



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 421

Bogotá, D. C., miércoles, 29 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 54 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 265 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON PROYECTO DE LEY NÚMERO 313 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) para fortalecer la lucha contra la delincuencia.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 315 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 y los incisos 2° y 3° al párrafo 3° del mismo artículo –compras en espacio público– y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 325 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” en cuanto al uso del espacio público.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 348 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 22 de mayo de 2019

Doctor

GABRIEL SANTOS GARCÍA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Bogotá

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate en Cámara del Proyecto de ley

número 265 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones.

Acumulado con Proyecto de ley número 313 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) para fortalecer la lucha contra la delincuencia.

Acumulado con el Proyecto de ley número 315 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 y los incisos 2° y 3° al párrafo 3° del mismo artículo –compras en espacio público– y se dictan otras disposiciones.

Acumulado con el Proyecto de ley número 325 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” en cuanto al uso del espacio público.

Acumulado con el Proyecto de ley número 348 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” y se dictan otras disposiciones.

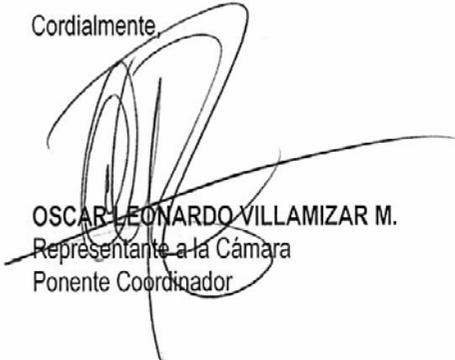
Respetado Presidente:

Encumplimiento del honroso encargo impartido, por medio de la presente remito a su Despacho, con el fin de que se ponga a consideración para discusión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes Informe de Ponencia para primer debate en Cámara del Proyecto de ley número 265 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones. Acumulado con Proyecto de ley número 313 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) para fortalecer la lucha contra la delincuencia.

Acumulado con el Proyecto de ley número 315 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 y los incisos 2° y 3° al párrafo 3° del mismo artículo –compras en espacio público– y se dictan otras disposiciones.* Acumulado con el Proyecto de ley número 325 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en cuanto al uso del espacio público.* Acumulado con el Proyecto de ley número 348 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Cordialmente,



OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR M.
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑAN C.
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

JORGE ELIECER TAMAYO M.
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

DAVID ERNESTO PULIDO N.
Representante a la Cámara

INTI RAÚL ASRPILLA R.
Representante a la Cámara

CARLOS GERMAN NAVAS T.
Representante a la Cámara

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO G.
Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBÁN U.
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 265 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON PROYECTO DE LEY NÚMERO 313 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) para fortalecer la lucha contra la delincuencia.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 315 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 y los incisos 2° y 3° al párrafo 3° del mismo artículo –compras en espacio público– y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 325 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en cuanto al uso del espacio público.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 348 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, y se dictan otras disposiciones.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. TRÁMITE.
- II. OBJETIVOS DE LAS PROPUESTAS.
- III. JUSTIFICACIÓN Y CONVENIENCIA DE LAS INICIATIVAS.
- IV. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.
- V. PLIEGO DE MODIFICACIONES.
- VI. PROPOSICIÓN.

I. TRÁMITE

El Proyecto de ley número 265 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia*, es de autoría de los honorables Representante John Jairo Cárdenas Morán, Élberty Díaz Lozano, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, José Eliécer Salazar López, Martha Patricia Villalba Hodwalker, Mónica María Raigoza Morales, Jorge Enrique Burgos Lugo, Fáber Alberto Muñoz Cerón, Haroldo Augusto Valencia Infante, Astrid Sánchez Montes de Oca, Milene Jarava Díaz, Mónica Liliana Valencia Montaña, Teresa de Jesús Enríquez Rosero y otras firmas ilegibles. Fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 14 de noviembre de 2018 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1013 de 2018.

El Proyecto de ley número 313 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) para fortalecer la lucha contra la delincuencia*, es autoría del honorable Representante Óscar Leonardo Villamizar Meneses. Fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 20 de febrero de 2019 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 80 de 2019.

El Proyecto de ley número 315 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 y los incisos 2° y 3° al párrafo 3° del mismo artículo –compras en espacio público– y se dictan otras disposiciones*, es autoría de los honorables Representantes Fabio Fernando Arroyave Rivas, Rodrigo Arturo Rojas Lara, Carlos Alberto Cuenca Chau, José Gabriel Amar Sepúlveda, Erasmo Elías Zuleta Bechara, Katherine Miranda Peña, Mauricio Toro e Inti Raúl Asprilla Reyes. Fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 20

de febrero de 2019 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 80 de 2019.

El Proyecto de ley número 325 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia en cuanto al uso del espacio público”*, es autoría del honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado. Fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 4 de marzo de 2019 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 116 de 2019.

El Proyecto de ley número 348 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” y se dictan otras disposiciones*, es autoría de la honorable Representante Karina Estefanía Rojano Palacio. Fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 26 de marzo de 2019 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 172 de 2019.

Mediante el Acta número 027 de 2019, la Mesa Directiva de la Comisión designó como ponentes del Proyecto de ley número 265 de 2018 Cámara, acumulado con los Proyectos de ley números 313 de 2019 Cámara y 315 de 2019 Cámara, a los Representantes Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, David Ernesto Pulido Novoa, Juanita María Goebertus Estrada, Carlos Germán Navas Talero, Ángela María Robledo Gómez y Luis Alberto Albán Urbano. Los proyectos de ley fueron recibidos por la Comisión el 29 de noviembre de 2018 y los dos últimos el 14 de marzo de 2019, publicados en la **Gaceta del Congreso** números 1013 de 2018 y 80 de 2019, respectivamente.

La Mesa Directiva nombró como ponente al Representante Inti Raúl Asprilla Reyes por medio del Acta número 028 de 2019.

Posteriormente, mediante el Acta número 031 de 2019, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes acumuló el Proyecto de ley número 325 de 2019 Cámara toda vez que este proyecto versa sobre el mismo tema de los anteriores proyectos. Fue recibido por la Comisión el 27 de abril de 2019 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 116 de 2019.

Finalmente, mediante el Acta número 031 de 2019, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes acumuló el Proyecto de ley número 348 de 2019 Cámara toda vez que este proyecto versa sobre el mismo tema de los anteriores proyectos. Fue recibido por la Comisión el 10 de abril de 2019 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 172 de 2019.

II. OBJETIVOS DE LAS PROPUESTAS

Si bien todos los proyectos de ley previamente señalados fueron acumulados por tratarse de modificaciones al articulado de la Ley 1801 de

2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, no todos se refieren estrictamente a un mismo tema, razón por la cual resulta necesario explicar por separado los objetivos de cada una de las iniciativas.

1. El Proyecto de ley número 265 de 2018 Cámara: Con esta iniciativa se busca garantizar la protección de las personas en situación de vulnerabilidad por padecer discapacidades diferentes a la visual, así como facilitar el ejercicio irrestricto de los derechos de los ciudadanos en situación de discapacidad física, mental, sensorial, psiquiátrica o cognitiva, por lo cual resulta necesario modificar las expresiones restrictivas de la Ley 1801 de 2016, que obstaculizan el goce efectivo y ejercicio libre de los derechos de los ciudadanos en situación de discapacidad.
2. El Proyecto de ley número 313 de 2019 Cámara: Con este proyecto se busca reforzar la seguridad ciudadana, adecuando un grupo de policías íntegramente capacitados, vestidos de civil, ubicados en lugares estratégicos de la ciudad, efectuando apoyo diligente a la policía uniformada. Lo anterior, con el fin de prevenir y evitar los repetidos y crecientes hurtos que se presentan en las ciudades del país.
3. El Proyecto de ley número 315 de 2019 Cámara: Con este proyecto se busca precisar el alcance y propósito del numeral 6 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016. En ese sentido se establece expresamente que adquirir, recibir o comprar productos o servicios en el espacio público no se considerará conducta contraria al cuidado e integridad del espacio público.

Igualmente, se contempla que, con relación a la conducta descrita del numeral 4 del mismo artículo, las autoridades locales tienen el deber de adelantar políticas públicas de reubicación de los comerciantes informales y que además en los operativos de recuperación del espacio público se deberá contar con la presencia de la Defensoría del Pueblo y el ministerio público para garantizar los derechos fundamentales.

4. El Proyecto de ley número 325 de 2019 Cámara: Se busca que los comerciantes que cuentan con negocios y establecimientos comerciales, tales como restaurantes, fuentes de soda, pastelerías, heladerías, cafeterías, tiendas y demás locales con servicio de alimentos preparados de las ciudades y municipios del país, puedan hacer uso de las aceras, portales y terrazas para la prestación de los servicios comerciales relacionados con su negocio previo pago de una tarifa por el uso de dicho espacio público, la cual será determinada y reglamentada por cada entidad territorial.

5. El Proyecto de ley número 348 de 2019 Cámara: Tiene como finalidad dotar de facultades a los alcaldes distritales y municipales como autoridades de policía para que expidan reglamentos que establezcan las condiciones (temporales o permanentes, de tiempo, lugar y de forma) en las cuales puedan permitirse desarrollar comportamientos afines y de acuerdo a las características y expresiones históricas, sociales y culturales de cada territorio en los espacios privados y/o públicos sin recibir las medidas correctivas tipo multa que trae el Código Nacional de Policía y Convivencia.

III. JUSTIFICACIÓN Y CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA¹

En el mismo sentido de la apreciación hecha en el numeral II de esta ponencia (objetivos de las propuestas), la justificación y conveniencia se hará para cada una de las iniciativas.

1. El Proyecto de ley número 265 de 2018 Cámara: Dentro del Código Nacional de Policía y Convivencia se encuentran múltiples principios que en conjunto buscan la protección de la vida, el respeto a la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad ante la ley, el reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, la autonomía e identidad regional, la diversidad y la no discriminación. Dichos principios propenden a la adecuada aplicación de la Ley 1801 de 2016 y que se logren materializar los propósitos del código, esto es, propiciar en la comunidad comportamientos que favorezcan la convivencia en el espacio público, áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público; promover el respeto, el ejercicio responsable de la libertad, la dignidad, los deberes y los derechos correlativos de la personalidad humana, entre otros. Así como también garantizar que el ejercicio de los derechos y libertades sean respetados en el marco de la Constitución y la ley, respetando diferencias y la aceptación de ellas.

Con la expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia se regulan entre otros temas la relación que las personas deben tener con los animales, específicamente la tenencia de animales domésticos y mascotas, la cual está regulada en su artículo 117, donde se establece un listado de aquellos animales o mascotas que por sus condiciones especiales prestan algún tipo de servicio a personas en situación de discapacidad visual.

Si bien el citado artículo en el párrafo primero consagra una diferenciación frente al ingreso o permanencia irrestricto de ejemplares caninos que sirven de guía, dicha diferenciación

resulta restrictiva y discriminatoria por cuanto limita el permiso de ingreso o permanencia de esos ejemplares a aquellos que solo sirven de “guía”; es decir, a los caninos entrenados para prestar servicios a personas con algún tipo de discapacidad visual, excluyendo de dicha permisión a las personas que con discapacidades distintas a las visuales cuentan con un ejemplar canino que cumple con funciones de ayuda similares a los del perro guía, tales como

- **Perros de señal para personas con discapacidad auditiva:** Un perro señal ha sido entrenado para alertar a la persona con discapacidad auditiva. Existen multitud de avisos sonoros que para una persona con problemas de audición pasan totalmente desapercibidos, por ejemplo el timbre de la puerta, una llamada de teléfono y, mucho más importante, una alarma de incendio. Un perro señal alertará a la persona con discapacidad auditiva en cualquiera de estos casos².
- **Perros de servicio:** Un perro de servicio se encarga de realizar cierta clase de tareas que su dueño no puede realizar por presentar algún tipo de discapacidad física (perros de servicio para personas con movilidad reducida) o en los casos de niños con trastorno del espectro autista (perros de servicio para niños en el espectro autista (PSNA)). Entre las tareas que realiza un perro de servicio se encuentran las de encender las luces, abrir cajones, coger objetos del suelo, abrir puertas, etc.³.
- **Perros de alerta médica:** Son perros entrenados para servir y alertar a una persona con discapacidad de origen biomédico, como la hipoglucemia y cáncer, para alertar o anticipar ataques, desmayos, y evitar caídas, golpes o daños graves. También ayudan dentro de los episodios con la estimulación sensorial a la recuperación del usuario⁴.
- **Perro de servicio psiquiátrico o soporte emocional:** Las personas que tienen un perro de servicio generalmente presentan condiciones como lesiones en la médula, esclerosis múltiple, distrofia muscular, parálisis cerebral, síndrome pospoliomielitis y daños cerebrales adquiridos⁵.

² Pablo Roy Marquina. *Panel de adiestramiento para perros de asistencia*. Ed., Universidad de Zaragoza (2013). Página 20.

³ *Ibidem*.

⁴ Tomado de los comentarios radicados por la Fundación Confiemos dentro de la audiencia pública realizada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

⁵ P. Oropesa *et al.* *Terapia asistida con animales como fuente de recurso en el tratamiento rehabilitador* [artículo en línea]. Página 5. Ed. Medisan 2009; tomado de:

¹ Para el desarrollo de este numeral se tendrá como insumo principal la exposición de motivos de cada uno de los proyectos de ley.

Tal como está redactado el párrafo primero del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016, restringe de manera injustificada los derechos de los ciudadanos que si bien no padecen un tipo de discapacidad visual, sí se encuentran en situación de vulnerabilidad por presentar discapacidad física, mental, sensorial, psiquiátrica o cognitiva, como sería el caso de las personas que requieren perros de asistencia por ataques de epilepsia o pánico.

Así las cosas, la expresión “guías” excluye a aquellos caninos que, atendiendo a una definición más amplia y acertada, corresponderían a los denominados perros de asistencia, definición que no se limita a los perros guías, sino que abre dicha clasificación toda vez que un perro de asistencia es aquel que llega a donde la discapacidad de su dueño no puede llegar, dotándolo de cierta independencia y como consecuencia mejorando su calidad de vida⁶. Estos ejemplares que son entrenados por personal calificado o en centros especializados para que presten servicios en beneficio de personas con diferentes tipos de discapacidad son los llamados perros de asistencia.

Por lo anterior, resulta justificado, proporcional y necesario modificar el párrafo primero del artículo 177 Código Nacional de Policía y Convivencia con el objetivo de proteger de manera amplia e irrestricta el libre ejercicio de los derechos de todos aquellos ciudadanos que se encuentran en condición de discapacidad, bien sea por factores físicos, psicológicos, mentales, sensoriales o cognitivos y que requieren como apoyo frente a su condición perros de asistencia.

Artículo original	Texto propuesto
	<p>Artículo 2°. Definición. Entiéndase por perro de asistencia aquel canino que busca brindar un beneficio en la salud física, mental, sensorial o cognitiva de personas que padecen algún tipo de discapacidad y que ha sido entrenado, nacional o internacionalmente, por personal calificado o en centros de entrenamiento especializado, avalados por la Asociación de Zooterapia, o por el Instituto Colombiano Agropecuario, o quien haga sus veces. El Gobierno reglamentará la materia.</p>

Artículo original	Texto propuesto
<p>Artículo 117. Tenencia de animales domésticos o mascotas. Solo podrán tenerse como mascotas los animales así autorizados por la normatividad vigente. Para estos animales el ingreso o permanencia en cualquier lugar se sujetará a la reglamentación de los lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas. En las zonas comunes de propiedades horizontales o conjuntos residenciales, los ejemplares caninos deberán ir sujetos por medio de trailla y, en el caso de los caninos potencialmente peligrosos, además irán provistos de bozal y el correspondiente permiso, de conformidad con la ley. Párrafo 1°. Siempre se permitirá la presencia de ejemplares caninos que, como guías, acompañen a su propietario o tenedor. Párrafo 2°. La permanencia de un animal doméstico o mascota se sujetará a la reglamentación interna de las edificaciones públicas que por su naturaleza así lo requieran. Salvo por circunstancias extraordinarias que así lo ameriten, no se podrá prohibir la permanencia de los mismos.</p>	<p>Artículo 3°. Modifíquese el párrafo 1° del artículo 117 de Ley 1801 de 2016 Código de Policía, el cual quedará así: Artículo 117. Tenencia de animales domésticos o mascotas. (...) Párrafo 1°. Siempre se permitirá la presencia de ejemplares caninos que, como perros de asistencia, acompañen a su propietario o tenedor. (...)</p>

2. El Proyecto de ley número 313 de 2019 Cámara: Según el autor del proyecto, esta iniciativa atiende a la estrategia de la Policía Nacional ‘El que la hace la paga’, con la cual el Presidente, doctor Iván Duque, empezó a combatir el crimen organizado y otros diez delitos que afectan directamente a la seguridad de la ciudadanía.

Que, en los últimos años, con preocupación, se ha visto cómo los índices de delincuencia común se han incrementado en el país, por lo que se hace necesario fortalecer y dotar de herramientas a la Policía Nacional que le permitan luchar contra este fenómeno que cada día se fortalece. Una de esas medidas es facultar a la Policía Nacional para que actúe de civil, esto es, sin utilizar el uniforme. Esta mixtura de agentes vestidos de civil y uniformados permitirá cumplir con el fin establecido en la carta política fundamental de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades.

Adujo que esta medida de la figura de policía vestida de civil ya ha sido aplicada en otros países, como España, Brasil, México y Argentina,

http://bvs.sld.cu/revistas/san/vol13_6_09/san15609.htm [Consulta: 15/09/2018].

⁶ Pablo Roy Marquina. *Panel de adiestramiento para perros de asistencia*. Universidad de Zaragoza (2013). Pág. 20.

donde de manera efectiva se han evitado crímenes y asaltos en las calles y establecimientos de comercio. Que incluso en la ciudad de Bogotá en el año 2016 se creó una estrategia para erradicar la inseguridad en el Transmilenio, se trató de 100 policías vestidos de civil y dotados con armas de fuego entre hombres y mujeres para vigilar portales, estaciones y buses articulados.

