 años impone a las autoridades y a los particulares el deber de abstenerse de adoptar decisiones y actuaciones que trastornen, afecten o pongan en peligro los derechos del niño y la niña.

Recientemente, el Alto Tribunal indicó sobre este asunto que:

“En conclusión, si al resolver un caso concreto pueden resultar afectados los derechos de un niño, niña y adolescente, al emitir la decisión se debe apelar al principio de primacía de su interés superior. Cuando no sea claro cómo se satisface dicho interés, se deben presentar las consideraciones fácticas y jurídicas necesarias con base en los criterios jurisprudenciales establecidos, bajo la comprensión del margen de discrecionalidad de los funcionarios administrativos y judiciales que adelantan la labor de protección de niños, niñas y adolescentes”⁹.

En concordancia con lo señalado previamente, en 2017, al estudiar el caso de una mujer venezolana que migró irregularmente al país y que requería atención médica para su parto, la cual fue negada inicialmente por el hospital al que acudió, determinó que no solamente se habían vulnerado los derechos fundamentales de la mujer, sino también los derechos a la vida digna y la integridad física de la niña recién nacida. Sobre este asunto puntualizó que:

“Además, no sólo se debe tener en cuenta que es una menor de edad, sino que es una recién nacida que se encuentra en una situación de vulnerabilidad más alta, por lo que requiere una mayor atención en temas de salud y alimentación por parte de la familia, la sociedad y del Estado, tal y como se establece en el artículo 50 de la Constitución Política (...)”.

2.3. El derecho a la nacionalidad de niños y niñas

El ordenamiento jurídico nacional y las disposiciones de carácter internacional ratificadas por Colombia reconocen el derecho a la nacionalidad como un derecho inherente a la persona humana

y marcan el derrotero ético y político que debe seguir el Estado colombiano para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y niñas residentes en el territorio de su jurisdicción, con el fin de, entre otras, adelantar las acciones pertinentes para prevenir la apatridia.

Así pues, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 15, dispone que toda persona tiene derecho a una nacionalidad y nadie será privado arbitrariamente de ella ni del derecho a cambiarla. Igualmente, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966¹⁰, en el artículo 15, establece que todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica, y en el artículo 24 preceptúa: “2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. 3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad”.

A su vez, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo XIX establece que “Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponde y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela”. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” de 1969¹¹ prescribe el derecho de toda persona a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació, si no tiene derecho a otra (artículo 20).

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de las *Niñas Yean y Bosico*, entendió que la vulneración del derecho a la nacionalidad y de los derechos del niño acarrea “igualmente la lesión de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, al nombre, y a la igualdad ante la ley, bajo la Convención Americana (párrs. 174-175, 179-180 y 186-187)”. Específicamente, al respecto señaló que “el status migratorio de una persona no se transmite a sus hijos” y que “el status migratorio de una persona no puede ser condición para el otorgamiento de la nacionalidad por el Estado”.

Asimismo, en línea con la Opinión Consultiva número 18 relativa a *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados* (2003), la Corte señala que:

“(...) el deber de respetar y garantizar el principio de la igualdad ante la ley y no discriminación es independiente del status migratorio de una persona en un Estado. Es decir, los Estados tienen la obligación de garantizar este principio fundamental a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su estancia regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa. De acuerdo con lo señalado, (...) la Corte considera que:

¹⁰ Aprobada por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

¹¹ Aprobada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-677 de 2017.

a) el status migratorio de una persona no puede ser condición para el otorgamiento de la nacionalidad por el Estado, ya que su calidad migratoria no puede constituir, de ninguna forma, una justificación para privarla del derecho a la nacionalidad ni del goce y ejercicio de sus derechos;

b) el estatus migratorio de una persona no se transmite a sus hijos, y

c) la condición del nacimiento en el territorio del Estado es la única a ser demostrada para adquisición de la nacionalidad, en lo que se refiere a personas que no tendrían derecho a otra nacionalidad, si no adquieren la del Estado en donde nacieron” (Subrayado fuera del texto).

En la misma dirección, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹² indica que “(...) los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) iii) el derecho a una nacionalidad (...)”.

Al respecto, específicamente la Convención sobre los Derechos del Niño, firmada y ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989¹³, dispone que los Estados partes se comprometen a respetar los derechos enunciados en la Convención y asegurar su aplicación a cada niña o niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

En el artículo 7°, la Convención sobre los Derechos del Niño establece:

“1. El niño será inscrito inmediatamente de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. 2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultará de otro modo apátrida” (Subrayado fuera de texto).

Igualmente, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Resolución 68/141 del 18 de diciembre de 2013, observa que:

“(...) la falta de registro civil y de la documentación conexas vuelve a las personas vulnerables a la apatridia y a los riesgos en materia de protección relacionados con esta, reconoce que la inscripción de los nacimientos permite que

quede registrada oficialmente la identidad jurídica de los niños y es esencial para prevenir y reducir la apatridia, y acoge con beneplácito el compromiso asumido por los Estados de asegurar el registro del nacimiento de todos los niños (...)”.

La apatridia se refiere a “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”¹⁴, y teniendo en cuenta la grave violación de derechos humanos que implica, a nivel internacional se encuentra regulada principalmente en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, que entró en vigor el 6 de junio de 1960, y la Convención para reducir los casos de Apatridia de 1961, que entró en vigor el 13 de diciembre de 1975.

La Convención de 1954 contiene disposiciones para la regularización y mejorar la condición de los apátridas, y la Convención de 1961, tiene el objetivo de prevenir la apatridia al nacimiento, exigiendo a los Estados conceder la nacionalidad a las niñas y los niños nacidos en su territorio. Mediante la Ley 1588 del 19 de noviembre de 2012, Colombia aprobó las convenciones mencionadas.

Sobre esta grave violación a los derechos humanos, la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la “Conclusión sobre la Identificación, Prevención y Educación de la Apatridia y la Protección de los Apátridas” expresó su preocupación por “(...) las condiciones graves y precarias que enfrentan muchos apátridas, que pueden abarcar la carencia de identidad jurídica y la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de resultados de no tener acceso a la educación; libertad de circulación limitada; situaciones de detención prolongada; imposibilidad de buscar empleo; falta de acceso a la propiedad; falta de acceso a la atención médica básica (...)”.

Frente a la prevención de la apatridia, este organismo “Insta a los Estados a que faciliten la inscripción de los nacimientos y la emisión de certificados de nacimiento u otros documentos apropiados como medio de proporcionar una identidad a los niños y a que, cuando proceda y sea pertinente, lo hagan con la asistencia del Acnur, el Unicef y el Unfpa (...)”.

Así mismo, la Observación General Conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional indica:

“(...) a fin de hacer efectivos los derechos de todos los niños en el contexto de la migración internacional, los elementos siguientes deben formar parte de las políticas y prácticas que se elaboren y apliquen: a) políticas amplias, interinstitucionales, entre las autoridades encargadas del bienestar y la

¹² Aprobada por Colombia mediante Ley 22 de 1981.

¹³ Aprobada por Colombia mediante Ley 12 de 1991.

¹⁴ ONU, Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 6 de junio de 1960.

protección infantil y otros órganos decisivos, en particular con respecto a la protección social, la salud, la educación, la justicia, la migración y las cuestiones de género, y entre las administraciones regionales, nacionales y locales; b) recursos suficientes, incluidos recursos presupuestarios, con miras a asegurar la aplicación efectiva de las políticas y programas; y c) una capacitación continua y periódica de los funcionarios encargados de la protección infantil, la migración y cuestiones conexas acerca de los derechos de los niños, los migrantes y los refugiados y acerca de la apatridia, incluida la discriminación interseccional

(...)