Artículo original	Texto propuesto
<p>Artículo 20. Actividad de policía. Es el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren.</p>	<p>Parágrafo. Con la finalidad de luchar contra la delincuencia común, el director nacional de la Policía podrá crear grupos especiales de efectivos vestidos de civiles, a efectos de patrullar en las ciudades sin la necesidad de emplear el uniforme.</p>

Resulta pertinente decir que se insiste en la importancia de esta iniciativa, pues lo que se pretende es brindar más herramientas a la Policía Nacional para que continúe cumpliendo con su deber de garantizar la seguridad y la tranquilidad de todos los colombianos. Adujo nuevamente que la jurisprudencia de la Corte Constitucional en las sentencias C-789 de 2006 y C-813 de 2014 establece que la actividad de policía como ejecución material del poder y de la función de policía a cargo de la Policía Nacional es por esencia de carácter preventivo y se manifiesta en medidas lícitas, razonables y proporcionadas tendientes a la conservación del orden público, que además es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, condición que permite desde el punto de vista constitucional la incorporación a la Ley 1801 de 2016 del parágrafo propuesto, pues la creación de este grupo de fuerza especial encubierta propagará mayor seguridad a los ciudadanos ya que se podrá capturar a los criminales y se podrá realizar todo el trabajo de inteligencia necesario para llevar a los dirigentes de estas organizaciones criminales a prisión.

3. El Proyecto de ley número 315 de 2019 Cámara: Durante el trámite en el interior del Congreso de la República del Proyecto de ley número 099 de 2014, acumulado con el 145 de 2015 Senado y 256 de 2016 Cámara, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, se propuso en el capítulo II, “Del cuidado e integridad del espacio público”, el artículo 179, que establecía lo siguiente:

“Artículo 179. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los siguientes comportamientos son contrarios al

cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas:

(...)

8. Adquirir, recibir o comprar bienes o servicios comercializados o entregados en contravía de las normas de uso del espacio público o en ventas no reguladas por el Estado”. (Texto subrayado propio).

(...)

De lo anterior se puede colegir que lo que se buscaba sancionar específicamente era a quienes adquirieran, recibieran o compraran bienes o servicios comercializados o entregados en espacio público o en aquellos sitios no regulados por el Estado; lo mismo sucedió en su aprobación en primer debate y la ponencia para la plenaria.

No obstante, fue el querer de las mayorías de la plenaria del Senado de la República el eliminar esta conducta del listado de las que configuraban afectación al cuidado e integridad del espacio público, conforme se detalla en la gaceta que publica el texto aprobado en las sesiones plenarias del 5 y 27 de abril y 4 de mayo de 2016 y que corresponde al número 271 del 16 de mayo de 2016; el mencionado artículo quedó aprobado así:

“Artículo 137. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas:

1. Omitir el cuidado y mejoramiento de las áreas públicas mediante el mantenimiento, aseo y enlucimiento de las fachadas, jardines y antejardines de las viviendas y edificaciones de uso privado.
2. Realizar obras de construcción o remodelación en las vías vehiculares o peatonales, en parques, espacios públicos, corredores de transporte público, o similares, sin la debida autorización de la autoridad competente.
3. Alterar, remover, dañar o destruir el mobiliario urbano o rural tales como semáforos, señalización vial, teléfonos públicos, hidrantes, estaciones de transporte, faroles o elementos de iluminación, bancas o cestas de basura.
4. Estacionar vehículos o instalar casetas o ventas ambulantes a menos de tres metros de hidrantes o fuentes de agua, así como arrojar desechos o materiales de construcción sobre estos o en sus proximidades.
5. Ensuciar, dañar o hacer un uso indebido o abusivo de los bienes fiscales o de uso público o contrariar los reglamentos o manuales pertinentes.
6. Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigentes.

7. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente.
8. Portar sustancias prohibidas por el Alcalde en el espacio público.
9. Escribir o fijar en lugar público o abierto al público, postes, fachadas, antejardines, muros, paredes, elementos físicos naturales, tales como piedras y troncos de árbol, de propiedades públicas o privadas, leyendas, dibujos, grafitis; propaganda, avisos o pasacalles, pancartas, pendones, vallas, banderolas, sin el debido permiso.

Será responsable de las sanciones previstas en el párrafo 2° el anunciante cuando tengan fin o uso comercial.

10. Drenar o verter aguas residuales al espacio público en sectores que cuentan con el servicio de alcantarillado de aguas servidas y en caso de no contar con este, hacerlo incumpliendo la indicación de las autoridades.

Por lo anterior se puede inferir claramente que la voluntad del Congreso de la República, en los respectivos debates del hoy Código de Policía y Convivencia, era el de no sancionar a quienes compren o adquieran productos ofrecidos en el espacio público, pues como se señaló, esa conducta fue eliminada, por lo que resulta imperioso aclarar esta situación; pareciera ser que las autoridades de policía se hubieran quedado con la primera versión del proyecto de ley, en el cual sí se sancionaba expresamente esa conducta.

Es ampliamente conocido por todos que la Policía Nacional se encuentra adelantando campañas para promover la no compra de productos o servicios que se ofertan en espacios públicos, aduciendo que la conducta se encuentra descrita como una conducta sancionable por la Ley 1801 de 2016.

Así lo hicieron saber en el comunicado de prensa del 15 de febrero de 2019, donde la Policía Nacional informó que con relación a los hechos presentados en la ciudad de Bogotá “En el momento que los uniformados están realizando el procedimiento correspondiente al vendedor involucrado en la tutela, cinco ciudadanos se acercan a comprar los productos. Los policías advierten a estas personas del procedimiento y les solicitan que se abstengan de realizar la compra, teniendo en cuenta que esta actividad ‘promueve o facilita el uso indebido del espacio público’ de acuerdo al artículo 140, numeral 06 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía”.

(...)

A pesar de la advertencia, estas personas hacen caso omiso y realizan la compra, por lo cual los funcionarios proceden a aplicar las órdenes de comparendo correspondiente de acuerdo a lo dispuesto en el Código Nacional de Policía (artículo 140 numeral 06).

Añaden que “De acuerdo a los registros de la Policía Metropolitana de Bogotá, por la conducta de ‘ocupar el espacio público en contra de las normas vigentes’ se realizaron 44.813 órdenes de comparendo durante el año 2018 y en lo ocurrido del 2019 van 8.054 órdenes de comparendo”.

Durante una sesión de debate de control político, el Ministro de Defensa dio los siguientes datos: “A la fecha han sido impuestas 90.027 multas por ocupación del espacio público en todo el país. La cifra corresponde al 5,86% del total de las multas impuestas a colombianos en aplicación del Código de Policía: 1.536.310”.

De acuerdo a la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, el 22% de las multas que se han impuesto corresponde al consumo de drogas o bebidas alcohólicas en el espacio público; el 15% por portar armas; el 9% por el porte de sustancias prohibidas en el espacio público; el 7% por riñas y, por último, por la ocupación del espacio público (el 4,04% de estas multas relacionadas con el ‘empanadagate’ se han dado en Bogotá). “A la fecha se han impuesto 3.344.734 medidas correctivas, de las cuales el 46%, es decir, 1.536.310, corresponden a multas y 1.808.424, es decir, el 54%, a otro tipo de medidas correctivas que son medidas pedagógicas, y tan solo se han recibido un total de 130 quejas por inconformidades en la aplicación de las normas del Código Nacional de Policía y Convivencia”⁷.

Esta preocupante situación justifica que sea el Congreso de la República el que aclare que no resulta procedente la imposición de las órdenes de comparendo por estas conductas, cuando fue el mismo legislador el que, durante el trámite de la ley, decidió no sancionar la conducta con la que ahora la Policía Nacional está sancionando injusta y desproporcionadamente a los ciudadanos.

Artículo original	Texto propuesto
<p>Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse: (...) 4. Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes. (...) 6. Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente. (...)</p>	<p>Artículo 1°. Adiciónese el párrafo 5° al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así: Parágrafo 5°. El adquirir, recibir o comprar productos o servicios en el espacio público no se considerará conducta contraria al cuidado e integridad del espacio público; por lo tanto, quien adquiera, reciba o compre productos o servicios en el espacio público no incurrirá en la conducta descrita en numeral 6.</p>

⁷ Tomado de: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/se-han-impuesto-mas-de-90000-multas-por-ocupar-el-espacio-publico/20190227/nota/3869910.aspx>.

Artículo original	Texto propuesto
<p>Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.</p> <p>Parágrafo 3°. Cuando el comportamiento de ocupación indebida del espacio público a que se refiere el numeral 4 del presente artículo se realice dos (2) veces o más, se impondrá, además de la medida correctiva prevista en el parágrafo anterior, el decomiso o la destrucción del bien con que se incurra en tal ocupación.</p>	<p>Artículo 2°. Adiciónense los incisos 2° y 3° al parágrafo 3° del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, los cuales quedarán así:</p> <p><u>Previo a la imposición de sanciones por ocupación al espacio público, en los términos del numeral 4, las autoridades locales deberán haber adelantado políticas públicas de reubicación de los comerciantes informales a fin de garantizar sus derechos fundamentales a la vida digna y mínimo vital.</u></p> <p><u>Cuando se adelanten operativos de recuperación del espacio público con ocasión a aplicación de lo previsto en el presente código, estas deberán ser acompañadas por delegados de la Defensoría del Pueblo y del ministerio público, quienes velarán por la plena garantía de los derechos de los comerciantes informales.</u></p>

4. El Proyecto de ley número 325 de 2019 Cámara: Adujo el autor de la iniciativa en la exposición de motivos que a finales del año 2017 Fenaltendas (Programa de Fenalco para el apoyo al pequeño comercio) reveló que, debido a la implementación del Código de Policía, se habían sellado entre 15.000 y 17.000 establecimientos comerciales principalmente en Bogotá, Medellín y en la costa caribe, pues la no delimitación de los antejardines, considerados espacios privados, que han tenido adecuaciones particulares en donde se puede consumir licor y alimentos, para la policía hace parte del espacio público y el Código de Policía prohíbe este tipo de actividades allí.

Así mismo, en el 2017 la Unión Nacional de Comerciantes (Undeco) reveló que por ejemplo en el departamento del Atlántico los tenderos pierden aproximadamente 1.500 millones de pesos al mes por no poder utilizar los portales, aceras y terrazas para el expendio y consumo de sus productos; además, en el mes de junio de este año Undeco también señaló que se habían cerrado 1.200 tiendas por parte de la Policía Nacional en el marco de la implementación de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Que en Colombia debido a su clima tropical y a la sensación térmica, que en algunas zonas del país es muy elevada, es conveniente y/o natural que algunas actividades, como encuentros de dos o más personas en establecimientos comerciales para departir, esparcirse, recrearse, compartir, etc. (los cuales son moldeados por aspectos culturales y geográficos, como el paisaje), se tengan que realizar de manera abierta o al aire libre.

Para atenuar este problema, muchos se idearían una posible adecuación de locales comerciales con sistemas de aires acondicionados, pero esto es inviable en sectores sociales donde los recursos económicos son muy bajos, pues además de instalar este tipo de equipos para garantizar el confort térmico, se tiene que incurrir en elevados costos para realizar el cerramiento de los locales y para efectuar el pago del servicio público de energía para su funcionamiento, por lo cual en ocasiones dichas intervenciones y gastos pueden costar más que los propios negocios. En otros casos, el espacio de los locales comerciales no es suficiente y de manera necesaria se tiene que ocupar parte del espacio de portales, aceras y terrazas de enfrente de los propios locales con algunas sillas y mesas para poder prestar los servicios.

Que por todo lo anterior, el proyecto en consideración aborda, de conformidad con el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, que al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio y por ende la reglamentación específica de los usos del suelo con base en los componentes social, económico y ambiental, donde se obliga a analizar factores como la cultura, las costumbres, las creencias religiosas, las actividades económicas, el clima, la geografía, el patrimonio arquitectónico e histórico y otros lugares de interés de la entidad territorial para determinar la forma de desarrollo y sustentar el nivel de calidad de vida de la población.

Finalmente, realiza un ejercicio de derecho comparado donde pone como ejemplos a Chile⁸ y Ecuador⁹, en cuyas legislaciones contemplan la posibilidad de que los entes territoriales reglamenten la instalación de mesas, sillas, etc., en espacio público.

⁸ La Ley 18695 de 1988, “Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades”.

⁹ La Constitución de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial número 449 del 20 de octubre de 2008. También los artículos 5° y 55 literal b) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) del 19 de octubre de 2010.

Artículo original	Texto propuesto
<p>Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse: (...)</p>	<p>Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así: <u>Parágrafo 5°. Las actividades que se desarrollen en el espacio público relacionadas con la utilización de aceras, portales, terrazas y otros por parte de negocios comerciales destinados parcial o totalmente al funcionamiento de restaurantes, fuentes de soda, pastelerías, heladerías, cafeterías, tiendas y demás locales con servicio de alimentos preparados serán reglamentadas por el alcalde municipal y distrital previa autorización del Concejo del respectivo municipio o distrito, el cual establecerá el mecanismo para otorgar los permisos o los contratos de aprovechamiento económico del espacio público, la expedición de los mismos y la tarifa por uso del espacio público en su entidad territorial, en virtud del artículo 311 de la Constitución Política.</u></p>

5. El Proyecto de ley número 348 de 2019 Cámara: La actual norma del Código de Policía desconoce en primera medida los artículos 7° y 70 de la Carta Superior, pues soslaya el reconocimiento de la diversidad cultural de los territorios de acuerdo a lo estipulado por la Corte Constitucional en la sentencia C-1192 de 2005 así: “En términos constitucionales, como lo ha sostenido esta Corporación, la diversidad cultural de la Nación hace referencia a formas de vida y concepciones del mundo no totalmente coincidentes con las costumbres de la mayoría en aspectos tales como la raza, religión, lengua, arte, folclor y tradiciones artísticas. Los grupos humanos que por sus características culturales no se ajustan a las creencias, costumbres y parámetros sociales propios de la mayoría o difieren de los gustos y anhelos de ésta tienen derecho constitucional al reconocimiento de sus diferencias con fundamento en los principios de dignidad humana (Preámbulo y C. P., artículo 1°), pluralismo (C. P., artículo 1°) y protección de las minorías (C. P., artículos 1° y 7°), así como en los derechos fundamentales a

la identidad personal y al libre desarrollo de la personalidad (C. P., artículo 16)”.

En ese sentido, la cultura del “Ser Caribe” en Colombia, por ejemplo, se manifiesta en la alegría de las fiestas como expresión cultural. Ello se evidencia por ejemplo en que el Carnaval de Barranquilla fue declarado como patrimonio oral e inmaterial por la Unesco y es considerado como el segundo carnaval más importante del mundo; el Festival de la Leyenda Vallenata, en la ciudad de Valledupar, declarado patrimonio cultural de la nación en 2002; las fiestas del 20 de enero en Sincelejo, declaradas patrimonio cultural de la Nación en 2009; la Semana Santa en Mompox, Bolívar, población declarada patrimonio histórico y cultural de la humanidad por la Unesco en 1995, entre otras.

Lo anterior ilustra la riqueza cultural de una de las regiones de nuestro país, refleja la diversidad cultural de territorios que concuerdan en pensamientos, recuerdos y danzas en cualquier rincón de esa costa caribe. Riqueza y diversidad cultural que se ha visto limitada por regulaciones de poder de policía que restringen la difusión de los valores culturales que corresponden a una manifestación viva de la tradición histórica de los territorios, como lo es Colombia, y por lo mismo forma parte del patrimonio intangible de nuestra cultura, especialmente protegida por nuestra Constitución Política.

Razón por la cual el poder de policía ejercido por el legislador en la norma actual limita las expresiones legítimas histórico-culturales, pues es contrario a la dignidad humana como objeto concreto de protección desde el lineamiento ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional de la autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características el legislador sancione las expresiones culturales y sociales propias de algunas regiones que cuentan con reconocimiento nacional o incluso internacional.

Artículo original	Texto propuesto
<p>Artículo 33. Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas. Los siguientes comportamientos afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas y por lo tanto no deben efectuarse: 1. En el vecindario o lugar de habitación urbana o rural: Perturbar o permitir que se afecte el sosiego con a) Sonidos o ruidos en actividades, fiestas, reuniones o eventos similares que afecten la convivencia del vecin-</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así: <u>Parágrafo 3°. Para efectos de los comportamientos señalados en los literales a) y b) del numeral 1 y el primer comportamiento descrito en el literal c) del numeral 2 del presente artículo, se tendrán en cuenta los criterios diferenciales, sociales, culturales y de orden público de cada terri-</u></p>

Artículo original	Texto propuesto				
<p>dario cuando generen molestia por su impacto auditivo, en cuyo caso podrán las autoridades de policía desactivar temporalmente la fuente del ruido en caso de que el residente se niegue a desactivarlo;</p> <p>b) Cualquier medio de producción de sonidos o dispositivos o accesorios o maquinaria que produzcan ruidos, desde bienes muebles o inmuebles, en cuyo caso podrán las autoridades identificar, registrar y desactivar temporalmente la fuente del ruido, salvo sean originados en construcciones o reparaciones en horas permitidas;</p> <p>c) Actividades diferentes a las aquí señaladas en vía pública o en privado cuando trasciendan a lo público y perturben o afecten la tranquilidad de las personas.</p> <p>2. En espacio público, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público:</p> <p>a) Irrespetar las normas propias de los lugares públicos tales como salas de velación, cementerios, clínicas, hospitales, bibliotecas y museos, entre otros;</p> <p>b) Realizar actos sexuales o de exhibicionismo que generen molestia a la comunidad;</p> <p>c) Consumir sustancias alcohólicas, psicoactivas o prohibidas no autorizados para su consumo;</p> <p>d) Fumar en lugares prohibidos;</p> <p>e) Limitar u obstruir las manifestaciones de afecto y cariño que no configuren actos sexuales o de exhibicionismo en razón a la raza, origen nacional o familiar, orientación sexual, identidad de género u otra condición similar.</p> <p>Parágrafo 1°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:</p>	<p>torio, para lo cual los alcaldes municipales y/o distritales podrán, de conformidad con los artículos 17 y 152 de esta ley, reglamentar las condiciones de tiempo, modo y lugar en las cuales se permitan esos comportamientos en uso del espacio público sin ser objeto de las medidas correctivas descritas en el parágrafo 1°.</p>				
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Comportamientos</th> <th>Medida correctiva a aplicar</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Numeral 1</td> <td>Multa general tipo 3; disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.</td> </tr> </tbody> </table>	Comportamientos	Medida correctiva a aplicar	Numeral 1	Multa general tipo 3; disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.	
Comportamientos	Medida correctiva a aplicar				
Numeral 1	Multa general tipo 3; disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.				

Artículo original		Texto propuesto												
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Comportamientos</th> <th>Medida correctiva a aplicar</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Numeral 2, literal a)</td> <td>Multa general tipo 3.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 2, literal b)</td> <td>Multa general tipo 3.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 2, literal c)</td> <td>Multa general tipo 2; disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 2, literal d)</td> <td>Amonestación.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 2, literal e)</td> <td>Multa general tipo 1.</td> </tr> </tbody> </table>	Comportamientos	Medida correctiva a aplicar	Numeral 2, literal a)	Multa general tipo 3.	Numeral 2, literal b)	Multa general tipo 3.	Numeral 2, literal c)	Multa general tipo 2; disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.	Numeral 2, literal d)	Amonestación.	Numeral 2, literal e)	Multa general tipo 1.	
Comportamientos	Medida correctiva a aplicar													
Numeral 2, literal a)	Multa general tipo 3.													
Numeral 2, literal b)	Multa general tipo 3.													
Numeral 2, literal c)	Multa general tipo 2; disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.													
Numeral 2, literal d)	Amonestación.													
Numeral 2, literal e)	Multa general tipo 1.													
	<p>Parágrafo 2°. No constituyen actos sexuales o de exhibicionismo los besos o caricias que las personas, sin importar su género, color de piel, orientación sexual o identidad de género, manifiesten como expresiones de cariño, en ejercicio de su derecho al libre desarrollo de la personalidad.</p>													

IV. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

1. El Proyecto de ley número 265 de 2018 Cámara: Diversos han sido los avances en el ordenamiento jurídico colombiano para amparar y promover la protección y libre ejercicio de los derechos de personas en situación de vulnerabilidad que padecen algún tipo de discapacidad. Entre otras, en nuestro ordenamiento jurídico podemos encontrar la Ley 163 de 1994, que en materia electoral amparó a las personas que padecieran limitaciones y dolencias físicas que les impidieran valerse por sí mismas brindando herramientas jurídicas para que pudieran ser acompañadas hasta el cubículo de votación y así poder ejercer su derecho al voto; la Ley 324 de 1996, por la cual se crean algunas normas en favor de las personas con discapacidad auditiva; la Ley 982 de 2005, mediante la cual se establecieron normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad auditiva; la Ley 1275 de 2009, donde se establecen parámetros de política pública nacional para las personas de talla baja; la Ley 1306 de 2009 dictó normas para la protección de personas con discapacidad mental y estableció el régimen de representación legal de personas con incapacidades, pero emancipados; la Ley 1752 de 2015 modificó la Ley 1482 de 2011 con la finalidad de introducir sanciones penales derivadas de actos de discriminación contra personas con discapacidad, entre otras leyes¹⁰, en las que se ha reconocido

¹⁰ Véase la Ley 361 de 1997, Ley 762 de 2002, Ley 1145 de 2007, Ley 1346 de 2009, Ley 1618 de 2013.

la importancia de proteger desde el trato diferencial positivo los derechos de las personas en situación de discapacidad.

Con esta modificación también se busca que Colombia se alinee con gran cantidad de países que ya incluyen desde hace años en su legislación el reconocimiento y protección de estos perros de asistencia, como parte de una ayuda técnica viva que está diseñada para mejorar la calidad de vida de las personas en situación de discapacidad o con una condición médica que las amerite. A continuación ejemplificamos el avance de otros países respecto a estas leyes no solo en países altamente desarrollados, también en algunos que están a la par del nuestro.

- Estados Unidos de América: Americans with Disabilities Act, firmada en 1990 y modificada en 2009. De las leyes más completas sobre uso de estas ayudas vivas, tanto por sus usuarios como por la sociedad en general.
- Unión Europea: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 2010, habilita en todos los territorios el Convenio de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008), en el cual el artículo 9º y artículo 20 hablan de ofrecer y facilitar el uso de formas de asistencia humana, animal, humana.
- España: Dando cumplimiento al tratado antes mencionado, sus Comunidades Autónomas han creado leyes orientadas al uso y protección de los perros. Para ejemplificar, Madrid creó la Ley 2/2015 de 10 de marzo, de acceso al entorno de personas con discapacidad que precisan el acompañamiento de perros de asistencia.
- Australia: tiene varias leyes; para resaltar, la Ley de Protección por Discapacidad, 1992, la cual no solo contempla y respalda a los perros de asistencia, también protege legalmente a los adiestradores de perros de asistencia como profesionales que son herramienta en la inclusión social de las personas con discapacidad.
- Argentina: Ley 26858 del 10 de junio de 2013. Reconociendo el derecho de los usuarios de perros de asistencia para acceder a lugares públicos con este.
- Chile: Ley 20025 del 29 de junio de 2005. Toda persona con discapacidad tendrá derecho a ser acompañada permanentemente por un perro de asistencia en todo espacio público o destinado a un uso que implique la concurrencia de público; también tendrán derecho a acceder a cualquier medio de transporte terrestre y marítimo que preste servicio en el territorio nacional, sea gratuito o remunerado.
- Costa Rica: Ley 9207 de 1996, artículo 45. Toda persona con discapacidad que utilice

animales de asistencia tendrá libre acceso a todos los medios de transporte, así como a toda edificación pública o privada, sin generar gastos adicionales.

- Guatemala: Propuesta de ley de perros guías y perros de asistencia. Se busca el ingreso de estos a lugares de acceso público¹¹.
2. El Proyecto de ley número 313 de 2019 Cámara: En la exposición de motivos se mencionaron algunas sentencias de la Corte Constitucional, como la C-789 de 2006, donde se resalta la labor preventiva de la Policía Nacional, y la sentencia C-813 de 2014, sobre la naturaleza civil de la misma institución.
 3. El Proyecto de ley número 315 de 2019 Cámara: La Constitución Política de Colombia señala dentro del artículo 1º que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, **fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general**”. Continúa diciendo en su artículo 2º que “**Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;** facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional; mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Para tales fines establece en el artículo 25 que “**El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.** Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas” y el artículo 26 señala que “**Toda persona es libre de escoger profesión u oficio (...)**”. (Negrilla y subrayado propios).

Con base en los artículos previamente señalados, así como algunos otros, la Corte Constitucional se ha pronunciado específicamente

¹¹ Aportes hechos por la Fundación Confiemos.

sobre la situación de los vendedores informales en las siguientes sentencias, así:

Corte Constitucional. Sentencia C-211 de 2017.

En sede de acción de inconstitucionalidad, la honorable Corte Constitucional profirió la sentencia C-211 de 2017, en la que el ciudadano Inti Raúl Asprilla Reyes solicita la inexecutable del artículo 140, numeral 4, parágrafo 2° (numeral 4) y parágrafo 3° de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en la que aduce que esta norma, como quedó establecida, generará confrontaciones con las autoridades administrativas. Añade que “...la adopción de normas sancionatorias que desconocen esta realidad también desatiende la vigencia de un orden justo, el principio de dignidad humana, la participación en las decisiones que los afectan y en la vida económica, social y política de la Nación. Agrega que el Estado debe promover la participación activa de este sector de la población en el diseño de las políticas públicas orientadas a armonizar sus derechos con el respeto al espacio público” y adelanta una serie de argumentos con los cuales busca que se decrete la inexecutable de la norma acusada.

La decisión de la Corte fue la de declarar exequibles los artículos sometidos al debate, pero condicionados a que “...cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo”.

En consecuencia, la norma se mantiene vigente; no obstante, las autoridades administrativas deben buscar los mecanismos y herramientas necesarios para que la población que se dedica a la comercialización de productos de manera informal pueda acceder a formas adecuadas en la comercialización de sus productos.

Y es que la Corte en su análisis indica que “las medidas que se tomen para la protección del espacio público no deben ser desproporcionadas frente a la afectación de los intereses de terceros, al punto que estos no tengan posibilidad alguna de sustento. Así, la Administración tiene el deber de desarrollar políticas encaminadas a la preservación del interés general que minimicen el daño que puede sufrir la población afectada. Dichas medidas deben ser razonables, no deben ser infundadas o arbitrarias y, por el contrario, deben ser proporcionadas respecto de los fines que las motiven”, por lo que la medida de la imposición de la sanción económica resulta

desproporcionada bajo la lupa de los derechos y principios constitucionales que propende al Estado de Derecho.

Corte Constitucional. Sentencia T-772 de 2003¹².

En atención a un caso presentado de agresión a un vendedor informal, la Corte Constitucional señaló:

“ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Deberes del Estado para erradicar la pobreza y desigualdad/ ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Prohibición de adelantar políticas económicas, sociales y culturales de carácter regresivo

Hay dos clases de deberes diferenciables para el Estado: (i) por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas encaminados a lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados, dando así cumplimiento a sus obligaciones internacionales y constitucionales de lucha contra la pobreza y progresiva satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población –en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”–; y (ii) por otra, se debe abstener de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales que conduzcan clara y directamente a generar más pobreza de la que actualmente agobia al país y agraven la situación de exclusión o marginación de determinados sectores de la sociedad, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones económicas precarias; mucho más si, como consecuencia de tales políticas, programas o medidas, se acaba por empeorar la situación material de quienes ya están en circunstancias extremas de subsistencia.

ESPACIO PÚBLICO-Preservación

Es indiscutible la existencia de un deber constitucional y legal en cabeza de las autoridades consistente en preservar la integridad del espacio público, para cuyo cumplimiento la ley les ha provisto de ciertos instrumentos jurídicos de carácter policivo. Pero la delimitación del alcance de este deber, y la determinación de los medios necesarios para cumplirlo frente a situaciones concretas de ocupación indebida, se debe efectuar en forma tal que se respeten plenamente los demás mandatos constitucionales, en particular aquellos que protegen los derechos fundamentales de las personas, e imponen a las autoridades deberes sociales de imperativo cumplimiento. Por lo tanto, cualquier política, programa o medida adelantado por las autoridades para dar cumplimiento a su deber constitucional y legal de preservar el espacio público que conlleve el

¹² Reiterado en sentencias T-773 de 2007, T-566 de 2008, T-904 de 2012 y T-481 de 2014.

desalojo de quienes se encuentren ocupando tal espacio, o limitaciones similares de los derechos de las personas, deberá adelantarse con plena observancia de la totalidad de los imperativos constitucionales reseñados y precisados por la jurisprudencia constitucional.

ESPACIO PÚBLICO-Criterios y condiciones que deben regir las actuaciones encaminadas a su recuperación

Las autoridades sí tienen el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientados a recuperar y preservar el espacio público, pero tales políticas, programas y medidas (i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándoles a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidos de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición.

ESPACIO PÚBLICO-Provisión de alternativas económicas frente a vendedores ambulantes/VENDEDOR AMBULANTE-Reubicación

Por lo tanto, en aplicación del principio del Estado social de derecho y en el contexto de las condiciones sociales y económicas actuales de la capital, las autoridades distritales competentes están en el deber constitucional de incorporar, como parte integrante de dichas políticas, programas o medidas de recuperación del espacio público, un componente obligatorio de provisión de alternativas económicas para quienes dependen del comercio informal para su sustento vital, el cual se debe haber formulado con base en una evaluación y un seguimiento previos y detallados de las condiciones sociales y económicas reales y cambiantes de la capital, con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales a medida que cambia el contexto dentro del cual se van a implementar; de tal manera que exista correspondencia entre tales políticas, programas y medidas y las dimensiones y características del problema social por resolver. En ausencia de este componente, que se debe ofrecer en principio a todos los comerciantes afectados en forma previa a su desalojo, la política, programa o medida correspondiente será ostensiblemente lesiva de los mandatos constitucionales –es decir, inadmisibles por su carácter desproporcionado–.

(...)

DEBIDO PROCESO Y ESPACIO PÚBLICO-Restitución

Las medidas policivas destinadas a recuperar el espacio público, desalojar a sus ocupantes y decomisar sus bienes se deben adelantar con plena observancia del debido proceso. Cualquier medida de desalojo del espacio público, junto con la imposición del decomiso correspondiente, deben estar precedidas por las decisiones policivas adoptadas en el marco de sendos procesos administrativos adelantados por (a) los Alcaldes Menores competentes, en el caso del desalojo físico –es decir, de la decisión de prohibir a una determinada persona o grupo de personas que ocupe el espacio público–, y (b) los inspectores de policía competentes, en el caso de la imposición de medidas de decomiso de mercancías a vendedores informales que ocupen tal espacio público. Las decisiones administrativas adoptadas en el curso de estos procesos no tienen que ser necesariamente particulares, específicas e individualizadas respecto de cada uno de las personas potencialmente afectadas, aunque pueden serlo si así lo considera pertinente la autoridad policiva con competencia para adoptarlas; también pueden ser proferidas en relación con determinadas zonas o áreas de la ciudad, siempre que estas se encuentren claramente delimitadas; igualmente, pueden ser decisiones permanentes de desalojo para evitar la reocupación del espacio público correspondiente. A menos de que se encuentren precedidas por tales actos administrativos, durante cuyo proceso de expedición se debe haber dado oportunidad al afectado de rendir descargos y presentar pruebas (según lo establecido por el artículo 63 del Decreto 854 de 2001, para el caso del decomiso, así como por las normas generales del Código Contencioso Administrativo, para el caso del desalojo), las actuaciones policivas tendientes a recuperar materialmente el espacio público constituirán vías de hecho; es indispensable respetar, en todo caso, el derecho de defensa de quien puede resultar lesionado en sus intereses básicos por estas medidas, de conformidad con el procedimiento establecido en las normas legales transcritas.

VÍA DE HECHO POLICIVA Y VENDEDOR AMBULANTE-No existe norma que faculte a la Policía para aprehender materialmente los bienes

La Sala considera pertinente resaltar que no existe norma alguna que faculte a los agentes de policía para proceder a la aprehensión material de los bienes que pertenecen a los vendedores informales que ocupan el espacio público, en ausencia de una decisión policiva previa, adoptada por el Inspector de Policía competente para ordenar el decomiso. En otras palabras, a menos que tal aprehensión material se encuentre precedida de una orden –general o específica– impartida en ese sentido por el funcionario administrativo de policía competente (es decir, por un Inspector de Policía con competencia

territorial y funcional) luego de haber oído en descargos al afectado, carecerá de justificación legal, y constituirá una vía de hecho policiva.

POLICÍA-Regulación constitucional e internacional/**POLICÍA**-Naturaleza/**POLICÍA**-Límites de su poder coercitivo

DEBIDO PROCESO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Actuaciones policivas deben observarlos

En la medida en que se trata de funciones ejercidas en el marco de un Estado de Derecho, el poder, la función y la actividad de policía están sometidas de entrada –y en forma estricta, por afectar los derechos y libertades de las personas– al principio constitucional de legalidad. Esto quiere decir que cualquier ejercicio de la coerción estatal, esto es, de la fuerza legítima que detenta el Estado, por parte de los funcionarios de policía y de los miembros del cuerpo uniformado de Policía, deben estar sustentados en un determinado título jurídico de coerción, expedido en forma de norma por los titulares del poder de policía, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política; en otras palabras, las autoridades que detentan el poder de policía pueden y deben crear las disposiciones necesarias para asegurar y preservar el orden público conciliador de las libertades, previendo las medidas de coerción indispensables para restringir, en forma necesaria y proporcionada, el ejercicio de los derechos y libertades individuales.

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Autoridades policivas deben observarlo

Las medidas de policía deben ser proporcionadas, de conformidad con el fin que se persigue y la gravedad de circunstancias en las cuales se aplican; todo exceso está proscrito. La proporcionalidad, definida como una relación de adecuación entre los medios aplicados por las autoridades de policía y los fines que estas buscan, se manifiesta tanto al nivel del poder de policía –puesto que las normas expedidas en virtud de este deben prever respuestas proporcionales ante las situaciones que pongan en peligro o afecten el orden público–, como al nivel de la función y actividad de policía –que únicamente podrán concretar y ejecutar, respectivamente, los mandatos del poder de policía, en forma proporcional, según las circunstancias que deban afrontar–.

DEBIDO PROCESO-Medidas policivas adoptadas deben ser las estrictamente necesarias para conservar y restablecer orden público

Las medidas adoptadas por la policía sólo pueden ser aquellas que sean estrictamente necesarias para conservar y restablecer de manera eficaz el orden público; “la adopción del remedio más enérgico –de entre los varios posibles– ha de ser siempre la última ratio de la policía, lo cual muestra que la actividad policial en general está regida por el principio de necesidad”. Dicha “necesidad” se refiere a la

relación directa entre una situación de hecho y la aplicación de un medio de acción a disposición de las autoridades; se debe analizar con un estándar esencialmente flexible según el tiempo, el lugar y demás circunstancias del caso.