El principio de no discriminación es fundamental y se aplica en todas sus manifestaciones con respecto a los niños en el contexto de la migración internacional. Todos los niños que participan en la migración internacional o se ven afectados por ella tienen derecho al disfrute de sus derechos, con independencia de su edad, género, identidad de género u orientación sexual, origen étnico o nacional, discapacidad, religión, situación económica, situación de residencia o en materia de documentación, apatridia, raza, color, estado civil o situación familiar, estado de salud u otras condiciones sociales, actividades, opiniones expresadas o creencias, o los de sus padres, tutores o familiares. Este principio es plenamente aplicable a cada niño y a sus padres, con independencia de cuál sea la razón para trasladarse, ya sea que el niño esté acompañado o no acompañado, en tránsito o establecido de otro modo, documentado o indocumentado o en cualquier otra situación” (Subrayado fuera de texto).

En relación con la inscripción de los nacimientos y la nacionalidad menciona:

“La falta de inscripción de los nacimientos puede tener repercusiones negativas en el disfrute de los derechos de los niños, como el matrimonio infantil, la trata de niños, los reclutamientos forzados y el trabajo infantil. Las inscripciones de los nacimientos también pueden contribuir a lograr la condena de quienes hayan maltratado a un niño. Los niños no inscritos en un registro corren especial riesgo de convertirse en apátridas cuando han nacido de padres que se encuentran en una situación migratoria irregular debido a los obstáculos existentes para adquirir la nacionalidad en el país de origen de los padres y también de poder inscribirse en el registro y recibir la nacionalidad en su lugar de nacimiento¹⁵ (El subrayado es nuestro).

Aunque los Estados no están obligados a conceder su nacionalidad a todos los niños nacidos en su territorio, se les exige que adopten todas las medidas apropiadas, tanto a nivel nacional como en cooperación con otros Estados, para que todos los niños tengan una nacionalidad al nacer.

Una medida fundamental es la concesión de la nacionalidad a un niño nacido en el territorio del Estado, en el momento de nacer o lo antes posible después del nacimiento, si de otro modo el niño fuera apátrida (Subrayado fuera de texto).

Deben revocarse las leyes sobre la nacionalidad que discriminen en lo que respecta a la transmisión o adquisición de la nacionalidad por razones prohibidas, entre otras en relación con la raza, el origen étnico, la religión, el género, la discapacidad y la situación migratoria del niño y/o sus padres. Además, todas las leyes sobre la nacionalidad deben aplicarse sin ningún tipo de discriminación, por ejemplo, con respecto a la situación de residencia y a las exigencias de duración de esta, a fin de que se respete, proteja y haga efectivo el derecho de todos los niños a una nacionalidad (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Como se observa, los Estados se encuentran en la obligación de reforzar las medidas para conceder la nacionalidad a los niños y niñas nacidos en su territorio, en situaciones en las que de otro modo serían apátridas.

En relación con este asunto, la Constitución Política de Colombia en el artículo 44 dispone que:

“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” (Subrayado fuera de texto).

La Ley 1098 de 2006 por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, la cual se aplica a “todos los niños, las niñas y los adolescentes nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio nacional (...)”, establece en su artículo 25 que “Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen como el nombre, la nacionalidad y filiación conforme a la ley. Para estos efectos deberán ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento, en el registro del estado civil. Tienen derecho a preservar su lengua de origen, su cultura e idiosincrasia”.

En concordancia con las normas constitucionales, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha establecido la especial protección de los derechos fundamentales de las y los extranjeros que se

¹⁵ Según el artículo 1° de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, el término apátrida designa a “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.

encuentran en casos de extrema urgencia, como ocurre con la situación de migración irregular masiva de población venezolana. Al respecto, específicamente ha indicado que “se debe brindar el acceso a ciertos servicios públicos a los extranjeros, de manera que se permita el goce de sus derechos fundamentales en el territorio colombiano, asegurando el mínimo vital, atenciones básicas y las necesidades más elementales, especialmente en casos de extrema urgencia”¹⁶.

3. **Propuesta normativa**

El artículo 96 de la Constitución Política establece que la nacionalidad colombiana se adquiere por nacimiento o por adopción. Así, por nacimiento serán nacionales (i) las y los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos o hijas de extranjeros, su padre o madre estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento; (ii) los hijos o hijas de padre o madre colombianos, que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaran en la República.

Por otra parte, por adopción podrán ser nacionales colombianos: (i) las y los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción; (ii) las y los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieran, y (iii) las y los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.

Teniendo en cuenta que como se observa, el constituyente no optó por el *ius soli* como opción para la adquisición del derecho a la nacionalidad, sino que estableció unos criterios para su titularidad, se considera que es viable modificar la Ley 43 de 1993, mediante la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana cuando esta se obtiene por adopción. Lo anterior, con el fin de incluir un inciso que contemple la posibilidad de que se otorgue la nacionalidad por adopción a los hijos e hijas de extranjeros venezolanos en situación de inmigración irregular nacidos en el territorio colombiano, sin que aquellos deban probar el domicilio en los términos que lo estipula el Código Civil, sino con el registro civil de nacimiento, o en su defecto, con el certificado de nacido vivo en Colombia.

Ello en la misma vía de lo ya establecido por el inciso tercero de dicha norma que prevé la flexibilización de la prueba del domicilio para el caso de los hijos e hijas de extranjeros nacidos en territorio colombiano a los cuales ningún Estado les reconozca la nacionalidad, estableciendo que

para dicho efecto, la prueba de nacionalidad será el registro civil de nacimiento, sin exigir el domicilio.

Para la Defensoría del Pueblo es importante delimitar temporalmente la propuesta que presenta con el fin de no dejar por fuera de su amparo a ninguna mujer que se encuentre en estado de gestación y ya esté en Colombia, pero sin que la norma represente un incentivo para que más personas migren al país con la expectativa de mejorar sus condiciones de vida y la de sus futuros hijos o hijas, pues no se cuenta con condiciones adecuadas para satisfacer dicha expectativa. Además, sugiere que ella debería partir desde el año que se ha identificado el agravamiento de la crisis migratoria desde Venezuela, es decir desde 2015.

En consecuencia, la propuesta legislativa incluye un inciso en el artículo 5° de la Ley 143 de 1993 que contempla la posibilidad de que se otorgue la nacionalidad por adopción a los hijos e hijas de extranjeros venezolanos en situación de inmigración irregular nacidos en el territorio colombiano, sin que aquellos deban probar el domicilio en los términos que estipula el Código Civil, sino con el registro civil de nacimiento o en su defecto, con el Certificado de nacido vivo en Colombia.



CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA
Defensor del Pueblo

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (artículos 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 8 de abril del año 2019 se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 251**, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el señor Defensor del Pueblo, doctor *Carlos A. Negret M.*

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 8 de abril de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 251 de 2019 Senado, *por medio del cual se establece un régimen especial para adquirir la nacionalidad colombiana por adopción, para hijos e hijas de venezolanos en situación de inmigración irregular nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Defensor del Pueblo, doctor *Carlos Alfonso Negret Mosquera*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-421 de 2017.

República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 8 de abril de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2019
SENADO

por medio de la cual se dictan normas de protección y seguridad vial para motociclistas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* A través de esta ley se incorporan nuevos requerimientos que garanticen la vida y la integridad física de los motociclistas en Colombia.

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 68 de la Ley 769 de 2002, así:

Artículo 68. *Utilización de los carriles.* Los vehículos transitarán de la siguiente forma:

(...)