DEBIDO PROCESO-Imposibilidad de incautar mercancías sin orden policiva previa

TRATO CRUEL A VENDEDOR AMBULANTE

La imposición de estos tratos por parte de los agentes de la fuerza pública no sólo es frontalmente incompatible con el ejercicio de la actividad de policía en un Estado Social de Derecho, y desconoce las obligaciones constitucionales e internacionales del país –violando, por lo anteriormente señalado, normas de ius cogens–, sino que no encuentra amparo alguno en el contexto normativo dentro del cual, como se vio, deben ejercerse el poder, la función y la actividad de policía en nuestro país. Así, se contrarió abiertamente la legalidad que debe gobernar la actividad de la policía al momento en que se sometió al actor a tales vejaciones, puesto que no existe ningún título jurídico que justifique un exceso semejante en el ejercicio de la coerción por el Estado; lo que existe es, precisamente, una prohibición de incurrir en estas actuaciones, que fue violentada en términos graves por los agentes implicados, quienes dieron curso libre a sus impulsos violentos en la persona del peticionario, incurriendo por ende en una aplicación innecesaria, desproporcionada y a todas luces reprochable de la coerción estatal cuyo monopolio detentan.

4. El Proyecto de ley número 325 de 2019 Cámara¹³: La Constitución Política de Colombia de 1991, organizó al país como una república unitaria, descentralizada y con autonomía en sus entidades territoriales; en su artículo 287 definió que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. Además, señaló que en tal virtud tienen los siguientes derechos:
 1. Gobernarse por autoridades propias.
 2. Ejercer las competencias que les correspondan.
 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
 4. Participar en las rentas nacionales.

Así mismo, la Constitución Política señaló en su artículo 288 que el legislativo debería crear la ley orgánica de ordenamiento territorial, en la cual se establecería la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, y además en su artículo 311 definió, que los municipios

¹³ Tomado de la exposición de motivos presentada por la autora del proyecto.

como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado les corresponde ordenar el desarrollo de su territorio.

Igualmente, el artículo 311 del mismo plexo normativo establece que “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

En consecuencia, la Ley 388 de 1997 “Ley de Ordenamiento Territorial” define que el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Del mismo modo, la Ley 1454 de 2011, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones” define en su artículo 29 las competencias en materia de ordenamiento del territorio de los municipios:

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio;
 - b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes;
 - c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.
5. El Proyecto de ley número 348 de 2019 Cámara¹⁴: La Constitución Política enuncia desde su artículo 1º, que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, es decir, establece una visión centralista del Estado, pero a su vez establece límites como la descentralización y la existencia de entidades territoriales con autonomía.

Por su parte el artículo 287 de la Carta Política, preclara que esta autonomía de la que gozan las entidades territoriales se concreta en la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De tal forma que les otorga los siguientes derechos:

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*

3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

4. *Participar en las rentas nacionales.*

En ese mismo sentido, la ley orgánica de ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011) en su artículo 3º estableció como principios rectores del ordenamiento territorial los siguientes:

“(…)

2. **Autonomía.** *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.*

3. **Descentralización.** *La distribución de competencias entre la nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la nación los recursos necesarios para su cumplimiento”.* (Subrayado fuera del texto original).

Ahora bien, la decisión del Constituyente de empoderar a los organismos territoriales para el ejercicio de la autonomía administrativa parte del hecho de que las instancias locales están más cerca de las necesidades ciudadanas, conocen sus fortalezas y debilidades, su idiosincrasia, lo que les permite hacer un juicio con mayor asertividad. Este argumento fue esgrimido por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-149 de 2010, en los siguientes términos:

“el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan”. (Subrayado fuera del texto original).

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Las modificaciones que a continuación se presentan tienen como fundamento la audiencia pública realizada el día 6 de mayo de 2019¹⁵ en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, así como las reuniones adelantadas para concertar el articulado.

¹⁴ Tomado de la exposición de motivos presentada por la autora del proyecto.

¹⁵ Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=dxlRRIGtOdw&app=desktop>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS	OBSERVACIONES
<p>Proyecto de ley número 265 de 2018 Cámara “Por medio del cual se modifica la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía y Convivencia”. Acumulado con Proyecto de ley número 313 de 2019 Cámara “Por medio del cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) para fortalecer la lucha contra la delincuencia”. Acumulado con el Proyecto de ley número 315 de 2019 Cámara “Por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 y el inciso 2º y 3º al párrafo 3º del mismo artículo —compras en espacio público— y se dictan otras disposiciones”. Acumulado con el Proyecto de ley número 325 de 2019 Cámara “Por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” en cuanto al uso del espacio público”. Acumulado con el Proyecto de ley número 348 de 2019 Cámara “Por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Proyecto de ley número 265 de 2018 acumulado con el Proyecto de ley número 313 de 2019, Proyecto de ley número 315 de 2019, Proyecto de ley número 325 de 2019 y el Proyecto de ley número 348 de 2019 “Por medio del cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía y Convivencia”.</p>	<p>En atención a que son 5 los proyectos de ley acumulados, y que cada uno tiene su propio título se considera pertinente que el título unificado se ajuste con la simple enunciación de que a que se van a modificar algunas disposiciones de la Ley 1801 de 2016, sin entrar a precisar puntualmente cuáles son los artículos o los objetivos de cada proyecto en particular.</p>
<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 1801 de 2016, “<i>por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia</i>”, el cual quedará así: Es el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren. Parágrafo. Con la finalidad de luchar contra la delincuencia común, el Director Nacional de la Policía podrá crear Grupos Especiales de efectivos vestidos de civiles, a efectos de patricular en las ciudades sin la necesidad de emplear el uniforme.</p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 1801 de 2016, “<i>por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia</i>”, el cual quedará así: Es el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren. Parágrafo. Con la finalidad de luchar contra la delincuencia común, el Director Nacional de la Policía podrá crear Grupos Especiales de efectivos vestidos de civiles, a efectos de patricular en las ciudades sin la necesidad de emplear el uniforme.</p>	
<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1801 de 2016 “<i>Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia</i>”, el cual quedará así: Artículo 33. Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas. Los siguientes comportamientos afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas y por lo tanto no deben efectuarse: 1. En el vecindario o lugar de habitación urbana o rural: Perturbar o permitir que se afecte el sosiego con:</p>	<p>Artículo 2º. Adiciónese un párrafo al artículo 33 de la Ley 1801 de 2016, “<i>por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia</i>”, el cual quedará así: Artículo 33. Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas. (...) Parágrafo 3º. Para efectos de los comportamientos señalados en los literales a) y b) del numeral 1 del presente artículo, <u>no constituyen afectación a la tranquilidad, las expresiones culturales y sociales diferenciales propias</u></p>	<p>Durante la Audiencia Pública, el Coronel de la Policía Giovanni Guerrero Parra mencionó que esta medida debía ser una excepción de la regla general que es la prohibición, pues de ser así se podría alterar la convivencia. No se recibieron más comentarios con relación a esta iniciativa. La modificación que se realiza a este artículo del Proyecto de ley número 348 de 2019 Cámara tiene que ver con la eliminación del literal c del numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1801 de 2016, pues se considera que el consumo de sustancias, psicoactivas o prohibidas, no auto</p>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS	OBSERVACIONES														
<p>a) Sonidos o ruidos en actividades, fiestas, reuniones o eventos similares que afecten la convivencia del vecindario, cuando generen molestia por su impacto auditivo, en cuyo caso podrán las autoridades de Policía desactivar temporalmente la fuente del ruido, en caso de que el residente se niegue a desactivarlo;</p> <p>b) Cualquier medio de producción de sonidos o dispositivos o accesorios o maquinaria que produzcan ruidos, desde bienes muebles o inmuebles, en cuyo caso podrán las autoridades identificar, registrar y desactivar temporalmente la fuente del ruido, salvo sean originados en construcciones o reparaciones en horas permitidas;</p> <p>c) Actividades diferentes a las aquí señaladas en vía pública o en privado, cuando trascienda a lo público, y perturben o afecten la tranquilidad de las personas.</p> <p>2. En espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trasciendan a lo público:</p> <p>a) Irrespetar las normas propias de los lugares públicos tales como salas de velación, cementerios, clínicas, hospitales, bibliotecas y museos, entre otros.</p> <p>b) Realizar actos sexuales o de exhibicionismo que generen molestia a la comunidad.</p> <p>c) Consumir sustancias alcohólicas, psicoactivas o prohibidas, no autorizados para su consumo.</p> <p>d) Fumar en lugares prohibidos.</p> <p>e) Limitar u obstruir las manifestaciones de afecto y cariño que no configuren actos sexuales o de exhibicionismo en razón a la raza, origen nacional o familiar, orientación sexual, identidad de género u otra condición similar.</p> <p>Parágrafo 1°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:</p> <table border="1" data-bbox="159 1759 589 2274"> <thead> <tr> <th>Comportamientos</th> <th>Medida correctiva a aplicar</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Numeral 1</td> <td>Multa General tipo 3; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 2, literal a)</td> <td>Multa General tipo 3.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 2, literal b)</td> <td>Multa General tipo 3.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 2, literal c)</td> <td>Multa General tipo 2; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 2, literal d)</td> <td>Amonestación.</td> </tr> <tr> <td>Numeral 2, literal e)</td> <td>Multa general tipo 1.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Parágrafo 2°. No constituyen actos sexuales o de exhibicionismo los besos o caricias que las personas, sin importar su género, color de piel, orientación se</p>	Comportamientos	Medida correctiva a aplicar	Numeral 1	Multa General tipo 3; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.	Numeral 2, literal a)	Multa General tipo 3.	Numeral 2, literal b)	Multa General tipo 3.	Numeral 2, literal c)	Multa General tipo 2; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.	Numeral 2, literal d)	Amonestación.	Numeral 2, literal e)	Multa general tipo 1.	<p><u>de cada territorio, las cuales deberán ser reglamentadas por los alcaldes municipales y/o distritales de conformidad con el artículo 17 de esta ley, precisando las condiciones de tiempo, modo y lugar.</u></p> <p><u>Las expresiones culturales y sociales diferenciales son aquellos eventos, fiestas o ceremonias que se realicen como expresión de la raza, la religión, la lengua, el arte, el folclor y en general, a aquellas manifestaciones culturales con arraigo e identidad que hayan sido practicados históricamente por la comunidad del territorio.</u></p>	<p>rizadas para su consumo, nada tiene que ver con las expresiones sociales y culturales de ninguna región del país, pues lo que realmente se pretende con esta iniciativa es que no se sancionen las expresiones artísticas propias de cada región que históricamente han tenido reconocimiento nacional e internacional.</p> <p>Se precisa que las expresiones culturales y sociales diferenciales son aquellos eventos o ceremonias que se realicen como expresión de la raza, la religión, la lengua, el arte, folclor y en general, manifestaciones culturales con arraigo e identidad que hayan sido practicadas de forma reiterada por la comunidad del territorio, en consecuencia, no se puede tratar de cualquier tipo de fiesta o celebración ocasional y esporádica o privada, pues no atiende a los fines del proyecto.</p> <p>La modificación fue concertada con la autora del proyecto.</p> <p>Se modifica la redacción del parágrafo con el fin de hacerlo más sencilla.</p> <p>Finalmente, es pertinente decir que el proyecto tenía solamente este artículo más la vigencia.</p>
Comportamientos	Medida correctiva a aplicar															
Numeral 1	Multa General tipo 3; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.															
Numeral 2, literal a)	Multa General tipo 3.															
Numeral 2, literal b)	Multa General tipo 3.															
Numeral 2, literal c)	Multa General tipo 2; Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.															
Numeral 2, literal d)	Amonestación.															
Numeral 2, literal e)	Multa general tipo 1.															

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS	OBSERVACIONES
<p>xual o identidad de género, manifiesten como expresiones de cariño, en ejercicio de su derecho al libre desarrollo de la personalidad.</p> <p><u>Parágrafo 3º.</u> Para efectos de los comportamientos señalados en los literales a) y b) del numeral 1 y el primer comportamiento descrito en el literal c) del numeral 2 del presente artículo, se tendrán en cuenta los criterios diferenciales, sociales, culturales y de orden público de cada territorio, para lo cual, los alcaldes municipales y/o distritales podrán de conformidad con los artículos 17 y 152 de esta ley, reglamentar las condiciones de tiempo, modo y lugar en las cuales se permitan esos comportamientos en uso del espacio público sin ser objeto de las medidas correctivas descritas en el parágrafo 1º.</p> <p><u>Artículo 2º.</u> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>		
<p><u>Artículo 1º-Objeto.</u> La presente ley tiene por objeto introducir modificaciones al Código Nacional de Policía y Convivencia; en aras de proteger a personas en situación de vulnerabilidad y garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos que padecen algún tipo de discapacidad.</p> <p><u>Artículo 2º. Definición.</u> Entiéndase por perros de asistencia, aquel canino que busca brindar un beneficio en la salud física, mental, sensorial o cognitiva de personas que padecen algún tipo de discapacidad y que han sido entrenados, nacional o internacionalmente, por personal calificado o en centros de entrenamiento especializado, avalados por la Asociación de Zooterapia, o por el Instituto Colombiano Agropecuario, o quien haga sus veces. El Gobierno reglamentará la materia.</p> <p><u>Artículo 3º.</u> Modifíquese el parágrafo 1º del artículo 117 de Ley 1801 de 2016 Código de Policía, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 117. Tenencia de animales domésticos o mascotas. Solo podrán tenerse como mascotas los animales así autorizados por la normatividad vigente. Para estos animales el ingreso o permanencia en cualquier lugar, se sujetará a la reglamentación de los lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas.</p> <p>En las zonas comunes de propiedades horizontales o conjuntos residenciales, los ejemplares caninos deberán ir sujetos por medio de trailla y, en el caso de los caninos potencialmente peligrosos, además irán provistos de bozal y el correspondiente permiso, de conformidad con la ley.</p>	<p><u>Artículo 3º.</u> Modifíquese el numeral 4 del artículo 94 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así: (...)</p> <p>4. Permitir la permanencia de animales de cualquier especie que afecte las condiciones de higiene, salubridad y seguridad o que impida la correcta prestación del servicio de acuerdo con las disposiciones vigentes, salvo que sea un perro de asistencia o ayuda técnica viva.</p> <p><u>Artículo 4º.</u> Modifíquese el artículo 117 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así: Artículo 117. <i>Tenencia de animales domésticos o mascotas.</i> Solo podrán tenerse como mascotas los animales así autorizados por la normatividad vigente. Para estos animales el ingreso o permanencia en cualquier lugar, se sujetará a las condiciones de seguridad que se estipulen para el libre acceso y permanencia en los lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas.</p> <p>En las zonas comunes de propiedades horizontales o conjuntos residenciales, los ejemplares caninos no tendrán restricción alguna de acceso o permanencia y deberán ir sujetos por medio de trailla y, en el caso de los caninos potencialmente peligrosos, además irán provistos de bozal y el correspondiente permiso, de conformidad con la ley.</p>	<p>Se elimina el artículo primero sobre objeto de la ley, pues se insiste, al ser un proyecto acumulado con otros 4 más, no es pertinente mantenerlo ya que está exclusivamente dirigido a esa iniciativa en particular.</p> <p>Con el fin de dar una coherencia al articulado de la Ley 1801 de 2016 y evitar que existan vacíos se considera pertinente modificar los artículos 94, 124 y 128 de esta ley. Se incluye que, en las zonas comunes de las propiedades horizontales o conjuntos residenciales, los ejemplares caninos no tendrán restricción alguna de acceso o permanencia, para lo cual deberán ir con trailla y bozal de ser necesario.</p> <p>Se incluye un parágrafo nuevo en el cual se define el concepto de perro de asistencia, lo que reemplaza el artículo 2º del Proyecto de ley número 265 de 2018 que hablaba sobre definiciones. Se evidencia una necesidad de que las aseguradoras garanticen a los tenedores de mascotas de razas potencialmente peligrosas la posibilidad de asegurar el riesgo a través de una póliza de responsabilidad civil extracontractual, pues hoy en día estas empresas no ofrecen este tipo de seguros. Para la determinación de la tarifa de las pólizas de seguro las entidades aseguradoras deberán tener en cuenta los artículos 100 # 1 y 184 # 2 y 3 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que contemplan lo siguiente:</p>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS	OBSERVACIONES
<p>Parágrafo 1°. Siempre se permitirá la presencia de ejemplares caninos que, como perros de asistencia, acompañen a su propietario o tenedor.</p> <p>Parágrafo 2°. La permanencia de un animal doméstico o mascota se sujetará a la reglamentación interna de las edificaciones públicas, que por su naturaleza así lo requieran. Salvo por circunstancias extraordinarias que así lo ameriten, no se podrá prohibir la permanencia de los mismos.</p>	<p>Parágrafo 1°. Siempre se permitirá la presencia de ejemplares caninos que, como perros de asistencia o de ayuda técnica viva, acompañen a su propietario o tenedor.</p> <p>Parágrafo 2°. Entiéndase por perros de asistencia, aquel canino que busca brindar un beneficio en la salud física, mental, sensorial o cognitiva de personas que padecen algún tipo de discapacidad y que han sido entrenados, nacional o internacionalmente, por personal calificado o en centros de entrenamiento o instituciones especializadas.</p> <p>Parágrafo 2°. La permanencia de un animal doméstico o mascota se sujetará a la reglamentación interna de las edificaciones públicas, que por su naturaleza así lo requieran. Salvo por circunstancias extraordinarias que así lo ameriten, no se podrá prohibir la permanencia de los mismos.</p> <p>Artículo 5°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 124. <i>Comportamientos que ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales.</i> Los siguientes comportamientos ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales y por lo tanto no deben efectuarse:</p> <p>(...)</p> <p>2. Impedir el ingreso o permanencia de perros de asistencia o de ayuda técnica viva que acompañen a su propietario o tenedor, en lugares públicos, abiertos al público, sistemas de transporte masivo, colectivo o individual o en edificaciones públicas o privadas.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo al artículo 128 de la Ley 1801 de 2016, el cual dirá así:</p> <p>Parágrafo. Las compañías de seguros que se abstengan de expedir las pólizas de responsabilidad civil extracontractual del que trata el numeral 4 del artículo anterior sin razón aparente, serán acreedoras de una multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes por cada queja presentada por los tenedores de ejemplares potencialmente peligrosos ante la Superintendencia Financiera.</p>	<p>“Artículo 100. <i>Régimen de protección a tomadores de seguros y asegurados.</i></p> <p>1. Reglas sobre condiciones de las pólizas y tarifas. La determinación de las condiciones de las pólizas y las tarifas responderá al régimen de libertad de competencia en el mercado de seguros, y respetará siempre las reglas previstas en el artículo 184 numerales 2 y 3 del presente Estatuto.</p> <p>(...).”</p> <p>“Artículo 184. <i>Régimen de pólizas y tarifas.</i></p> <p>(...)</p> <p>2. Requisitos de las pólizas. Las pólizas deberán ajustarse a las siguientes exigencias:</p> <p>a) Su contenido debe ceñirse a las normas que regulan el contrato de seguro, al presente estatuto y a las demás disposiciones imperativas que resulten aplicables, so pena de ineficacia de la estipulación respectiva;</p> <p>b) Deben redactarse en tal forma que sean de fácil comprensión para el asegurado. Por tanto, los caracteres tipográficos deben ser fácilmente legibles, y</p> <p>c) Los amparos básicos y las exclusiones deben figurar, en caracteres destacados, en la primera página de la póliza.</p> <p>3. Requisitos de las tarifas. Las tarifas cumplirán las siguientes reglas:</p> <p>a) Deben observar los principios técnicos de equidad y suficiencia;</p> <p>b) Deben ser el producto de la utilización de información estadística que cumpla exigencias de homogeneidad y representatividad, y</p> <p>c) Ser el producto del respaldo de reaseguradores de reconocida solvencia técnica y financiera, en aquellos riesgos que por su naturaleza no resulte viable el cumplimiento de las exigencias contenidas en la letra anterior.</p> <p>(...).”</p>
<p>Artículo 1°. Adiciónese el parágrafo 5° al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 5°. El adquirir, recibir o comprar productos o servicios en el espacio público no se considerará conducta contraria al cuidado e integridad del espacio público, por lo tanto, quien adquiera, reciba o compre productos o servicios en el espacio público no incurrirá en la conducta descrita en numeral 6°.</p>	<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 140. <i>Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.</i> Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:</p> <p>(...)</p>	<p>Durante la Audiencia Pública el delegado de la Policía Nacional manifestó su apoyo a la iniciativa. En el mismo sentido fueron las intervenciones ciudadanas de las personas asistentes.</p> <p>Se propone que la modificación no vaya en un parágrafo nuevo, sino que este en el mismo numeral 6 del artículo 140, para dar mayor precisión del alcance y aplicación de ese numeral y evitar que se siga dando una mala interpretación del mismo.</p>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS	OBSERVACIONES
<p>Artículo 2º. Adiciónense el inciso 2º y 3º al párrafo 3º, del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” los cuales quedarán así: Previo a la imposición de sanciones por ocupación al espacio público, en los términos del numeral 4º, las autoridades locales deberán haber adelantado políticas públicas de reubicación de los comerciantes informales a fin de garantizar sus derechos fundamentales a la vida digna y mínimo vital. Cuando se adelanten operativos de recuperación del espacio público con ocasión a aplicación de lo previsto en el presente código, estas deberán ser acompañadas por delegados de la Defensoría del Pueblo y del ministerio público, quienes velarán por la plena garantía de los derechos de los comerciantes informales.</p>	<p>6. Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente. <u>En ningún caso el adquirir, recibir o comprar productos o servicios de tipo legal en el espacio público se considerará conducta contraria al cuidado e integridad del espacio público.</u> (...) <u>Parágrafo 5º. Previo a la realización de operativos de recuperación de espacio público, así como de la imposición de sanciones de que trata el numeral 6 de este artículo, las autoridades competentes tendrán que haber ofrecido programas de reubicación o alternativas de trabajo. Los operativos deberán contar con la presencia de delegados del Ministerio Público, quienes deberán verificar que se haya realizado previamente la oferta de reubicación y velarán por la plena garantía de los derechos de los trabajadores informales.</u> <u>Parágrafo 6º. Las actividades que se puedan desarrollar en el espacio público relacionadas con la utilización de aceras, portales y terrazas, contiguas e indivisibles a establecimientos de comercio destinados parcial o totalmente al funcionamiento de restaurantes, fuentes de soda, pastelerías, heladerías, cafeterías, tiendas y demás locales con servicio de alimentos preparados, serán reglamentadas por el alcalde municipal y distrital, previa autorización del Concejo del respectivo municipio o Distrito, el cual establecerá el mecanismo para otorgar los permisos o los contratos de aprovechamiento económico del espacio público, la expedición de los mismos y la tarifa por uso del espacio público en su entidad territorial. Siempre se deberá garantizar el libre tránsito de las personas.</u></p>	<p>Igualmente, se incluye como párrafo nuevo, en el cual se redacta de manera más sencilla y simplificada el artículo 2 del proyecto de Ley, con el cual se eleva a rango de ley lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-211 de 2017. Se incluyen los siguientes cambios. Se establece que los espacios públicos deben ser indivisibles y contiguos al establecimiento de comercio para evitar que se generen monopolios del uso del espacio público. Se pretende que solo se use parte del espacio público, y por ende se debe tener unos criterios para cuando se quiera hacer uso del mismo de manera comercial. Se precisa que en todo caso se debe garantizar el libre tránsito de las personas por espacios, pues en últimas no dejan de ser públicos.</p>
<p>Artículo 1º. Adiciónese un párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así: Parágrafo 5º. Las actividades que se desarrollen en el espacio público relacionadas con la utilización de aceras, portales, terrazas y otros, por parte de negocios comerciales destinados parcial o totalmente al funcionamiento de restaurantes, fuentes de soda, pastelerías, heladerías, cafeterías, tiendas y demás locales con servicio de alimentos preparados, serán reglamentadas por el alcalde municipal y distrital, previa autorización del Concejo del respectivo municipio o Distrito, el cual establecerá el mecanismo para otorgar los permisos o los contratos de aprovechamiento eco-</p>		