Parágrafo 3°. En los municipios y distritos de Colombia de más de cien mil habitantes, las autoridades territoriales deben prever la existencia de carriles exclusivos para motocicletas.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 94 de la Ley 769 de 2002, así:

Artículo 94. *Normas generales para bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos.* Los conductores de bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos estarán sujetos a las siguientes normas:

Deben transitar por la derecha de las vías a distancia no mayor de un (1) metro de la acera u orilla y nunca utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo.

Los conductores de estos tipos de vehículos y sus acompañantes deben vestir chalecos o chaquetas reflectivas de identificación, que deben ser visibles cuando se conduzca entre las 18:00 y las 6:00 horas del día siguiente, y siempre que la visibilidad sea escasa.

No deben sujetarse de otro vehículo o viajar cerca de otro carruaje de mayor tamaño que lo oculte de la vista de los conductores que transiten en sentido contrario.

No deben transitar sobre las aceras, lugares destinados al tránsito de peatones y por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban.

Deben conducir en las vías públicas permitidas o, donde existan, en aquellas especialmente diseñadas para ello.

Deben respetar las señales, normas de tránsito y límites de velocidad.

No deben adelantar a otros vehículos por la derecha o entre vehículos que transiten por sus respectivos carriles. Siempre utilizarán el carril libre a la izquierda del vehículo por sobrepasar.

Deben usar las señales manuales detalladas en el artículo 69 de este código.

Los conductores y los acompañantes, cuando hubiere, deberán utilizar casco de seguridad en estado íntegro, que corresponda a la talla correcta, con protección total de cabeza y cara, de acuerdo como fije el Ministerio de Transporte.

La no utilización del casco de seguridad o que no cumpla con las condiciones exigidas dará lugar a la inmovilización del vehículo.

Parágrafo. A partir del año 2022, las motocicletas que se fabriquen en Colombia, así como las que se importen, deberán tener cinturón de seguridad y su uso será obligatorio.

Artículo 4°. Adiciónese un párrafo al artículo 96 de Ley 769 de 2002, así:


Artículo 96. *Normas específicas para motocicletas, motociclos y mototriciclos.*

(...)

Parágrafo. A partir del año 2022, las motocicletas que se fabriquen en Colombia, así como las que se importen, deberán contar con sistema de encendido automático de luces.

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

Cordialme



ROY BARRERAS
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio de la cual se dictan normas de protección y seguridad vial para motociclistas.

De acuerdo con cifras del Ministerio de Transporte

¹, en 2018 hubo seis mil ochocientos dos muertes de motociclistas en accidentes de tránsito, una tercera parte de estos accidentes fueron responsabilidad del motociclista afectado.

De acuerdo con la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, *entre enero y marzo de 2019 perdieron la vida 629 motociclistas, de los cuales el 60% de los fallecidos están en el rango de 20 a 40 años y el 18% son mujeres*².

¹ Mintransporte.gov.co

² https://caracol.com.co/radio/2019/04/03/nacional/1554313898_249772.html

Así las cosas y con el objetivo de evitar que este tipo de accidentes sigan cobrando vidas, a través de este proyecto de ley se presentan una serie de medidas que buscan garantizar en la mayor medida posible la seguridad de los motociclistas.

Estas medidas son las siguientes:

1. Utilización de cascos adecuados, que cumplan los estándares necesarios de seguridad, so pena de inmovilización del vehículo. Algunas personas utilizan cascos que no corresponden a su talla, que no garantizan la seguridad de cabeza y rostro, e incluso algunas utilizan cascos reparados. En estas circunstancias, un accidente de tránsito necesariamente terminará en la muerte o graves lesiones para el motociclista.

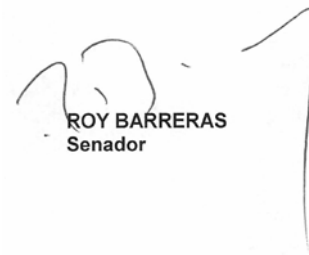
2. Cinturón de seguridad. En los carros se ha demostrado la eficiencia en protección y seguridad que representan los cinturones de seguridad; en el caso de las motocicletas, el uso de este elemento evita que la persona se mueva en una trayectoria que pueda generar un accidente mayor.

3. Carriles exclusivos. Si bien es cierto que desde el año 2002 se dejó en manos de las entidades territoriales la existencia de carriles exclusivos, se hace necesario ahora garantizar que esta disposición sea obligatoria en ciudades de más de cien mil habitantes.

4. Sistema de encendido automático de luces. Una de las medidas de seguridad más eficaces en relación con las motocicletas es la utilización de las luces, que garantizan la ubicación del vehículo en medio de los carros. No obstante, no siempre los motociclistas hacen caso a esta disposición, es por esto que se propone que se torne obligatoria la existencia de tecnologías que garanticen el encendido automático de las luces.

En estos términos se sintetizan las reformas a tres artículos del Código de Tránsito, que buscan garantizar la seguridad de los motociclistas y evitar el exagerado número de accidentes que se presentan con estos tipos de vehículos automotores.

Cordialmente,



ROY BARRERAS
Senador

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 8 de abril de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 253 de 2019 Senado, *por medio de la cual se dictan normas de protección y seguridad vial para motociclistas*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Roy Leonardo Barreras Montealegre*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Abril 8 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar

Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 258 DE 2018 CÁMARA, 182 DE 2017 SENADO

por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.

Bogotá, D. C., 8 de abril de 2019

Honorable Senador

ERNESTO MACÍAS TOVAR

Presidente Senado de la República
Honorable Representante
ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
Presidente Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Informe de Conciliación Proyecto de ley Orgánica número 258 de 2018 Cámara, 182 de 2017 Senado, por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.

Respetados señores Presidentes:

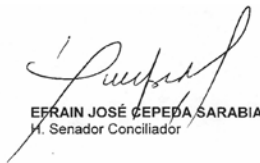
En cumplimiento de la honrosa designación que nos hicieron, y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos integrantes de la Comisión de Conciliación nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias de Senado y de la Cámara de Representantes el texto conciliado al proyecto de ley de la referencia.

Para cumplir con dicha labor, nos reunimos para estudiar y analizar los textos aprobados por las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, con el fin de llegar por unanimidad a un texto conciliado.

Finalmente, llegamos a la conclusión de manera unánime de acoger en su totalidad el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes de la República de Colombia el día 12 de diciembre de 2018, como consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 035 de diciembre 12 de 2018 y el cual ha sido publicado en la *Gaceta del Congreso* número 95 del viernes 1 de marzo de 2019.

En consecuencia, los suscritos conciliadores solicitamos a las plenarias del honorable Congreso de la República aprobar la conciliación al Proyecto de ley Orgánica número 258 de 2018 Cámara, 182 de 2017 Senado, *por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de La C. P.*

De los honorables Congresistas,



EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA
H. Senador Conciliador



HARRY GIOVANNY GONZALEZ GARCIA
H. Representante Conciliador

**TEXTO CONCILIADO DEL PROYECTO
DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 258 DE 2018
CÁMARA, 182 DE 2017 SENADO**

Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para fortalecer la Región Administrativa y de Planificación (RAP) y establecer las condiciones y el procedimiento para su conversión en Región Entidad Territorial (RET), así como reglamentar su funcionamiento y regular las relaciones entre estas y las otras entidades territoriales existentes, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2º. Se modifica el numeral quinto (5º) del artículo tercero (3º) de la Ley 1454 del 2011, así:

Regionalización. El Estado colombiano desarrollará sus funciones utilizando la figura de las regiones para planificar, organizar y ejecutar sus actividades en el proceso de construcción colectiva del país, promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y de Regiones como Entidades Territoriales (RET) como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales y funcionales a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana. En tal sentido, la creación y el desarrollo de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Regiones como Entidad Territorial (RET) se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial, con el fin de fortalecer el desarrollo nacional.