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS	OBSERVACIONES
nómico del espacio público, la expedición de los mismos y la tarifa por uso del espacio público en su entidad territorial, en virtud del artículo 311 de la constitución política.		
	Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	

VI. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de ley número 265 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica la ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía y Convivencia, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones.* Acumulado con Proyecto de ley número 313 de 2019 Cámara, *por medio del cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) para fortalecer la lucha contra la delincuencia.* Acumulado con el Proyecto de ley número 315 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 y el inciso 2° y 3° al párrafo 3° del mismo artículo –compras en espacio público– y se dictan otras disposiciones.* Acumulado con el Proyecto de ley número 325 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifica la ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” en cuanto al uso del espacio público.* Acumulado con el Proyecto de ley número 348 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Cordialmente,

OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR M.
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑAN C.
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

JORGE ELIECER TAMAYO M.
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

DAVID ERNESTO PULIDO N.
Representante a la Cámara

INTI RAÚL ASRPILLA R.
Representante a la Cámara

CARLOS GERMAN NAVAS T.
Representante a la Cámara

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO G.
Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBÁN U.
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 265 DE 2018 CÁMARA, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY NÚMERO 313 DE 2019 CÁMARA, 315 DE 2019 CÁMARA, 325 DE 2019 CÁMARA Y 348 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía y Convivencia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, el cual quedará así:

Es el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren.

Parágrafo. Con la finalidad de luchar contra la delincuencia común, el Director Nacional de la Policía podrá crear Grupos Especiales de efectivos vestidos de civiles, a efectos de patrullar en las ciudades sin la necesidad de emplear el uniforme.

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 33 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, el cual quedará así:

Artículo 33. *Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas.* Los siguientes comportamientos afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas y por lo tanto no deben efectuarse: (...)

Parágrafo 3°. Para efectos de los comportamientos señalados en los literales a) y b) del numeral 1 del presente artículo, no constituyen afectación a la tranquilidad, las expresiones culturales y sociales diferenciales propias de cada territorio, las cuales deberán ser

reglamentadas por los alcaldes municipales y/o distritales de conformidad con el artículo 17 de esta ley, precisando las condiciones de tiempo, modo y lugar.

Las expresiones culturales y sociales diferenciales son aquellos eventos, fiestas o ceremonias que se realicen como expresión de la raza, la religión, la lengua, el arte, el folclor y en general, a aquellas manifestaciones culturales con arraigo e identidad que hayan sido practicados históricamente por la comunidad del territorio.

Artículo 3°. Modifíquese el numeral 4 del artículo 94 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así:

Artículo 94. *Comportamientos relacionados con la salud pública que afectan la actividad económica.* Los siguientes comportamientos relacionados con la salud pública afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse:

(...) 4. Permitir la permanencia de animales de cualquier especie que afecte las condiciones de higiene, salubridad y seguridad o que impida la correcta prestación del servicio de acuerdo con las disposiciones vigentes, salvo que sea un perro de asistencia o ayuda técnica viva. (...)

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 117 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así:

Artículo 117. *Tenencia de animales domésticos o mascotas.* Solo podrán tenerse como mascotas los animales así autorizados por la normatividad vigente. Para estos animales el ingreso o permanencia en cualquier lugar, se sujetará a las condiciones de seguridad que se estipulen para el libre acceso y permanencia en los lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas.

En las zonas comunes de propiedades horizontales o conjuntos residenciales, los ejemplares caninos no tendrán restricción alguna de acceso o permanencia y deberán ir sujetos por medio de trailla y, en el caso de los caninos potencialmente peligrosos, además irán provistos de bozal y el correspondiente permiso, de conformidad con la ley.

Parágrafo 1°. Siempre se permitirá la presencia de ejemplares caninos que, como perros de asistencia o de ayuda técnica viva, acompañen a su propietario o tenedor.

Parágrafo 2°. Entiéndase por perros de asistencia, aquel canino que busca brindar un beneficio en la salud física, mental, sensorial o

cognitiva de personas que padecen algún tipo de discapacidad y que han sido entrenados, nacional o internacionalmente, por personal calificado o en centros de entrenamiento o instituciones especializadas.

Artículo 5°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 124. *Comportamientos que ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales.* Los siguientes comportamientos ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales y por lo tanto no deben efectuarse:

(...) 2. Impedir el ingreso o permanencia de perros de asistencia o de ayuda técnica viva que acompañen a su propietario o tenedor, en lugares públicos, abiertos al público, sistemas de transporte masivo, colectivo o individual o en edificaciones públicas o privadas. (...)

Artículo 6°. Adiciónese un párrafo al artículo 128 de la Ley 1801 de 2016, el cual dirá así:

(...) Parágrafo. Las compañías de seguros que se abstengan de expedir las pólizas de responsabilidad civil extracontractual del que trata el numeral 4° del artículo anterior sin razón aparente, serán acreedoras de una multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes por cada queja presentada por los tenedores de ejemplares potencialmente peligrosos ante la Superintendencia Financiera.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así:

Artículo 140. *Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.* Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:

(...) 6. Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente. En ningún caso el adquirir, recibir o comprar productos o servicios de tipo legal en el espacio público se considerará conducta contraria al cuidado e integridad del espacio público.

(...) Parágrafo 5°. Previo a la realización de operativos de recuperación de espacio público, así como de la imposición de sanciones de que trata el numeral 6 de este artículo, las autoridades competentes tendrán que haber ofrecido programas de reubicación o alternativas de trabajo. Los operativos deberán contar con la presencia de delegados del Ministerio Público, quienes deberán verificar que se haya realizado previamente la oferta de reubicación y velarán

por la plena garantía de los derechos de los trabajadores informales.

Parágrafo 6°. Las actividades que se puedan desarrollar en el espacio público relacionadas con la utilización de aceras, portales y terrazas, contiguas e indivisibles a establecimientos de comercio destinados parcial o totalmente al funcionamiento de restaurantes, fuentes de soda, pastelerías, heladerías, cafeterías, tiendas y demás locales con servicio de alimentos preparados, serán reglamentadas por el alcalde municipal y distrital, previa autorización del Concejo del respectivo municipio o Distrito, el cual establecerá el mecanismo para otorgar los permisos o los contratos de aprovechamiento económico del espacio público, la expedición de los mismos y la tarifa por uso del espacio público en su entidad territorial. Siempre se deberá garantizar el libre tránsito de las personas.

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

Cordialmente,

Cordialmente,



OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR M.
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN C.
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

JORGE ELIECER TAMAYO M.
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

DAVID ERNESTO PULIDO N.
Representante a la Cámara

INTI RAÚL ASRPILLA R.
Representante a la Cámara

CARLOS GERMAN NAVAS T.
Representante a la Cámara

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO G.
Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBÁN U.
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 333 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se busca fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda y garantizarles acceso a los subsidios de vivienda.

Presidente

JAIRO GIOVANNI CRISTANCHO TARACHE

Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 333 de 2019 Cámara, por medio del cual se busca fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda y garantizarles acceso a los subsidios de vivienda.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, se rinde informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 333 de 2019 Cámara, *por medio del cual se busca fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda.*

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El 19 de marzo de 2019 fue radicado el Proyecto de ley número 333 de 2019 Cámara, *por medio del cual se busca fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda*, de iniciativa de los Congresistas honorables Senadores *Fabián Castillo, Ana María Castañeda, Emma Claudia Castellanos, Richard Alfonso Aguilar V., Arturo Char Chaljub, Luis E. Diazgranados T., Rodrigo Lara Restrepo, Didier Lobo Chinchilla, Édgar Jesús Díaz C., Carlos Abraham Jiménez, Carlos Fernando Motoa, Antonio Luis Zabarain, Daira de Jesús Galvis, José Luis Pérez Oyuela, Germán Varón Cotrino, Temístocles Ortega y honorables Representantes Ángela Patricia Sánchez, José Ignacio Mesa B., César Augusto Lorduy, Modesto E. Aguilera, Karina Estefanía Rojano P., José G. Amar Sepúlveda, José Daniel López Jiménez, Jorge Benedetti Martelo, Karen V. Cure Corcione, Gustavo H. Puentes, Erwin Arias Betancur, Eloy Chichi Quintero, Néstor Leonardo Rico Rico, Gloria Betty Zorro, Carlos Alberto Cuenca Ch., David Pulido Novoa, Julio César Triana Quintero, Carlos M. Farelo Daza, José Luis Pinedo Campo, Jaime Rodríguez C., Bayardo G. Betancourt P., Jairo Humberto Cristo, Atilano Alonso Giraldo A., Jorge Méndez H., Ciro Fernández Núñez, Salim Villamil Quessep, Héctor Javier Vergara S., Aquileo Medina Arteaga, Oswaldo Arcos Benavides, Oscar Camilo Arango C.*

El proyecto de ley fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 157 de 2019 y remitido a la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia.

La Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara designó como ponentes para primer debate a los Representantes Norma Hurtado Sánchez y Gustavo Hernán Puentes Díaz, el día 8 de abril de 2019.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Fortalecer las OPV a través de estrategias de acompañamiento y apoyo para su desarrollo y la creación de instrumentos para facilitar acceso efectivo de sus asociados a subsidios para vivienda de interés social a través, entre otros, de la redistribución de los recursos para apoyo de programas de vivienda de interés social.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta catorce (14) artículos los cuales establecen: **(i)** el artículo 1º establece el objeto, el cual es fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) **(ii)** el artículo 2º define qué son las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) **(iii)** el artículo 3º establece los requisitos que deben cumplir los miembros de las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) para convertirse en miembros de las mismas, así como para su debida constitución **(iv)** el artículo 4º establece como requisito general para las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) la tenencia de un terreno **(v)** el artículo 5º establece los requisitos mínimos que deben cumplir las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) para poder participar de las convocatorias de los subsidios de vivienda **(vi)** el artículo 6º establece la reglamentación de los proyectos de vivienda presentados por las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) **(vii)** el artículo 7º coloca a disposición del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la definición de recursos para proyectos de Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) **(viii)** el artículo 8º solo establece su nomenclatura relacionada con establecer el valor del subsidio para VIP **(ix)** el artículo 9º modifica el artículo 78 de la Ley 715 de 2001 en relación con los recursos de la participación del propósito general en Vivienda de Interés Social, **(x)** el artículo 10 establece destinación de recursos de las Entidades Territoriales para proyectos de OPV **(xi)** el artículo 11 establece el deber de convocar públicamente a los representantes legales de las OPV en la elaboración del plan de desarrollo y de las políticas públicas de vivienda de interés social de las Entidades Territoriales **(xii)** el 12 establece asesoría y acompañamiento a las OPV por parte de las Entidades Territoriales **(xiii)** el artículo 13 establece el Registro y Control de las OPV en las Entidades Territoriales y **(xiv)** el artículo 14 establece la vigencia y derogatoria.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Constitucionalmente la vivienda digna es considerada como un derecho fundamental consagrado en el artículo 51 de la Constitución y que está ligado con el derecho a la vida.

“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

En el texto Constitucional senda al Estado la obligación de promover las formas asociativas de ejecución de programas de vivienda, de ahí que en las diferentes políticas y programas gubernamentales exista la posibilidad de intervención de las OPV con lo cual se logra además la apropiación por parte de las comunidades ya que se utiliza generalmente prácticas de autoconstrucción.

Como desarrollo constitucional del artículo 51 se expide la Ley 3ª de 1991 que ordena dar prioridad a la ejecución de proyectos de vivienda en asocio con las administraciones locales y las OPV, así como prestarles asistencia técnica y financiera. Se crea un sistema de créditos que será manejado por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social (Inurbe).

En el año 1999 se expide la Ley 546 que crea el Consejo Superior de Vivienda para asesorar al Gobierno nacional, en este consejo se da lugar a las OPV para discutir temas de vivienda de interés social. Sin embargo, este Consejo solo logra reunirse en tres ocasiones entre los años 2000 y 2001, sin generar ningún resultado. En el año 2006 el Ministerio de Ambiente y Vivienda de la época trata de reactivarlo sin tener éxito en su emprendimiento.