Artículo 3º. Hecho Regional. Es un fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región. Los hechos regionales son declarados por la respectiva Junta Directiva de la Región Administrativa y de Planificación (RAP) o la Junta Regional de las Regiones como Entidad Territorial (RET).

TÍTULO II
LAS REGIONES
CAPÍTULO I

**Regiones Administrativas y de Planificación
(RAP)**

Artículo 4º. Se modifica el artículo treinta (30) Ley 1454 del 2011, así:

Región Administrativa y de Planificación (RAP). De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio una región administrativa y de planificación (RAP), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto de promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional. Con tal fin la Región de Administración y de Planificación (RAP) tendrá las siguientes funciones:

1. Promover acciones que contribuyan a concretar el enfoque de desarrollo regional,

considerando las necesidades, características y particularidades económicas, culturales, sociales y ambientales y fomentando el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los entes territoriales que la conforman.

2. Fomentar la identidad cultural regional, basada en los principios de respeto a la diversidad y la diferencia, no discriminación, convivencia pacífica y solución de conflictos a través del diálogo y la controversia democrática.

3. Propender a la coherencia y articulación de la planeación entre las entidades territoriales que la conforman y con los diferentes niveles de gobierno.

4. Diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos que sean de interés mutuo de las entidades que la conforman y que conduzcan al desarrollo integral sostenible.

5. Prestar asesoría técnica en asuntos de carácter regional y en temas relativos a la prestación de servicios subregionales a las entidades territoriales que hagan parte del territorio que conforma la Región de Administración y de Planificación (RAP).

6. Promover la generación de capacidades institucionales para la gestión del desarrollo de las entidades territoriales que conforman la Región de Administración y de Planificación (RAP).

7. Promover la incorporación del enfoque regional en los planes de ordenamiento territorial, los planes de ordenamiento departamental, los planes de desarrollo y en los diferentes instrumentos de planificación.

8. Participar en los procesos de ordenamiento y planificación de los recursos naturales del componente ecológico y ambiental de la región.

9. Gestionar recursos de cofinanciación de los diferentes niveles de gobierno, de cooperación internacional y promover alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos estratégicos de la Región de Administración y de Planificación (RAP).

10. Promover la adopción de mecanismos de integración y asociatividad contemplados en la Ley 1454 de 2011 y apoyar la conformación de espacios de concertación regional.

11. Ejecutar los proyectos de interés regional en ejercicio de las funciones propias de su naturaleza o utilizando los mecanismos de asociación que permita la normatividad vigente.

12. Contratar o convenir con la Nación o con cualquier entidad territorial o entidad estatal a través de los contratos o convenios o cualquier otro instrumento de planificación y la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo regional y programas del Plan Nacional de Desarrollo.

13. Promover la constitución y fortalecimiento de las redes de ciudades como dinamizadoras del desarrollo regional, con visión incluyente hacia los diferentes grupos sociales y etnias que la habitan.

14. Impulsar la investigación y la producción de conocimiento a nivel regional.

15. Las demás que señalen la Constitución y la ley, así como las competencias que deleguen los entes territoriales señaladas en el convenio interadministrativo para la creación de la Región de Administración y de Planificación (RAP), o en sus respectivos estatutos.

16. Prestar el apoyo necesario para la presentación y desarrollo de proyectos a nivel subregional y a nivel de las áreas metropolitanas, con el fin de articular los procesos de planificación con los de la región.

En ningún caso las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país.

Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica y proximidad tratándose del territorio insular colombiano.

Lo anterior no impedirá que departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

Parágrafo 1°. Los distritos especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación (RAP) tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los departamentos.

Parágrafo 2°. Lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAP-E) entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital.

Parágrafo 3°. De conformidad con el artículo 325 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAP-E), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E) podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda.

Parágrafo 4°. Los proyectos promovidos por la Región de Administración y de Planificación (RAP) deberán tener un impacto regional que será evaluado y definido por el Consejo Regional Administrativo de Planeación.

Parágrafo 5°. Un departamento podrá pertenecer a más de una Región Administrativa y de Planificación (RAP).

Parágrafo 6°. Para todos los efectos de la legislación y regulación colombiana, la Región

Administrativa y de Planeación Especial será referida con la sigla RAP-E.

Parágrafo 7°. Para todos los efectos de la legislación y regulación colombiana, se hace claridad que las RAP y RAP-E son Regiones Administrativa y de Planificación.

Artículo 5°. *Se modifica el artículo treinta y dos (32) Ley 1454 del 2011, así:*

Artículo 32. Financiación. El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) se financiará con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y los incentivos que defina el Gobierno nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen.

Los recursos de inversión de la Región de Administración y Planificación (RAP) provendrán de los aportes de las entidades territoriales que concurren en su conformación, los recursos provenientes del crédito público y la cofinanciación del presupuesto general de la Nación y de otras fuentes de financiación territorial, las donaciones en su favor y los demás que establezca la ley, en concordancia con sus funciones.

A partir de la vigencia fiscal siguiente a la aprobación de la presente ley, el Gobierno nacional podrá asignar una partida en las leyes de presupuesto general de la nación anuales que tenga como objetivo cofinanciar los proyectos de inversión de impacto regional definidos por las Regiones de Administración y Planificación (RAP) para su ejecución.

Los recursos de inversión asignados por las entidades territoriales para el logro de los objetivos de la Región Administrativa y de Planificación (RAP) podrán ser utilizados en todo el territorio que la conforma, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

Parágrafo 1°. Las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) podrán presentar proyectos a los fondos de cofinanciación.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, en un plazo máximo de 12 meses, a partir de la promulgación de esta ley, establecerá una política orientada al desarrollo de proyectos que permitan la cofinanciación multisectorial de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP).

Parágrafo 3°. La gestión y celebración de operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas, las operaciones propias del manejo de la deuda pública y las conexas con las anteriores, por parte de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), se sujetarán a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades descentralizadas del orden territorial.

Artículo 6°. Participación en el Sistema General de Regalías. Se modifica el artículo veinticinco (25) del capítulo I de la Ley 1530 de 2012, así:

Artículo 25. Formulación y presentación de los proyectos de inversión. Con las particularidades previstas en el capítulo IV de este título, todo proyecto de inversión debe ser formulado de conformidad con las metodologías y lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación y en desarrollo de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994 y con base en los lineamientos que defina la Comisión Rectora.

Para tales efectos, todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y las comunidades étnicas minoritarias podrán formular proyectos de inversión en los términos del inciso anterior.

Los proyectos de inversión serán presentados por las entidades territoriales al respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión y por las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), previa autorización de las entidades territoriales que la conforman, acompañados de los respectivos estudios y soportes previa revisión del cumplimiento de las características a que se refiere el artículo 23 y la armonización con los planes de desarrollo territoriales.

Tratándose de proyectos que tengan enfoque diferencial en las comunidades indígenas, la presentación de los mismos se realizará por los representantes de esas comunidades.

Tratándose de proyectos que tengan enfoque diferencial en las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la presentación de los mismos se realizará por los representantes de esas comunidades elegidos únicamente y de manera autónoma por las organizaciones de base de comunidades negras o consejos comunitarios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, debidamente inscritas en el registro único del Ministerio del Interior. Para los efectos previstos en este inciso, no podrán participar asociaciones que estén conformadas por entidades estatales.

Artículo 7°. *Se modifica el artículo treinta y seis (36) del capítulo III de la Ley 1530 de 2012, así:*

Artículo 36. Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica de estos órganos colegiados de administración y decisión se ejercerá directamente por las Secretarías de Planeación o las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) de los departamentos que forman parte de dicho órgano, la cual será designada de manera conjunta. Esta se encargará de proporcionar la infraestructura logística, técnica y humana requerida para el funcionamiento del órgano colegiado, así como de convocar a sus miembros. Así mismo, tendrá a su cargo la relatoría y elaboración de actas de las sesiones del órgano colegiado.