En el año 2003 fue suprimido el Inurbe mediante el Decreto 554 de 2003, esto fue un duro golpe para las OPV ya que quedaron sin su fuente de financiación y sin una entidad que les diera asesoría y acompañamiento, se deja así desamparado el trabajo de más de 10 años que se había adelantado con las OPV. A partir de la eliminación del Inurbe se decide crear una nueva institución y se da paso a paso al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) para que consolide el Sistema Nacional de Información de Vivienda Urbana y se encargue de las políticas gubernamentales de vivienda de interés social urbana.

La liquidación del Inurbe y el que el Consejo Superior de Vivienda no haya logrado reactivarse, dejan a las OPV fuera de la política de vivienda social y al Estado sin injerencia activa en el tema.

Constitución Nacional artículo 51	“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.
LEY 9ª de 1989 Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Artículo 62.	Artículo 62. Son organizaciones populares de vivienda aquellas que han sido constituidas y reconocidas como entidades sin ánimo de lucro, cuyo sistema financiero es de economía solidaria y desarrollan programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria. Estas organizaciones pueden ser constituidas por sindicatos, cooperativas, asociaciones, fundaciones, corporaciones, juntas de acción comunal, fondos de empleados, empresas comunitarias y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, en los términos previstos por la ley. Las organizaciones deberán ejecutar sus planes de vivienda en terrenos aptos para el desarrollo urbano y de conformidad con todas las normas técnicas, urbanísticas y arquitectónicas vigentes en la localidad. Las entidades que vigilen las actividades de dichas organizaciones, en los términos del Decreto-ley 78 de 1987 y demás disposiciones sobre el régimen comunitario, adoptarán un reglamento especial que permita la recepción anticipada de dineros de sus compradores para adelantar sus planes y que a la vez resguarde suficientemente los derechos de quienes confíen sus dineros a ellas. Ver: Artículo 20 Ley 3ª de 1991 Vivienda de Interés Social. Decreto Nacional 2391 de 1989 Reglamenta el artículo 62 en materia de organizaciones populares de vivienda.
Decreto Nacional 2391 de 1989.	
Resolución 044 de 1990 Superintendencia de Sociedades.	Por el medio de la cual se reglamenta la recepción anticipada de dineros con destino al desarrollo de planes y programas de vivienda adelantados por el sistema de autogestión, participación comunitaria o autoconstrucción.
Ley 49 de 1990.	Determina la obligatoriedad de las cajas de compensación familiar a otorgar proyectos de vivienda y planes de financiación a los afiliados a las cajas de acuerdo al número de empleados activos en las empresas
Ley 3ª de 1991.	Se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el cual está integrado por todas las empresas públicas y privadas dedicadas al desarrollo de esta actividad. Se crea el Instituto Nacional de Reforma Urbana (Inurbe). Integra al Banco Central Hipotecario como subsistema del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.
Ley 388 de 1997.	Limita y da las bases para la localización y zonas donde se pueden desarrollar proyectos de vivienda de interés social.
Ley 617 de 2000.	Habla sobre la vivienda de interés prioritaria
Ley 708 de 2001.	Habla de las normas básicas para la asignación del subsidio de vivienda para la adquisición de unidades de vivienda de interés social
Ley 1114 de 2006.	Destinación de los subsidios de vivienda a nivel nacional para VIS rural y urbana. Define el ahorro voluntario en el Fondo Nacional del Ahorro y reglamenta la participación e independencia del mismo por parte de las Fuerzas Militares
Ley 1432 de 2011.	Modifica el artículo 60 de la Ley 3ª de 1991 referente al subsidio de vivienda familiar como un aporte en dinero o en especie para el acceso a una vivienda de interés social o interés prioritaria.
Ley 1537 de 2012.	Ley tendiente a promover y facilitar el acceso a la vivienda
Decreto número 555 de 2003.	Crea el Fondo Nacional de Vivienda y se delimitan sus objetivos, funciones, recursos, patrimonio, administración conformación directiva, manejo del patrimonio y disposición jurídica.
Decreto número 975 de 2004.	Habla de los aportes otorgados por el Estado para la construcción de vivienda urbana otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda. Los valores y los límites del subsidio familiar de vivienda, además de las disposiciones de aplicación al mismo. Las normas de distribución a nivel departamental, los procedimientos y requisitos para el acceso municipal a estos recursos. Las cajas de compensación familiar otorgan los subsidios familiares y mediante este decreto se reglamenta la destinación de los recursos y los requisitos mínimos para la conformación de fondos de vivienda de interés social voluntarios. Habla de la comunicación y otorgamiento de estos subsidios y la publicación de la misma.
Decreto número 2190 de 2009.	En este decreto se determina el subsidio de vivienda para zonas urbanas, se relaciona la información de aportes a nivel departamental por parte del gobierno y se dispone de forma puntual la forma como se asignan estos recursos; los requerimientos mínimos por parte de los postulantes y las condiciones particulares para la asignación del mismo de acuerdo a la clasificación del municipio, al valor definido y a los ingresos del grupo familiar, se determina la forma como se otorgan los subsidios y como se deben aplicar
Decreto número 1160 de 2010.	Habla de los aportes otorgados por el Estado para la construcción de vivienda rural. Los valores y los límites del subsidio familiar de vivienda, además de las disposiciones de aplicación al mismo. Las normas de distribución a nivel departamental, los procedimientos y requisitos para el acceso municipal a estos recursos.
Decreto 1077 de 2015 Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.	

V. CONSIDERACIONES

Antecedentes y contexto de la Política Pública de Vivienda:

Décadas atrás los Gobiernos nacionales han venido implementando diferentes políticas de vivienda social para mejorar las condiciones de vida, sin embargo, no ha sido posible solucionar el déficit, debido a esto las familias han buscado alternativas en las que sean ellas las que tomen la iniciativa de buscar su solución de vivienda y que el Estado las apoye a través de aportes en dinero o en especie generando así la construcción social.

Como resultado de estas situaciones han surgido las Organizaciones Populares de Vivienda, que tienen origen reglado desde el año 1989 con la Ley 9ª del mismo año. Estas son organizaciones privadas destinadas a construcción social, pero sin ánimo de lucro que pueden constituirse bajo diferentes figuras legales como asociaciones, cooperativas, mutuales, fondos de empleados, entre otros.

Según la Ley 49 de 1990, a los Programas VIS y VIP solo pueden tener acceso las familias cuyos ingresos laborales en conjunto no superen los 4 SMMLV y no posean bienes inmuebles; el valor comercial de la unidad habitacional no podrá superar los 70 SMMLV para Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y 135 SMMLV para Vivienda de Interés Social (VIS). Para personas propietarias de bienes inmuebles (lotes, casas, apartamentos) existe el subsidio para mejoramiento de vivienda, el cual se ofrece de la misma manera y con las mismas características de las unidades de vivienda nueva, pero con el condicionante que debe ser poseedor del bien inmueble.

El Ministerio de Vivienda define el subsidio de vivienda como “...un aporte estatal en dinero o en especie entregado por una sola vez al hogar beneficiario, que no se restituye y que constituye un complemento para facilitar la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda...”.

Para el sector urbano, el Subsidio de Vivienda Urbana lo otorga el Fondo Nacional de Vivienda para quienes no tienen afiliación a una Caja de Compensación Familiar; y para el sector rural son asignados por el Banco Agrario de Colombia S. A.

El Decreto 2190 de 2009 establece los requisitos que deben cumplir las familias que quieran acceder a un subsidio familiar de vivienda, así:

1. Los ingresos mensuales del hogar no deben ser superiores a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes (4 SMLMV).
2. No haber sido beneficiario de subsidios familiares de vivienda. Lo anterior cubre los subsidios otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda, el Instituto Nacional de Vivienda y Reforma Urbana (Inurbe) (en Liquidación), la Caja Agraria (en Liquidación), el Banco

Agrario, Focafé, las Cajas de Compensación Familiar y por el Forec (en Liquidación).

3. En el caso de adquisición o construcción en sitio propio, ninguno de los miembros del hogar debe ser propietario o poseedor de una vivienda a la fecha de postulación.
4. En el caso de mejoramiento, la vivienda no debe estar localizada en asentamientos ilegales o zonas de riesgo, y ninguno de los miembros del hogar debe ser poseedor o propietario de otra vivienda a la fecha de postulación.
5. En el caso de planes de construcción en sitio propio, la solución de vivienda no debe estar localizada en desarrollos ilegales o zonas de riesgo y alguno de los miembros del hogar debe ser propietario del terreno que se pretende construir.
6. Si algún miembro del hogar está afiliado a Caja de Compensación Familiar, debe solicitar el subsidio en dicha Caja.
7. Los aspirantes al Subsidio Familiar de Vivienda deberán realizar aportes representados en ahorro, con el fin de reunir los recursos necesarios para la adquisición, construcción o mejoramiento, de una vivienda de interés social, con excepción de aquellos cuyos ingresos mensuales sean inferiores a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes este aporte será voluntario. Existen diferentes formas en las que se puede hacer este ahorro: en cuentas de ahorro programado para la vivienda, cuentas de ahorro programado contractual para vivienda con evaluación crediticia favorable, aportes periódicos de ahorro, cuota inicial, cesantías y lote de terreno. Si el ahorro se trata de lote de terreno el valor asignado será del 10% del valor final de la vivienda nueva, de la construcción en sitio propio o de la autoconstrucción.

De acuerdo, a lo anterior resulta pertinente mencionar que si bien es cierto en la administración presidencial pasada se dieron muchas soluciones de vivienda y este déficit disminuyó considerablemente, puesto que se cumplió la meta de 1.5 millones de viviendas de interés social entregadas, disminuyendo el índice de déficit habitacional pasando de 12.5% en 2010 a 5.6% en 2018 el problema sigue, y una alternativa del Gobierno es apoyarse en las OPV para desarrollar los programas de VIS y VIP¹.

Problemática:

La premisa básica que motiva la realización de este proyecto de ley radica en que, a través del enfoque prioritario encaminado a destinar

¹ Portafolio (agosto 13 de 2018). “¿Cómo va la vivienda de interés social en Colombia?” <https://www.portafolio.co/mis-finanzas/vivienda/como-va-la-vivienda-de-interes-social-en-colombia-520009>

recursos y esfuerzo por parte de los distintos gobiernos nacionales a otras modalidades de solución de vivienda, se concluye que las pequeñas constructoras y las OPV no pueden participar en solventar el déficit cuantitativo de vivienda por ausencia de, entre otras cosas, experiencia, apoyo estatal y capital².

A continuación, se relata la política de vivienda seguida desde los años 60 por distintas administraciones basados en el trabajo de investigación “Organizaciones Populares de Vivienda: Alternativa al déficit de vivienda”, para la Universidad Nacional.

Colombia ha contado con tres enfoques en la construcción de vivienda dirigida y apoyada por el Estado: 1) Estado proveedor 2) Estado regulador 3) Participación de beneficiarios en la construcción de vivienda.

Un patrón recurrente es la gradualidad de la participación gremial en la construcción de vivienda, pues el sector privado de la construcción se concentra en desarrollar su actividad entre los sectores de altos ingresos, mientras que la contribución estatal se encarga de la provisión de viviendas para personas que no cuenten con suficientes recursos económicos (*vivienda social*). Entre 1967 y 1972, a manera de ejemplo, se construyó Ciudad Kennedy, en Bogotá, una solución habitacional para sectores de ingreso bajo caracterizado por la construcción de supermanzanas que incluían actividades dotacionales y comercio al interior; otro ejemplo lo constituye barrios como Piamonte, Guacamayas, Laches, Quiroga y multifamiliares como Timiza, también en Bogotá.

En los 70, con el establecimiento de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, como medida para garantizar el mantenimiento del valor de compra a las Corporaciones de Ahorro de Vivienda, se incentiva el encarecimiento de la vivienda y el desestimulo de soluciones habitacionales de interés social, puesto que tal Unidad se encontraba indexada a la variación del Índice de Precios al Consumidor lo que, en consecuencia, produjo el incremento exponencial del costo de la vivienda.

Durante los años 80, luego de entender la problemática generada a través del UPAC, la administración de Belisario Betancur decide promover el acceso a la vivienda mediante la exoneración de la cuota inicial destinada al interesado en adquirir una casa, sin embargo, ante el incumplimiento de la devolución de esta cuota a las entidades financieras por parte de los propietarios, se desmonta esta iniciativa gubernamental.

Llegados los años 90, la retrospectiva de política de vivienda aún dejaba un alto porcentaje de déficit cuantitativo de vivienda que no había resuelto el manejo estatal de antaño en el asunto. Se procede a constituir el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe) en reemplazo del Instituto de Crédito Territorial (IDCT), mediante la Ley 3ª de 1991 con la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

A través de la Ley 546 de 1999, se reemplaza el UPAC por la Unidad del Valor Real (UVR), basada exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor sin permitir la capitalización de intereses, para proteger el patrimonio de los usuarios de los créditos hipotecarios, además de fomentar el ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda.³

Sin embargo, transcurrida una década más, el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3305 de 2004 “Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano”, diagnóstica para la época la siguiente situación habitacional⁴:

- Se estimaba que 1,3 millones de hogares urbanos del país, (16% del total) vivían en condiciones de precariedad habitacional, ocupando especialmente zonas de alto riesgo o de importancia ambiental.
- Déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público: el cual se reflejaba en un indicador promedio (4 m² por persona) inferior al estándar mínimo internacional (10 m² por persona).
- Escasez de suelo urbano: asociado a procesos de expansión no planificada (especialmente en las zonas suburbanas) y deterioro y despoblamiento de las zonas interiores.
- Debilidad institucional: la cual se refleja en la falta de gobernabilidad en la planificación y control del territorio y en el bajo desarrollo a nivel municipal de los POT y de sus principales instrumentos de gestión y financiación.

El Censo de 2005 revelaba que, de los 3,8 millones de hogares en déficit de vivienda, 2,2 estaban en áreas urbanas, de estos un millón se encontraban en déficit cuantitativo y el restante 1,2 en déficit cualitativo⁵.

A pesar de todos los esfuerzos y recursos destinados a fomentar el acceso a la vivienda, se seguía en altos indicadores de déficit habitacional y, dando continuidad a una nueva etapa de provisión de hogares, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 originó la figura de Macroproyectos de Interés

² Castellanos, Juan Carlos (2017). Organizaciones Populares de Vivienda: Alternativa al déficit de vivienda adecuada en Colombia. Estudio comparativo de caso Asociación para la Vivienda Integral (Asovivir) con MISN Ciudad Verde. Trabajo de grado. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

Social Nacional (MISN), que pretendía articular los subsidios del gobierno nacional con los de las entidades territoriales, además de los recursos de cooperación internacional y crédito externo en la promoción de oferta VIS y VIP. La normatividad facilita los procedimientos y privilegia la inversión hacia estos; a través del Decreto 2190 de 2009 se ordena que hasta el 40% de los recursos de Fonvivienda se asignen entre otros a los planes de vivienda en los macroproyectos⁶.

El trabajo de investigación “Organizaciones Populares de Vivienda: Alternativa al déficit de vivienda” finaliza este recuento detallando la política de vivienda de la administración nacional 2010-2018, así:

Mediante los MISN se busca impulsar la producción de vivienda social a gran escala, en territorios donde se concentra el déficit habitacional, sumando recursos públicos y privados, como estrategia para la generación de empleo en el sector de la construcción.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, en su artículo 132 planteaba dentro de los Lineamientos Estratégicos a Nivel Regional: “Reactivación de macroproyectos urbanos de vivienda y gestión concertada Nación - Entidades Territoriales”, (Ley 1469 de 2011), daba continuidad a los MISN y proponía, además, la entrega de vivienda gratis desarrollada por constructores privados con recursos públicos. A través del Programa de Vivienda Gratuita consagrado en la Ley 1537 de 2012, “por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda”; se entregaron viviendas de interés prioritario, a título de subsidio en especie, esta ley que tiene por objeto “incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda”, fija el subsidio a la oferta y a partir de esta, la política de vivienda social se concentra en la producción de VIP, articulando recursos nacionales y territoriales.

El gobierno de aquella administración daba continuidad a los MISN, como una estrategia económica del país, pero planteaba otros programas para alcanzar la meta de construcción de un millón de unidades, entre estos los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU), Vivienda Para Ahorradores de Interés Prioritario (VIPA) y las 100.000 viviendas gratuitas, a través de los cuales canalizaba algunos recursos que Fonvivienda destinaba a los macroproyectos, mediante la transferencia a los patrimonios autónomos a título de Subsidio de Vivienda.

A lo largo de este recorrido, la adquisición de vivienda evidentemente está determinada por la provisión que los desarrollos habitacionales brinden a través de las reglas del mercado, pero la solución comunitaria a la garantía de vivienda tiene una participación ínfima, a pesar de la existencia

de evidencia respecto a proyectos hechos realidad a través de esta modalidad de construcción de vivienda. Acorde a lo anterior, Antioquia y Boyacá presentan la mayor profusión de experiencias exitosas de construcción social de vivienda a través de OPV, por esto es importante revisar la política habitacional en estos territorios⁷.

A continuación, se presentan los casos exitosos de desarrollos habitacionales realizados por las Organizaciones Populares de Vivienda, acorde con el recuento realizado por el trabajo de investigación “Organizaciones Populares de Vivienda: alternativa del déficit de vivienda”:

- Bajo la Administración de Alberto Lleras Camargo (1958-1962, se generó un fuerte apoyo a los procesos de autoconstrucción dirigida, apalancado en recursos de la Alianza para el Progreso, el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano (CINVA) a través del Instituto de Crédito Territorial (ICT) en 1958 creó el Programa de Ayuda Mutua Dirigida y en 1959 el Programa de Casas Inconclusas. En este periodo se impulsaron las cooperativas y la acción comunal, el 57.92% de la producción del ICT se realizó por autoconstrucción. Sin embargo, en estos programas la participación estaba limitada a lineamientos institucionales y los procesos organizativos (principalmente JAC) se generaban después de la entrega de las viviendas. El crédito externo del ICT creció del 1% del presupuesto en 1961 al 42% en 1963.
- El Presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) con recursos de la Agency for International Development (AID), le dio un amplio impulso a la autoconstrucción con asistencia técnica, créditos para el lote y los materiales; en 1965 la autoconstrucción representó el 69.4% del total de la producción de vivienda. Desde cuando la autoconstrucción se oficializó, ha permanecido en los planes de gobierno.
- El proceso del CINVA evidenció las ventajas de la autoconstrucción como estrategia habitacional para las familias de menores ingresos, sin embargo desde sus orígenes, la autoconstrucción institucionalizada ha generado críticas, en el caso del ICT las jornadas trabajadas por las familias, no se contabilizaban como aporte y eran pagadas al contratista privado; los costos de los materiales adquiridos de manera individual incrementaban ostensiblemente el precio final de la vivienda.
- El Decreto 1742 de julio 6 de 1981, define el sistema de autoconstrucción como “todo programa de vivienda adelantado sin ánimo de lucro y con participación administrativa, financiera y trabajo comunitario de los propietarios beneficiarios”.