Parágrafo. Las Regiones de Administración y de Planificación (RAP) y las Regiones Entidad Territorial (RET) podrán presentar sus proyectos a todas las fuentes de financiación nacionales. Sin embargo, aquellos recursos no podrán ser utilizados

en gastos de funcionamiento de las regiones ni los departamentos que las constituyen.

Artículo 8°. Comité asesor. Créase el comité asesor de la Región Administrativa y de Planificación (RAP), conformado por los Secretarios de Planeación de los Entes Territoriales asociados, por representantes de la academia regional, por los representantes del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil de la región, por los representantes de los grupos étnicos en la región y por los delegados del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, del Ministerio de Hacienda, del Departamento Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación.

El comité se encargará de apoyar al Consejo Regional Administrativo y de Planificación por medio de la prestación de la asesoría técnica requerida para el funcionamiento de la Región Administrativa de Planeación (RAP), particularmente en lo que tiene que ver con la elaboración y presentación de proyectos, recaudo fiscal, transparencia, eficiencia del gasto y los demás aspectos necesarios para el cumplimiento de las funciones de la Regiones de Administración y de Planificación (RAP).

El Gobierno nacional, por medio del Ministerio del Interior, en un plazo máximo de 12 meses a partir de la promulgación de esta ley, determinará la forma de asignación y los miembros de este comité asesor.

CAPÍTULO II

Regiones Entidades Territoriales

Artículo 9°. Condiciones para la conversión de una Región de Administración y Planificación (RAP) y de una Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E) en Región Entidad Territorial. Para que una Región de Administración y Planificación y una Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E) puedan solicitar su conversión en Región Entidad Territorial, deberán cumplir con las siguientes condiciones:

1. Solicitud formulada por los Departamentos que conforman la Región Administrativa y de Planificación (RAP) y por los departamentos y el Distrito de Bogotá en el caso de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E) a través de sus gobernadores y alcalde, respectivamente, avalada mediante ordenanza por las respectivas asambleas departamentales y del Concejo Distrital en el caso de Bogotá por pertenecer a la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E).

2. Contar con un documento técnico de soporte, el cual deberá contener como mínimo:

- Diagnóstico y análisis de las dimensiones técnicas que justifiquen su conversión a Entidad Territorial, y las dimensiones orgánicas y arreglos institucionales con los que se daría su participación dentro del Sistema Territorial colombiano en materia de competencias, funciones y recursos.

- Propuesta y hoja de ruta para adelantar su proceso de conversión, con las acciones que

desarrollará en cada plazo, en función de los hechos regionales previamente definidos.

3. La solicitud deberá ser presentada al Congreso de la República, acompañada del proyecto de ley respectivo.

4. La Región Administrativa y de Planificación (RAP) debe haber funcionado como tal al menos durante cinco (5) años.

5. Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

6. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos que conforman la región.

Parágrafo 1°. Los departamentos que conformen cualquier Región Administrativa de Planificación solo podrán pertenecer a una Región Entidad Territorial.

Parágrafo 2°. Los departamentos que a la entrada en vigencia de esta ley no pertenezcan a ninguna Región Administrativa y de Planificación (RAP) podrán asociarse en una RAP o RET, en cualquier momento, cumpliendo con la normatividad vigente.

Parágrafo 3°. La conversión de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) en Regiones Entidades Territoriales solo podrá darse a partir del año 2022, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones señaladas en el presente artículo.

Artículo 10. Atribuciones. La Región Entidad Territorial (RET) tendrá las siguientes atribuciones orientadas al desarrollo económico y social del respectivo territorio, bajo los principios de convivencia pacífica, sostenibilidad, inclusión, equidad y cierre de brechas intra- e interregionales y urbano-rurales:

a) Adelantar las gestiones necesarias para cumplir con las competencias que le señalen la Constitución y la ley. Para tal fin, deberán contar con la suficiencia financiera, técnica e institucional;

b) Administrar los recursos que se le asignen y establecer los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, legales y ordenanzas. Sobre sus recursos propios, tendrá autonomía para definir su destinación en inversión social y sobre los recursos de cofinanciación de la Nación su destinación se definirá de manera concertada con el Gobierno nacional;

c) Formular, adoptar e implementar políticas, planes, programas y proyectos regionales que propendan al desarrollo integral sostenible, el ordenamiento territorial y la protección y promoción de ecosistemas estratégicos, conforme a las funciones y competencias asignadas;

d) Ejercer desde su autonomía territorial y en lo pertinente, las funciones asignadas a las Regiones de Administración y Planificación (RAP) en el artículo cuarto de la presente ley;

e) Participar en los órganos colegiados de dirección y decisión de las entidades nacionales que intervengan en la región;

f) Las demás que le sean asignadas por la Constitución y las leyes.

Parágrafo 1º. Las regiones ejercerán sus atribuciones en concordancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que constitucionalmente regulan las relaciones entre las distintas entidades territoriales.

Parágrafo 2º. En el marco de las atribuciones reconocidas a las regiones, la Nación procederá a trasladarles competencias específicas con un enfoque diferencial que tenga en cuenta las capacidades institucionales de las mismas. Para su cumplimiento implementará un programa de regionalización de las políticas, recursos, acciones y estructura administrativa de las entidades nacionales con impacto en las regiones.

Parágrafo 3º. En cualquier caso, las políticas, planes, programas y proyectos promovidos por la Región Entidad Territorial (RET) deberán tener un impacto regional que será evaluado y definido por los órganos de administración.

Parágrafo 4º. El Gobierno nacional, por medio del Departamento Nacional de Planeación, con la participación de los departamentos, conformará una misión de descentralización en los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la presente ley. Esta misión contará con un plazo máximo de 18 meses para presentar al Congreso de la República iniciativas constitucionales y legislativas para ordenar y definir la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales señaladas en el artículo 286 de la Constitución Política.

Artículo 11. Órganos de administración. Cada Región Entidad Territorial (RET) tendrá una junta regional compuesta por los gobernadores de los departamentos que la conformen y el alcalde del Distrito Capital de Bogotá en el evento en que este sea parte. Dicha junta designará un gerente regional, que será el representante de la Región, y la autoridad regional administrativa de superior jerarquía dentro de la estructura orgánica de la Región Entidad Territorial (RET). El régimen jurídico de funciones, requisitos, periodo, inhabilidades, prohibiciones e incompatibilidades será definido por la ley que cree la respectiva región.

Las funciones de los órganos de administración de la Región Entidad Territorial (RET) no tendrán duplicidad de funciones con las que desarrollen otros organismos existentes en las entidades territoriales que la conforman.

Las competencias y atribuciones de los Gobernadores y Alcaldes estipulados en la Constitución y la ley no surtirán menoscabo alguno.

Artículo 12. Control fiscal. La Contraloría General de la República será la entidad encargada de efectuar la vigilancia de la gestión fiscal de las regiones de administración y planificación (RAP) y de la Región Entidad Territorial (RET). En ninguna circunstancia se podrá crear estructura adicional para atender esta labor.

Artículo 13. Financiación de la Región Entidad Territorial (RET). Los recursos de inversión de la Región Entidad Territorial (RET) provendrán de los aportes de las entidades territoriales que concurren en su conformación, los recursos provenientes del crédito público y la cofinanciación del presupuesto general de la Nación y de otras fuentes de financiación territorial, las donaciones en su favor y los demás que establezca la Constitución y la ley, en concordancia con sus funciones.

El Gobierno nacional podrá asignar una partida en las leyes de presupuesto general de la nación para cofinanciar el cumplimiento de las atribuciones conferidas en el artículo 10 de la presente ley. Esta partida, en ningún caso, afectará los recursos que por concepto del Sistema General de Participaciones hayan sido asignados a los Departamentos, Municipios y Distritos con base en la Constitución y la ley.

Parágrafo 1º. Los Planes de Desarrollo Nacionales tendrán en cuenta las asignaciones presupuestales realizadas a la Regiones Entidades Territoriales (RET) legalmente constituidas para desarrollar estrategias de regionalización de las políticas públicas y del presupuesto del plan respectivo.

Parágrafo 2º. Las Regiones Entidades Territoriales (RET) se sujetarán a las normas que, sobre fuentes de financiamiento, incluidas el crédito público, aplican a las entidades territoriales según la Constitución y la ley.

Artículo 14. Principios para la adopción del Estatuto Especial de cada región. Cada Región Entidad Territorial (RET) deberá contar con un estatuto especial que se adoptará con base en los siguientes principios:

1. Paz integral. La paz integral será fin esencial de la Región Entidad Territorial (RET) como valor fundante del Estado social de derecho que rige en Colombia.

2. Reconocimiento de la pluralidad y de la diversidad territorial. La autonomía territorial de las regiones garantiza formas de autogobierno, que siendo compatibles con la unidad política del Estado, reconoce la diversidad local y regional, por lo cual no puede dar un tratamiento idéntico a las entidades territoriales.

3. Participación ciudadana. Las regiones deben garantizar a los ciudadanos la máxima participación en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones de características y efectos propios, como técnica elemental de eficiencia en la Administración pública, en cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado, que facilita la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de las regiones.

4. Responsabilidad y transparencia. Las regiones promoverán de manera activa el control social de la gestión pública, incorporando instrumentos y ejercicios participativos de la ciudadanía en la planeación, ejecución y rendición

final de cuentas, como principio de responsabilidad penal, fiscal, disciplinaria, política, administrativa y de transparencia, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de los asuntos públicos, a fin de prevenir y sancionar irregularidades en la aplicación de la Constitución y de la ley y preservar el cumplimiento de los fines del Estado.

5. Cierre de brechas socioeconómicas. Será objetivo insustituible la búsqueda del progresivo cierre de brechas entre los territorios que conforman la Región Entidad Territorial (RET) y las existentes entre los sectores urbano y rural.

6. Sostenibilidad ambiental, bajo el principio de responsabilidad intergeneracional en el uso y manejo de los recursos naturales.

7. Enfoque de derechos y de género, en los términos establecidos por la Constitución y las leyes, y los fallos jurisprudenciales de la Corte Constitucional en esta materia.

8. Respeto a la diversidad étnica, cultural y de orientación sexual, en reconocimiento al derecho a la no discriminación de las personas, las minorías y los grupos poblacionales.

Parágrafo. Se incluyen como principios rectores de las regiones los consagrados en el artículo 3° de la Ley 1454 de 2011 que están establecidos para el ordenamiento territorial.

9. Promoción de la regionalización. Las Región Entidad Territorial (RET) deberán promover la creación integral de la región, impulsando la competitividad en el marco de la especialización inteligente, la idiosincrasia regional, los hechos regionales y la subsidiariedad de situaciones regionales de las competencias administrativas que los departamentos no puedan cumplir.

TÍTULO III

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 15. Control jurisdiccional y administrativo. Los medios de control que

se interpongan contra las actuaciones de las autoridades regionales se someterán a las reglas de competencia establecidas en la ley para las autoridades, organismos o funcionarios del nivel departamental. En todo caso, asumirá la competencia para conocer de estos asuntos, la jurisdicción contencioso administrativa de la sede de la respectiva Región Entidad Territorial (RET).


Artículo 16. Desarrollo y armonización de la legislación territorial. El Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno nacional, en un plazo máximo de 12 meses a partir de la promulgación de esta ley, expedirá un código de régimen departamental y un código de régimen municipal que integre y armonice la legislación vigente sobre la materia.

Artículo 17. Seguimiento. El Departamento Nacional de Planeación efectuará el acompañamiento y asesoría a la conformación y funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las Regiones Entidad Territorial (RET).

Las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las Regiones Entidad Territorial (RET) rendirán un informe anual sobre su funcionamiento y gestión a las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Congreso.

Artículo 18. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
H. Senador Conciliador


HARRY GIOVANNY GONZALEZ GARCIA
H. Representante Conciliador

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA CÁMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.

Bogotá, D. C., 1° de abril de 2019

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario

Comisión Séptima

Senado

Cra. 7ª N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

Referencia: Observaciones al Proyecto de ley número 194 de 2018 Senado, por medio de la cual

se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.

Respetado Secretario:

Para la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) como gremio que vela por los intereses de quienes hacen parte de la cadena de valor de la construcción en pro de liderar el desarrollo urbano responsable y sostenible, es muy importante acompañar al Congreso de la República en las iniciativas legislativas que promuevan la formulación de la política de vivienda como política de Estado y el desarrollo urbano formal del país.

En este sentido, consideramos loable el proyecto de ley de la referencia, el cual aborda algunos de los aspectos que se requiere para fortalecer el acceso a la vivienda de los hogares colombianos, en particular de los de menores ingresos; así como en materia de

ordenamiento territorial y disponibilidad de suelo urbanizable. Es por ello, que a continuación, nos permitimos presentar una serie de sugerencias que sin duda permitirán fortalecer el proyecto de ley y materializar el objeto que el mismo persigue.

1. Objeto

Se sugiere retomar la iniciativa de elevar la política pública de vivienda y hábitat a política de Estado, con el fin de materializar el derecho a la vivienda digna y la obligación en cabeza del Estado de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho consagrados en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Se eleva a política de Estado la política pública de vivienda y hábitat, para lo cual el Gobierno nacional deberá determinar las bases conceptuales, los principios orientadores, y demás reglas que regirán la ejecución de las estrategias para promover el acceso a la vivienda digna para todos los colombianos y señalará las competencias en materia de habilitación de suelo de las entidades del orden nacional y territorial.

De conformidad con las normas constitucionales es deber del Estado establecer condiciones que permitan hacer efectivo el acceso progresivo de todos los colombianos, especialmente la población desfavorecida, a una vivienda digna. Para ello es necesaria la articulación de las autoridades del orden nacional y territorial, y de las organizaciones privadas, en la construcción de un sistema que abarque todo el territorio nacional, así como definir estrategias que incentiven la construcción, el acceso, la financiación y la adquisición de vivienda con estándares de calidad, en aras de promover la prosperidad general a través del equilibrio de las cargas públicas entre el Estado y los particulares.

La política pública de vivienda y hábitat tendrá como fundamento el Sistema de Ciudades.

2. Definiciones

Se sugiere adicionar un artículo de definiciones, el cual permita que exista claridad frente a algunos conceptos en materia de ordenamiento territorial respecto de los cuales actualmente existen diversidad de interpretaciones. Así como frente a nuevas figuras jurídicas que crea la ley.

Modificación al artículo 8° de la Ley 388 de 1997:

a) **Acción urbanística:** Es el ejercicio de la función pública del ordenamiento del territorio municipal y distrital, conforme al concepto y objeto señalados en los artículos 5° y 6° de la Ley 388 de 1997, la cual se ejerce a través de decisiones administrativas contenidas en actos administrativos de carácter general emitidos por las autoridades competentes, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Las acciones urbanísticas se concretan a través de los siguientes instrumentos: 1. Planes de Ordenamiento Territorial y sus distintas denominaciones. 2. Decretos Reglamentarios de los Planes de Ordenamiento Territorial. 3. Planes Parciales, 4. Macroproyectos. 5. Actuaciones Urbanas Integrales. 6. Modelo de

Actuaciones Urbanas Integrales. 7. Los que la ley defina como acciones.