⁶ Ibídem.

⁷ Ibídem.

- Con el cierre del CINVA, se presentó desconfianza en la organización comunitaria para gestionar vivienda y el Estado se orientó a la construcción de grandes conjuntos habitacionales a través de desarrolladores inmobiliarios.
 - La autoproducción habitacional presenta diversas variables, va desde la autoconstrucción individual ilegal hasta la producción formal mediante formas asociativas institucionalizadas. Para regular estos procesos, la Ley 66 de 1968 le asigna al Superintendente Bancario la inspección y vigilancia de los créditos para la adquisición de lotes o viviendas y la construcción y enajenación de inmuebles.
 - Una de las experiencias intervenidas por la Superintendencia Bancaria, fue la Asociación Provivienda de Trabajadores, fundada en 1953 por el sacerdote Estanislao Carvajal, organización que contaba con chircales, fábrica de ladrillos y tejas propios y vendía lotes a los afiliados, a pesar de que de esta organización surgieron los barrios Carvajal y León XIII, varias familias pagaron sus lotes y no recibieron nada. Como esta experiencia nefasta, hay otras que afectaron la credibilidad en procesos organizativos.
 - Sin embargo, también se produjeron procesos exitosos de gestión solidaria como el caso de la Cooperativa Saúl Rudas en Bosa, la cual contaba con 126 socios que luego de cinco años de gestión compraron el predio de manera conjunta, realizaron el loteo y lo asignaron a cada familia, para el desarrollo urbanístico solicitaron el apoyo de Humberto Valencia quien en ese momento (mediados de los 70) era concejal de Bogotá y en agradecimiento le asignaron su nombre al barrio; el proceso urbanístico se desarrolló durante una década con espacios para parque, salón comunal y escuela, a un precio por debajo de los ofertados por el ICT y de Alfonso Cruz Montaña, el mayor urbanizador pirata en Bosa.
 - A comienzos de los ochenta se fortalecen los procesos de autoconstrucción; según Molina, esto se debe al apoyo estatal, así como de Organizaciones No Gubernamentales y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena). El crecimiento dentro del periodo 1982-1985, que coincide con el periodo presidencial de Belisario Betancur, se debe a las expectativas creadas por la posición del Estado frente a la autoconstrucción, reconociendo su potencialidad en la solución habitacional para los más pobres.
 - El Censo Nacional de la Autoconstrucción, desarrollado por el Sena con ENDA América Latina y el Centro de Planificación y Urbanismo de la Universidad de Los Andes, bajo la dirección de Humberto Molina, reveló que de cinco proyectos de autoconstrucción que había en 1978, en 1987 se había pasado a 522 proyectos, los cuales agrupaban 89.960 familias; 498 proyectos surgieron entre 1981 y 1986, en torno a organizaciones de segundo nivel como Fedevivienda, Construyamos y Cenaprov.
 - Este Censo Nacional de la Autoconstrucción, arrojó como conclusión que, frente a las soluciones ofrecidas por el mercado formal tradicional, los autoconstructores, obtuvieron el doble de áreas por un tercio del precio del mercado.
 - Medellín y Antioquia tienen una tradición de gestión habitacional a través de las OPV, existe y funciona la Federación Antioqueña de Viviendas de Interés Prioritario, que al 2017 agrupaba 16 OPV, cuya representante legal es la señora Jazmín Delgado, de la OPV VIS Mujeres Activas, fundada por 40 mujeres y la cual ha construido 65 viviendas en Villa Jazmín proyecto ubicado en San Javier, Comuna 13. Delgado anuncia en una nota de prensa de diciembre de 2016 que la Federación estaba en proceso de adquirir un lote para el desarrollo de 800 viviendas a través de cuatro OPV. La existencia de organizaciones de segundo nivel a semejanza de las federaciones de vivienda de Uruguay facilita la gestión de las organizaciones, especialmente en el acceso al suelo.
 - Para el año 2014, en Boyacá, había 363 organizaciones registradas como OPV. Las cámaras de comercio están organizadas en provincias; a 2014, en la provincia de la Libertad con 10.957 habitantes, había tres OPV registradas, y la provincia de Sugamuxi registraba el mayor número de OPV (108); Sogamoso, capital de la provincia, que de acuerdo con las proyecciones del DANE, en el 2013 tenía 114.213 habitantes, poseía el mayor número de registros de OPV, con 66 organizaciones.
- En este sentido el Gobierno nacional deberá apoyar a las OPV con acompañamiento y asesoría, la cual perdieron totalmente con la desaparición del Inurbe, constituyendo una destinación especial de recursos para las OPV, con la cual pueda otorgarse facilidades en los créditos y gestión de subsidios nacionales y municipales; contemplar a las OPV como un componente para el modelo territorial en los planes de desarrollo municipal; permitir que las OPV presenten como aporte de los asociados la tenencia del lote sin necesidad de hacer desenglobe antes de la construcción, entre otros cambios.
- Las OPV son una oportunidad que el Gobierno Nacional debe apoyar para disminuir el déficit de vivienda de interés social y al mismo tiempo crear tejido social en las comunidades, en adición

a que la autoconstrucción permite, en teoría, a las entidades ampliar el número de soluciones y a las familias bajar los costos aportando su mano de obra, disminuyendo los costos de administración y utilidades del desarrollador inmobiliario con ánimo de lucro, lo cual se puede traducir en mayor área de la solución, de zonas comunes o mejor ubicación del predio con respecto a las zonas centrales de la ciudad⁸.

A lo anteriormente dicho, se le debe agregar que a pesar de la profusión de normas que incluyen a las OPV, no existe una política pública nacional

(con planes, programas, proyectos, estrategias, acciones y directrices) que privilegie la producción de vivienda asociativa. Como lo evidencia el Ministerio de Vivienda en la publicación sobre los cien años de política habitacional en Colombia, los gobiernos nacionales en el siglo XXI han desestimado la producción mediante OPV, privilegiando los macroproyectos o los programas de mejoramiento de barrios, que funcionan como una estrategia curativa para quienes no pueden acceder a la vivienda formal, sin embargo, en estas dos estrategias difícilmente pueden participar las OPV.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Radicado	Texto Propuesto	Observaciones
<p>“Por medio del cual se busca fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda y garantizarles acceso a los subsidios de vivienda”</p>	<p>“Por medio del cual se busca fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda y garantizarles acceso a los subsidios de vivienda <u>y se dictan otras disposiciones</u>”.</p>	<p>Por razones de técnica legislativa se adiciona la frase “y se dictan otras disposiciones”.</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. Fortalecer las OPV a través de estrategias de acompañamiento y apoyo para su desarrollo y la creación de instrumentos para facilitar acceso efectivo de sus asociados a subsidios para vivienda de interés social a través, entre otros, de la redistribución de los recursos para apoyo de programas de vivienda de interés social.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. Fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) a través de estrategias de acompañamiento y apoyo para su desarrollo; <u>y la creación de instrumentos para facilitar el acceso efectivo de sus asociados a los subsidios para de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) a través; entre otros; de la redistribución de los recursos con los que cuente el Ministerio de Vivienda para el apoyo de estos programas. de vivienda de interés social.</u></p>	<p>Se mejora la redacción, por razones de técnica legislativa.</p>
<p>Artículo 2°. Organizaciones Populares de Vivienda. Las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) son personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyo único objeto será desarrollar programas de vivienda para sus afiliados, a través de sistemas de autogestión o participación comunitaria. Los afiliados a las OPV participan mediante aportes en dinero y/o trabajo comunitario, y podrán desarrollar las actividades de construcción de vivienda a través de autoconstrucción o construcción delegada. Parágrafo. La autogestión que menciona este artículo hace referencia a la participación de todos los afiliados en las áreas técnica, administrativa y financiera de la organización.</p>	<p>Artículo 2°. Organizaciones Populares de Vivienda. Las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) son personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyo único objeto será desarrollar programas de vivienda para sus afiliados, a través de sistemas de autogestión o participación comunitaria. <u>Estas organizaciones pueden ser constituidas por sindicatos, cooperativas, asociaciones, fundaciones, corporaciones, juntas de acción comunal, fondos de empleados, empresas comunitarias y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, en los términos previstos por la ley.</u> Los afiliados a las OPV participan mediante aportes en dinero y/o trabajo comunitario, y podrán desarrollar las actividades de construcción de vivienda a través de autoconstrucción o construcción delegada. Parágrafo. La autogestión que menciona este artículo hace referencia a la participación de todos los afiliados en las áreas <u>operativa</u>, técnica, administrativa y financiera de la organización.</p>	<p>Se rescata el principio de asociación consagrado en el artículo 62 de la Ley 9ª de 1989, en el que se dispone que las OPV pueden ser constituidas por sindicatos, cooperativas, asociaciones, fundaciones, corporaciones, juntas de acción comunal, fondos de empleados, empresas comunitarias</p>
<p>Artículo 3°. Requisitos de los miembros de la OPV. Los integrantes de la OPV deberán cumplir mínimo los siguientes requisitos:</p>	<p>Artículo 3°. Requisitos de los miembros de la OPV. Los integrantes de la OPV deberán cumplir mínimo los siguientes requisitos:</p>	<p>Se elimina en el numeral 2, lo referente a las condiciones de pobreza extrema en razón a que este requisito es excluyente, puesto que lo que se pretende es que</p>

⁸ Ibídem.

Texto Radicado	Texto Propuesto	Observaciones
<p>1. Ser mayor de edad</p> <p>2. Cumplir con los criterios de priorización y focalización que defina al Gobierno Nacional, que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.</p> <p>3. No tener vivienda propia o lote urbano, así como tampoco algún miembro de su familia</p> <p>4. No haber sido condenados por delitos de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente.</p> <p>5. Solicitar expresa y voluntariamente su ingreso a la asociación y ser admitido por la asamblea o por la junta directiva, previo estudio de su documentación.</p> <p>6. El reglamento de cada OPV deberá establecer unos requisitos internos homogeneizadoras de las condiciones sociales y económicas que deben cumplir los integrantes poder acceder así a los recursos, entre los requisitos deberán está como mínimo que los hogares vinculados al Sisbén se postulan para la asignación de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda, destinados a una solución de vivienda ubicada en planes de vivienda de interés social de los municipios del país calificados en categorías Especial, 1 y 2.</p>	<p>1. Ser mayor de edad</p> <p>2. Cumplir con los criterios de priorización y focalización que defina al Gobierno Nacional., que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.</p> <p>3. No tener vivienda propia o lote urbano, así como tampoco algún miembro de su familia</p> <p>4. No haber sido condenados por delitos de acuerdo con lo que certifique la autoridad competente.</p> <p>5. Solicitar expresa y voluntariamente su ingreso a la asociación y ser admitido por la asamblea o por la junta directiva, previo estudio de su documentación.</p> <p>6. El reglamento de cada OPV deberá establecer unos requisitos internos homogeneizadoras de las condiciones sociales y económicas que deben cumplir los integrantes poder acceder así a los recursos, entre los requisitos deberán está como mínimo que los hogares vinculados al Sisbén se postulan para la asignación de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda, destinados a una solución de vivienda ubicada en planes de vivienda de interés social de los municipios del país calificados en categorías Especial, 1 y 2.</p>	<p>cualquier persona pueda acceder a una vivienda digna.</p> <p>Así mismo, se elimina el numeral 4 en razón a que la Corte Constitucional en Sentencia C-370 de 2014, manifestó que no se puede excluir el acceso a la vivienda por el hecho de haber cometido un delito.</p>
<p>Artículo 4°. La OPV debe contar con un lote de terreno. Para iniciar los trámites de acceso a subsidios para los integrantes de una OPV es necesario que dicha organización cuente con un lote de terreno de su propiedad englobado, que haya sido adquirido por sus propios recursos o que haya sido objeto de una donación.</p> <p>Parágrafo. El valor de dicho lote se dividirá a prorrata de cada uno de los asociados beneficiarios del proyecto para determinar el aporte individual de cada uno.</p>	<p>Artículo 4°. La OPV debe contar con un lote de terreno. Para iniciar los trámites de acceso a subsidios para los integrantes de una OPV es necesario que dicha organización cuente con un lote de terreno de su propiedad englobado, que haya sido adquirido por sus propios recursos o que haya sido objeto de una donación.</p> <p><u>Sin perjuicio de que el terreno se encuentre englobado, este deberá contar con licencia de urbanismo, expedida por la autoridad competente.</u></p> <p><u>En todo caso el terreno deberá cumplir con los parámetros de localización para el desarrollo de vivienda de que trata la Ley 388 de 1997.</u></p> <p>Parágrafo. El valor de dicho lote se dividirá a prorrata de cada uno de los asociados beneficiarios del proyecto para determinar el aporte individual de cada uno.</p>	<p>Se adiciona un inciso al artículo, que exige como requisito la licencia de urbanismo en el terreno en el que se desarrolle las OPV, a fin de garantizar claridad en la asignación de las unidades de vivienda, sin que sea necesario el desenglobe del terreno.</p> <p>También se agrega un inciso al artículo, en el cual se establece que el terreno deberá cumplir los parámetros de localización para el desarrollo de vivienda de que trata la Ley 388 de 1997. Es decir, que el terreno se encuentre localizado en zonas con acceso a los servicios públicos domiciliarios y no esté ubicado en una zona de alto riesgo no mitigable.</p>
<p>Artículo 6°. Reglamentación de los proyectos de vivienda presentados por las OPV. El Ministerio de Vivienda deberá, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley, reglamentar las convocatorias para acceder a subsidios para vivienda, que serán exclusivamente para OPV, para lo cual considerará las particularidades de estas organizaciones, sus integrantes y el tema del lote de terreno con el que ellas llegan a postularse.</p>	<p>Artículo 6°. Reglamentación de los proyectos de vivienda presentados por las OPV. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el Ministerio de Vivienda deberá reglamentar las convocatorias para acceder a los subsidios <u>para de</u> vivienda, <u>que serán exclusivamente</u> en los que se incluya <u>a las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV)</u>, para lo cual considerará las particularidades de estas organizaciones, sus integrantes y el tema del lote de terreno con el que ellas llegan a postularse.</p>	<p>Se mejora la redacción, por razones de técnica legislativa.</p>

Texto Radicado	Texto Propuesto	Observaciones
<p>Artículo 7°. Bolsa de recursos para proyectos OPV. El Ministerio de Vivienda, en el término de seis meses, contaos a partir de la promulgación de la presente ley, deberá crear una bolsa de recursos para los proyectos de vivienda de Interés prioritario presentados por las OPV de los municipios de categorías 3 a 6. Este fondo se creará a partir de la reorganización de los recursos de los otros fondos, con lo cual no se generará más gasto público.</p>	<p>Artículo 7°. Bolsa de recursos para proyectos OPV. El Ministerio de Vivienda, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, deberá crear una bolsa <u>definir los</u> recursos para los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) presentados por las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) de los municipios de categorías 3 <u>2ª</u> a 6ª. Esta <u>definición de recursos fondo</u> se creará <u>hará</u> a partir de la reorganización de <u>las fuentes de financiación los recursos de los otros fondos</u>, con lo cual no se generará más gasto público.</p>	<p>Se realiza modificación en el nombre del artículo. Se mejora la redacción, por razones de técnica legislativa. Así mismo, se agrega al artículo los municipios de categorías 2 y 3.</p>
<p>Artículo 8°. Del valor del subsidio para VIP.</p>	<p>Artículo 8°. Del valor del subsidio para VIP.</p>	<p>Se elimina el artículo 8°, en razón a que por error de transcripción se omitió desarrollarlo en el Texto Original.</p>
<p>Artículo 9°. Recursos de la participación del propósito general en Vivienda de Interés Social. Modifíquese el artículo 78 de la Ley 715 de 2001 el cual quedará así: Artículo 78. Destino de los recursos de la participación de propósito general. Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General. Del total de los recursos de la participación de propósito general asignada a cada distrito o municipio una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal de que trata el inciso anterior y la asignación correspondiente a los municipios menores de 25.000 habitantes, definida en el inciso 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, cada distrito y municipio destinará el cinco por ciento (5%) para deporte y recreación, el cuatro por ciento (4%) para cultura, el cinco por ciento (5%) para vivienda de interés social y el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet. Los recursos restantes deben ser destinados a inversión, en desarrollo de las competencias asignadas por la ley. Parágrafo 1°. Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la participación de propósito general.</p>	<p>Artículo 9° 8°. Recursos de la participación del propósito general en Vivienda de Interés Social. Modifíquese el artículo 78 de la Ley 715 de 2001 el cual quedará así: Artículo 78. Destino de los recursos de la participación de propósito general. Los municipios clasificados en las categorías <u>2ª, 3ª,</u> 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General. Del total de los recursos de la participación de propósito general asignada a cada distrito o municipio una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal de que trata el inciso anterior y la asignación correspondiente a los municipios menores de 25.000 habitantes, definida en el inciso 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, cada distrito y municipio destinará el ocho por ciento 8% cinco por ciento (5%) para deporte y recreación, el seis por ciento (6%) cuatro por ciento (4%) para cultura, el cinco por ciento (5%) para vivienda de interés social y el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet. Los recursos restantes deben ser destinados a inversión <u>dando prioridad a proyectos de Vivienda de Interés Social y Proyectos de Interés Prioritaria</u>, en desarrollo de las competencias asignadas por la ley. Parágrafo 1°. Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la participación de propósito general.</p>	<p>Se cambia la numeración, en razón a que se elimina el artículo 8° y se agrega al artículo los municipios de categorías 2 y 3. De igual forma, se establece en el último inciso del artículo, priorizar los proyectos de VIS y VIP de los recursos de libre inversión de participación de propósito general, dejando los porcentajes consagrados en la Ley 715 de 2001.</p>

Texto Radicado	Texto Propuesto	Observaciones
Parágrafo 2°. Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno nacional para la superación de la pobreza extrema.	Parágrafo 2°. Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno nacional para la superación de la pobreza extrema.	
	Artículo Nuevo. Modifíquese el numeral primero del artículo 247 de la Ley 599 de 2000 "Código Penal", el cual quedará así: El medio fraudulento utilizado tenga relación con <u>vivienda de interés social</u> , <u>vivienda de interés prioritario y organizaciones populares de vivienda</u> .	Se crea un nuevo artículo que modifica el numeral 1 del artículo 247 del Código Penal, que consagra las circunstancias de agravación punitiva en los delitos de estafa, incluyendo aquellas conductas delictuales que tengan relación con las viviendas de interés social, vivienda de interés prioritario y organizaciones populares de vivienda.