Los instrumentos en que se concretan las acciones urbanísticas sólo podrán ser expedidos o modificados con fundamento en un Documento Técnico de Soporte, el cual debe ser resultado de los estudios técnicos, financieros, jurídicos, ambientales y de servicios públicos, exigidos y determinados por la ley, de conformidad con cada instrumento, que soporten de manera técnica las decisiones que se adopten sobre el territorio. El Documento Técnico de Soporte de la acción deberá garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, permitiendo el desarrollo de territorios ordenados, planificados y con soporte en la infraestructura necesaria para las edificaciones resultantes.

Las decisiones administrativas de las acciones urbanísticas por sí mismas no consolidan situaciones jurídicas, y sólo se concretan a través de la actuación urbanística.

b) **Actuación urbanística.** Ejercicio de la función pública del ordenamiento territorial, que se efectúa a través de actos administrativos de carácter particular, que autoriza o permite actuar sobre un territorio específico con base en las decisiones administrativas contenidas en la acción urbanística, de la cual toma su sustento técnico, jurídico y financiero.

La actuación urbanística concreta los derechos y obligaciones establecidos por la acción urbanística como parte de las políticas, estrategias, programas y metas del ordenamiento del territorio. En la ejecutoria de los actos administrativos de carácter particular que autorizan las actuaciones urbanísticas se consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares; y en consecuencia se consolidan los derechos y las obligaciones contenidos en ellas, quedando obligados los particulares titulares de las mismas y la autoridad municipal o distrital competente a respetar los derechos y obligaciones que se derivan de tales actos.

Son actuaciones urbanísticas la licencia de parcelación, urbanización, construcción de inmuebles y demás establecidas por la normatividad nacional. La actuación urbanística materializa en el territorio los objetivos contenidos en el artículo 1° de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo modifique, derogue, sustituya y por ello los derechos y obligaciones derivados de la misma deberán tenerse en consideración en la elaboración y expedición de las acciones urbanísticas.

c) **Uso temporal subsidiado:** Modalidad de acceso a la vivienda social que otorgará la tenencia del bien a los hogares de menores ingresos a través del contrato de uso temporal subsidiado.

3. Principio de seguridad jurídica

Las licencias urbanísticas han sido definidas como actos administrativos de carácter particular y concreto, que materializan la acción urbanística mediante la cual los municipios ejercen la función pública del ordenamiento territorial, razón por la cual no soto incorporan el interés del titular, también

de terceros, como los compradores y la comunidad en general. En consecuencia, tienen inmersas obligaciones para el solicitante y titular, mediante las cuales se generan derechos para la ciudad, las cuales tienden a la protección del patrimonio cultural, el medio ambiente, la dotación de espacios públicos y la seguridad en las construcciones, generando efectos frente a terceros.

Ahora bien, en cuanto a los derechos de los compradores, el principio de seguridad jurídica implica para el comprador de vivienda la certeza y confianza legítima de que al comprar en un proyecto que cuente con una licencia urbanística debidamente otorgada tiene la garantía de que el bien adquirido le será entregado en las condiciones en que fue pactado y que esas condiciones de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política serán respetadas ante eventuales cambios normativos.

De igual forma, las licencias generan una serie de derechos a los municipios para recibir suelo y obras que se derivan del cumplimiento de las mismas. No obstante, sin sustento técnico ni jurídico las licencias vienen siendo objeto de suspensiones y revocatorias desconociendo la naturaleza jurídica de actos administrativos de carácter particular y concreto que solo pueden ser suspendidos por un juez; y desamparando el derecho de los hogares colombianos que adquirieron una vivienda que cumple con todos los requisitos y permisos para su construcción. Lo anterior sumado al clima de inestabilidad para la inversión en el sector edificador y su consecuente impacto en la producción de empleo, el efecto tractor en los sectores de insumos y en el crecimiento de la economía en general.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone la siguiente redacción para aterrizar el principio:

Principio de seguridad jurídica en el ordenamiento territorial. El principio de seguridad jurídica deberá estar inmerso en las acciones y actuaciones urbanísticas, a fin de propender por la inversión y estabilidad a mediano y largo plazo del sector edificador.

El otorgamiento de una licencia urbanística en cualquiera de sus modalidades consolida situaciones jurídicas que implican derechos y obligaciones en cabeza de sus titulares, de quienes adquieran o prometan en venta las futuras unidades inmobiliarias, de la comunidad en general y de los municipios y distritos beneficiarios de las obras de cargas locales y generales aprobadas por las mismas.

Para los titulares de las licencias urbanísticas, el otorgamiento de una licencia consolida los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma; y, genera para su titular una serie de deberes en los términos y condiciones autorizados en el acto administrativo que la adopta.

Para el promitente comprador o adquirente de las unidades inmobiliarias que surgirán como consecuencia de la ejecución de las licencias urbanísticas, el otorgamiento de una licencia urbanística consolida el derecho de acceder al

inmueble adquirido o prometido en venta o mediante contrato de fideicomiso en los términos establecidos en la licencia urbanística, así como a disfrutar de las áreas de cesión pública y privada que se generarán como consecuencia de la ejecución del proyecto urbanístico y/o de construcción aprobado.

El otorgamiento de las licencias urbanísticas y el cumplimiento de las obligaciones por parte del titular de las mismas, materializará para la comunidad los derechos colectivos al goce del espacio público de las áreas de cesión que surgen como consecuencia del proyecto urbanístico licenciado y de las obras de infraestructura en servicios públicos y vías de la malla vial arterial que se ejecutan en virtud de la aplicación de un Sistema Equitativo de Reparto de Cargas y Beneficios, así como a la defensa del patrimonio público que se compone, entre otros bienes, de las zonas de cesión que se transfieren como contraprestación de la actuación urbanística, las obras de infraestructura indicadas y las contribuciones por participación en plusvalía que genera la acción en particular.

4. Concertación ambiental

De conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997 en el trámite de adopción o modificación de los POT debe adelantarse una instancia de concertación con la autoridad ambiental, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales. En efecto, una vez concertados los temas ambientales que en esencia definen la estructura ecológica principal del municipio esta constituye una determinante de superior jerarquía que no puede ser modificado por los instrumentos de gestión y planeación del suelo. En el trámite de estos últimos, de acuerdo con las normas vigentes: “la autoridad ambiental solo podrá presentar observaciones de carácter exclusivamente ambiental en relación con el ordenamiento territorial, las cuales deben estar técnicamente y con base en la normativa ambiental vigente; y no podrá exigir la entrega de información adicional a la radicada con el proyecto de plan parcial en la oficina de planeación o la que haga sus veces, salvo que se trate de información que pueda suministrar la oficina de planeación municipal o Distrital en relación con las condiciones ambientales propias de la escala de planificación del plan parcial. (...)”. No obstante, las autoridades ambientales en el trámite de adopción de planes parciales, desconociendo la estructura ambiental definida por el POT establece nuevos elementos ambientales.

Por lo anterior, se sugiere adicionar un artículo que brinde mayor vinculatoriedad a la concertación ambiental de los planes de ordenamiento territorial.

Artículo XX. El acto administrativo que adopte la concertación ambiental en el proceso de formulación de un plan parcial, debe sujetarse a las determinantes ambientales, incorporadas en el trámite de revisión o modificación de los planes de ordenamiento territorial, sin que sea posible adicionar elementos ambientales que no se encuentren previamente incorporados.

Parágrafo. El interesado podrá aportar los estudios y documentos que resulten necesarios para sustentar la formulación del proyecto de plan parcial en relación con las determinantes ambientales de que trata este artículo.

5. Servicios públicos

Para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, es preciso que existan las condiciones que garanticen el acceso a servicios públicos para toda la población, por lo que se sugiere adicionar dos artículos en la materia, que brindan nuevas opciones para proveer de manera eficiente estos servicios:

Artículo XXXX. *Financiación excepcional de infraestructura matriz.* Para el cumplimiento de la meta de habilitación de suelo establecida en las bases del presente Plan Nacional de Desarrollo, los municipios y distritos deberán garantizar la infraestructura necesaria para el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado que no estén a cargo de los urbanizadores, para lo cual podrán hacer uso de herramientas que permitan la participación de capital privado para la financiación de dicha infraestructura, siempre y cuando se garantice la recuperación de la inversión a través de mecanismos tales como reparto de cargas y beneficios, plusvalía o aportes por conexión, entre otros, y se asegure la efectiva prestación del servicio.

Parágrafo 1º. Para los efectos del presente artículo, los aportes de conexión que se cobre a los particulares que financien la infraestructura, podrán incluir tanto los costos involucrados en la conexión del usuario, como los asociados a la ejecución de la infraestructura necesaria para el suministro de los servicios.

Parágrafo 2º. Una vez la empresa de servicios públicos certifique que la infraestructura construida es apta para prestar el servicio, los municipios tendrán la obligación de recibir del urbanizador la infraestructura y entregarla para su usufructo al prestador. El prestador deberá hacer el ajuste tarifario en caso de ser necesario.

Parágrafo 3º. La infraestructura que sea financiada con alguno de los mecanismos de que trata el presente artículo, se entregará con la condición de que su valor no se incluya para calcular la tarifa que se cobrará a los usuarios

6. Mecanismos de apoyo para la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial

Se sugiere ajustar la redacción del artículo 17 del borrador de ponencia de la siguiente manera, de tal forma que se materialice el apoyo del Gobierno nacional a los procesos de revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial y se logren instrumentos con un soporte técnico robusto que permitan tomar decisiones objetivas sobre el suelo y una verdadera planificación de largo plazo que se refleje en ciudades de calidad.

Artículo 17. *Mecanismos de apoyo para la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial*

El Gobierno nacional apoyará la cofinanciación de los estudios técnicos requeridos para la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial en lo

concerniente a las determinantes de ordenamiento territorial, priorizando el sistema de ciudades y dará soporte técnico en la formulación de los mismos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, siempre que las autoridades competentes expidan o aprueben instrumentos o reglamentaciones que incidan en el uso del suelo o en el ordenamiento del territorio, la incorporación de dichas decisiones y su aplicación debe hacerse siguiendo el proceso de revisión y ajuste excepcional del respectivo POT de acuerdo con lo previsto en la Ley 388 de 1997. En la incorporación de las decisiones ambientales al POT, se respetarán las situaciones jurídicas consolidadas conforme a derecho.

Parágrafo 1º. Los particulares podrán cofinanciar o adelantar los estudios técnicos de las determinantes de ordenamiento territorial que contengan la información en el nivel requerido para el desarrollo de acciones y actuaciones urbanísticas.

Parágrafo 2º. Si la cartografía elaborada por las autoridades ambientales, no está a la escala de detalle compatible con el POT, tanto las decisiones de la autoridad ambiental, como los estudios y cartografía en que se sustentaron, serán el insumo a partir del cual, el respectivo municipio o distrito elabore los estudios y cartografía de detalle.

7. Crear mecanismos de cofinanciación para urbanismo (Nación - Municipios)

Se sugiere adicionar el siguiente artículo, con el fin de que se logre adelantar procesos de renovación urbana en el país, los cuales son indispensables dada la escasez de suelo, así como desarrollar proyectos estratégicos, que generen espacios integrales y de calidad y en consecuencia que traigan consigo desarrollo para las ciudades.

Artículo XXX. *Fondo de proyectos urbanos estratégicos.* Créase el Fondo de proyectos urbanos estratégicos como un patrimonio autónomo cuyo objeto será el desarrollo de proyectos urbanos estratégicos con financiación pública y privada. El Fondo será administrado por la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco.

Tendrá como fuentes de financiación los aportes del Presupuesto General de la Nación asignados al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, los aportes en especie que haga el Gobierno nacional, los aportes presupuestales y en especie de las entidades territoriales y recursos derivados de las declaratorias que expida el Gobierno nacional.

El Fondo de Proyectos Urbanos Estratégicos podrá realizar contratos de asociaciones público-privadas para el desarrollo de proyectos urbanos estratégicos. Los proyectos urbanos estratégicos serán aquellos cuyo presupuesto global sea superior a 30 millones de UVT, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional deberá desarrollar herramientas jurídicas, administrativas y financieras para que los inmuebles o terrenos de propiedad de las entidades del sector central y descentralizado territorialmente y por servicios,

puedan ponerse al servicio de esta estrategia con el propósito de ofertar espacios para nuevos desarrollos urbanísticos con componentes de vivienda de interés social o complementarios, en las ciudades, pudiendo acudir para el efecto, entre otros, a contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Tanto la selección del fiduciario, como la celebración de los contratos para la constitución de los patrimonios autónomos y la ejecución y liquidación de los mismos, se regirán exclusivamente por las normas del derecho privado.

Parágrafo 2°. Los alcaldes de los municipios y distritos asociados al sistema de ciudades, con el apoyo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, enviarán al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, un informe con el inventario de tierras urbanizables no urbanizadas dentro del perímetro urbano del municipio o distrito.

En el mencionado informe se deberá discriminar la titularidad pública o privada del predio y se deberá anexar la información de los predios en la que se precise, cuando menos, la disponibilidad o factibilidad de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica y los demás aspectos que mediante lineamientos establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El Gobierno nacional fijará los mecanismos de actualización de la información.

Agradecemos su atención y ponemos a su disposición el Gremio de la Construcción para aportar su conocimiento y experiencia en pro de lograr la estructuración de iniciativas legislativas que busquen el desarrollo integral de las ciudades en un marco de legalidad y por ende el crecimiento económico y social del país.

Cordialmente,

Cordialmente,

SANDRA FORERO RAMÍREZ
Presidente Ejecutiva

**LA COMISIÓN SÉPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los cinco (5) días del mes de abril del año dos mil diecinueve (2019).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en la Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

Concepto: Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol).

Refrendado por: Doctora *Sandra Forero Ramírez*, Presidente Ejecutiva.

Al Proyecto de ley número 194 de 2018 Senado.

Título del proyecto: *por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.*

Número de folios: once (11) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado.

Día: viernes cinco (5) de abril de 2019.

Hora: 9:23 a. m.

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 Comisión Séptima

CONTENIDO

Gaceta número 216 - martes 9 de abril de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA Págs.	
Proyecto de ley estatutaria número 252 de 2019 Senado, por medio de la cual se regulan algunos asuntos relativos a la obtención de la nacionalidad en Colombia.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 251 de 2019 Senado, por medio del cual se establece un régimen especial para adquirir la nacionalidad colombiana por adopción, para hijos e hijas de venezolanos en situación de inmigración irregular nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia.....	4
Proyecto de ley número 253 de 2019 Senado, por medio de la cual se dictan normas de protección y seguridad vial para motociclistas.....	13
INFORMES DE CONCILIACIÓN	
Informe de conciliación al proyecto de ley orgánica número 258 de 2018 Cámara, 182 de 2017 Senado, por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.....	14
CONCEPTOS JURÍDICOS	
concepto jurídico de la Cámara colombiana de la construcción al proyecto de ley número 194 de 2018 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.	20