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, se presenta ponencia favorable y en consecuencia se solicita a los miembros de la Comisión Séptima de Cámara Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 333 de 2019 Cámara, *por medio del cual se busca fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda*, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

De los honorables Representantes,


GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ
Representante a la Cámara


NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 333 DE 2019

por medio del cual se busca fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda y garantizarles acceso a los subsidios de vivienda y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) a través de estrategias de acompañamiento y apoyo para su desarrollo; y la creación de instrumentos para facilitar el acceso efectivo de sus asociados a los subsidios de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) a través de la redistribución de los recursos con los que cuenta el Ministerio de Vivienda para el apoyo de estos programas.

Artículo 2°. *Organizaciones Populares de Vivienda.* Las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) son personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyo único objeto será desarrollar programas de vivienda para sus afiliados, a través de sistemas de autogestión o participación comunitaria.

Estas organizaciones pueden ser constituidas por sindicatos, cooperativas, asociaciones, fundaciones, corporaciones, juntas de acción comunal, fondos de empleados, empresas comunitarias y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, en los términos previstos por la ley.

Los afiliados a las OPV participan mediante aportes en dinero y/o trabajo comunitario, y podrán desarrollar las actividades de construcción de vivienda a través de autoconstrucción o construcción delegada.

Parágrafo. La autogestión que menciona este artículo hace referencia a la participación de todos los afiliados en las áreas operativa, técnica, administrativa y financiera de la organización.

Artículo 3°. *Requisitos de los miembros de la OPV.* Los integrantes de la OPV deberán cumplir mínimo los siguientes requisitos:

1. Ser mayor de edad.
2. Cumplir con los criterios de priorización y focalización que defina al Gobierno nacional.
3. No tener vivienda propia o lote urbano, así como tampoco algún miembro de su familia.

Solicitar expresa y voluntariamente su ingreso a la asociación y ser admitido por la asamblea o por la junta directiva, previo estudio de su documentación.

El reglamento de cada OPV deberá establecer unos requisitos internos homogeneizadoras de

las condiciones sociales y económicas que deben cumplir los integrantes poder acceder así a los recursos, entre los requisitos deberán estar como mínimo que los hogares vinculados al Sisbén se postulan para la asignación de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda, destinados a una solución de vivienda ubicada en planes de vivienda de interés social de los municipios del país calificados en categorías Especial, 1 y 2.

Artículo 4°. *La OPV debe contar con un lote de terreno.* Para iniciar los trámites de acceso a subsidios para los integrantes de una OPV es necesario que dicha organización cuente con un lote de terreno de su propiedad englobado, que haya sido adquirido por sus propios recursos o que haya sido objeto de una donación.

Sin perjuicio de que el terreno se encuentre englobado, este deberá contar con licencia de urbanismo, expedida por la autoridad competente.

En todo caso el terreno deberá cumplir con los parámetros de localización para el desarrollo de vivienda de que trata la Ley 388 de 1997.

Parágrafo. El valor de dicho lote se dividirá a prorrata de cada uno de los asociados beneficiarios del proyecto para determinar el aporte individual de cada uno.

Artículo 5°. *Requisitos mínimos que deben cumplir las OPV.* Para poder participar en las convocatorias para subsidios de vivienda de interés social, las OPV deberán cumplir mínimo con los siguientes requisitos:

1. Llevar constituidas mínimo un año
2. El número de afiliados no podrá ser inferior a veinte (20) personas, ni superior al número de viviendas que se proyecte construir.
3. Ser propietaria de un lote que cumpla los requisitos establecidos para el Gobierno Nacional para la construcción de VIS o VIP.
4. Que esté constituida para un mínimo de diez años.

El Ministerio de Vivienda podrá, a través de reglamentación al respecto, imponer condiciones adicionales.

Artículo 6°. *Reglamentación de los proyectos de vivienda presentados por las OPV.*

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el Ministerio de Vivienda deberá reglamentar las convocatorias para acceder a los subsidios de vivienda, en los que se incluya a las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), para lo cual considerará las particularidades de estas organizaciones, sus integrantes y el tema del lote de terreno con el que ellas llegan a postularse.

Artículo 7°. *Recursos para proyectos OPV.* El Ministerio de Vivienda, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, deberá definir los recursos para

los Proyectos de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y Proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) presentados por las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) de los municipios de categorías 2ª a 6ª. Esta definición de recursos se hará a partir de la reorganización de las fuentes de financiación, con lo cual no se generará más gasto público.

Artículo 8°. *Recursos de la participación del propósito general en Vivienda de Interés Social.* Modifíquese el artículo 78 de la Ley 715 de 2001 el cual quedará así:

Artículo 78. *Destino de los recursos de la participación de propósito general.* Los municipios clasificados en las categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

Del total de los recursos de la participación de propósito general asignada a cada distrito o municipio una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal de que trata el inciso anterior y la asignación correspondiente a los municipios menores de 25.000 habitantes, definida en el inciso 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, cada distrito y municipio destinará el ocho por ciento (8%) para deporte y recreación, el seis por ciento (6%) para cultura, y el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet).

Los recursos restantes deben ser destinados a inversión dando prioridad a proyectos de Vivienda de Interés Social y Proyectos de Interés Prioritaria, en desarrollo de las competencias asignadas por la ley.

Parágrafo 1°. Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la participación de propósito general.

Parágrafo 2°. Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno nacional para la superación de la pobreza extrema.

Artículo 9°. *Recursos de las Entidades territoriales para proyectos de OPV.* Las entidades territoriales Municipios y Departamentos deberán

destinar anualmente un porcentaje de los recursos que tengan en dicha vigencia para proyectos de vivienda de interés social, a los proyectos presentados por las OPV, este porcentaje en ningún caso podrá ser menor del 20% del presupuesto total para este programa y puede ser dado a las OPV en dinero o en especie, ya sea a través de un lote de terreno, diseño de obras, materiales para construcción, etc.

Artículo 10. Las OPV en los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales. En la elaboración del plan de desarrollo y de las políticas públicas de vivienda de interés social de las entidades territoriales se deberá convocar públicamente a los representantes legales de las OPV que estén interesados en participar en la formulación de estas de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley.

Artículo 11. Asesoría y Acompañamiento a las OPV por parte de las entidades territoriales. Los departamentos y municipios deberán destinar en la dependencia que estimen pertinente de su estructura administrativa, un equipo de profesionales para brindar asesoría y acompañamiento a las OPV que así lo requieran tanto para su creación, como para la formulación de proyectos orientados a la consecución de recursos en beneficio de sus integrantes.

Artículo 12. Registro y control de las OPV en las entidades territoriales. Para tener certeza de las OPV que existen en el país y en específico en cada Municipio, las OPV deberán inscribirse, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley en las secretarías de planeación de las alcaldías municipales, o en la entidad que haga sus veces, en un registro especial que estas dependencias crearán, con el fin de llevar un censo de las OPV existentes en el municipio.

Artículo 13. Modifíquese el numeral primero del artículo 247 de la Ley 599 de 2000 “Código Penal”, el cual quedará así:

1. El medio fraudulento utilizado tenga relación con vivienda de interés social, vivienda de interés prioritario y organizaciones populares de vivienda.

Artículo 14. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,


GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente


NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 337 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se establece un régimen especial para los municipios, departamentos y regiones de frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política colombiana.

Bogotá, D. C., mayo de 2019.

Honorable Representante

ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO

Presidente

Comisión Segunda Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 337 de 2019 Cámara, por medio del cual se establece un régimen especial para los municipios, departamentos y regiones de frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política colombiana.

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se procede a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara del Proyecto de ley número 337 de 2019 Cámara. El Informe de Ponencia de este proyecto de ley se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 337 de 2018 Cámara fue radicado el día 19 de marzo de 2019 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Congresistas Emma Claudia Castellanos, José Luis Pérez Oyuela, Carlos Abraham Jiménez López, Fabián Gerardo Castillo Suárez, Édgar Jesús Díaz Contreras, Richard Alfonso Aguilar Villa, Dídier Lobo Chinchilla, Ángela Patricia Sánchez Leal, Jaime Rodríguez Contreras, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Erwin Arias Betancur, Néstor Leonardo Rico Rico, Carlos Alberto Cuenca Chau, Modesto Enrique Aguilera Vides, José Gabriel Amar Sepúlveda, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Eloy Chichi Quintero Romero, Gloria Betty Zorro Africano, David Ernesto Pulido Novoa, José Luis Pinedo Campo, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Jorge Méndez Hernández, Salim Villamil Quessep, Aquileo Medina Arteaga y Oswaldo Arcos Benavides.

Para primer debate fuimos designados como ponentes, mediante oficio de fecha 9 de abril de 2019, los Representantes Anatolio Hernández, Alejandro Carlos Chacón, Gustavo Londoño

García, Juan David Vélez Trujillo, Nevardo Eneiro Rincón Vergara, José Vicente Carreño y Jorge Enrique Benedetti, a este último le correspondió el rol de Coordinador Ponente.

A través de oficio radicado el 23 de abril de 2019 el Coordinador Ponente solicitó una prórroga de 15 días hábiles, en razón de la necesidad de requerir concepto sobre el proyecto a los Ministerios de Hacienda, Comercio, Industria y Turismo, Relaciones Exteriores, Interior y Transporte, así como a la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC). Tal prórroga fue aceptada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda mediante oficio del 23 de abril de 2019.

Al 23 de abril había sido entregado concepto sobre el proyecto de ley por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En dicho concepto el Ministerio concluye que:

1. Mediante el artículo 268 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 se creó una Zona Económica Especial (ZESE) para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca. Dicha zona acarrea beneficios “orientados a promover la actividad económica, generar empleos y mejorar las condiciones de vida de la población en frontera”. Ante esto, el Ministerio solicita que se tenga en cuenta la disposición del PND dentro de la iniciativa legislativa que ahora se discute.
2. Se sugiere revisar las definiciones del artículo 2° del proyecto, con el fin de adaptarlas a lo dispuesto actualmente por el artículo 4° de la Ley 191 de 1995.
3. También, considera adecuado precisar a qué entidad estará adscrito el Fondo que se propone crear en el artículo 4° del proyecto de ley.
4. Asimismo, recomienda precisar el criterio de aplicabilidad para el Régimen Especial de Tributación que se crea en el artículo 7° del proyecto.
5. Propone ajustar la redacción del numeral 2, inciso 2° del artículo 9°, indicando cuáles productos podrán tener acceso preferencial, siempre de conformidad con los acuerdos comerciales vigentes por Colombia.
6. Considera que se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 191 de 1995 para efectos de lo que se propone en el artículo 17 del proyecto.
7. Finalmente, indica que lo dispuesto por el artículo 19 del proyecto se ajusta al Convenio 169 de la OIT y a la Ley 21 de 1991.

En razón de la falta de los demás conceptos, el 15 de mayo se solicitó una nueva prórroga, la cual

fue concedida por 8 días calendario el 16 de mayo de 2019. Al día en que se radica esta ponencia, fueron enviados los conceptos del Ministerio del Interior y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas.

El Ministerio del Interior se pronunció sobre el artículo 19 propuesto por el proyecto de ley, sobre este indicaron que “esta entidad no encuentra afectación alguna, que bajo un enfoque diferencial sobre comunidades étnicas, tenga la posibilidad de conllevarles una afectación”, en los términos precisados por la Ley 21 de 1991, la Directiva Presidencial 1 de 2010 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Por su parte, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas solicitó revisar que el articulado efectivamente consagre que toda medida debe ser concertada y desarrollada con las comunidades indígenas que habitan los territorios de frontera, atendiendo al enfoque diferencial y a la naturaleza binacional de los pueblos.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene por finalidad los siguientes propósitos:

- 1) Fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos y municipios fronterizos colombianos.
- 2) Propiciar desde el Estado el aprovechamiento de las potencialidades endógenas y la integración de los territorios de frontera con el resto del país y los países vecinos.
- 3) Mejorar la calidad de vida de los habitantes de frontera, y reducir las brechas socioeconómicas existentes entre ellos y el resto de nacionales.
- 4) Fortalecer la institucionalidad del Gobierno nacional y las entidades territoriales fronterizas para la gestión de su desarrollo, integración y soberanía.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

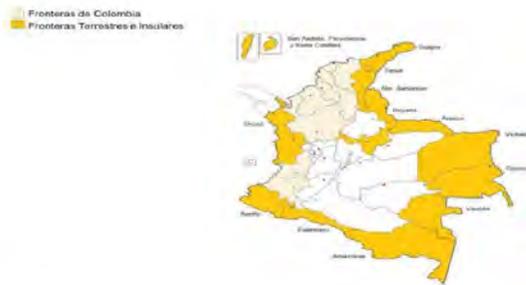
Motivos

Los autores aportan los siguientes motivos al proyecto:

De los treinta y dos departamentos colombianos, trece son fronterizos, incluido el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, todos ellos colindantes con otros países. En términos de entidades territoriales del primer nivel, se observa que existen setenta y siete municipios fronterizos que se definen, de acuerdo a la normativa vigente, “como aquellos que tienen la condición física de ser limítrofes o aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo”¹.

¹ CONPES 3805 de 2014. Página 16-17.

Mapa Departamentos fronterizos en Colombia.



Fuente: IGAC.

Según proyecciones del DANE, para el año 2019 los trece departamentos fronterizos cuentan con una población de 7.069.624 habitantes correspondiente al 14,03% de la población nacional. De esta población aproximadamente el 38% habita en el área rural de sus departamentos, magnitud significativamente superior al índice de ruralidad nacional estimado en un 25%.

“En zona de frontera se asientan 53 pueblos indígenas, la población Raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las comunidades negras o población afrocolombiana, principalmente, en la frontera con Panamá y Ecuador, y la gran mayoría del pueblo Rom o Gitano en el área metropolitana de Cúcuta. Los resguardos indígenas constituyen el 27% del área territorial nacional y se ubican principalmente en 5 departamentos fronterizos (La Guajira, Vichada, Vaupés, Guainía y Amazonas)”².

La Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia C-076 de 1997, definió a las fronteras como “*aquellos lugares donde sus habitantes viven una realidad diferente a la de los demás sectores nacionales, en virtud de la vecindad con los países limítrofes, lo cual influye notablemente en sus actividades culturales, el intercambio de bienes y servicios, la circulación de personas y vehículos y genera por las circunstancias mencionadas, la libre circulación de monedas con la incidencia que ello conlleva en la economía regional*”.

Para estas zonas del País, la Constitución Nacional en su artículo 337 autoriza normas especiales “en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo”. Adicionalmente, los artículos 80 y 289 facultan a los territorios fronterizos a cooperar con territorios contiguos en el país vecino para desarrollar programas para beneficiar a la población y preservar el medio ambiente.

Con el ánimo de hacer realidad estos preceptos constitucionales se expidió la Ley 191 de 1995 “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de Zonas de Frontera” que estableció un régimen especial para las zonas de fronteras con miras a promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico y cultural. Entre sus propósitos se destacan:

- i) Protección de los Derechos Humanos, mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades asentadas en las zonas de Frontera, ii) Fortalecimiento de los procesos de integración con los países vecinos, iii) Preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del ambiente, iv) Fortalecimiento institucional de las Entidades Territoriales Fronterizas y de los organismos del Estado que actúan en las Zonas de Frontera y v) mejorar la calidad de vida de los grupos étnicos de frontera.

La Ley 191 de 1995 definió los distintos fenómenos relacionados con las dinámicas de las zonas de frontera en los siguientes términos:

- a) **Zonas de Frontera.** Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo;
- b) **Unidades especiales de desarrollo fronterizo.** Aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la

facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos;

- c) **Zonas de integración fronteriza.** Aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones, que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.

La ley estableció incentivos tributarios, arancelarios y cambiarios para estimular el desarrollo económico de las regiones fronterizas, especialmente, en las denominadas Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, la mayoría de los cuales perdieron vigencia. Asimismo estableció el “Fondo de Compensación Tributaria”, que no se implementó, y creó la “Consejería Presidencial de Fronteras” que fue suprimida mediante el Decreto 1182 de 1999.

La ley creó “La Estampilla Pro Desarrollo Fronteriza”, cuya vigencia se renovó a través de la Ley 813 de 2106. Se mantienen vigentes igualmente las disposiciones sobre

² CONPES 3805 de 2014. Página 18.

abastecimiento y precios de combustibles en zonas de Frontera.

Veintitrés años después de expedida la Ley 191 de 1995, sin desconocer algunos avances y logros, lo cierto es que la situación de las Zonas de Fronteras del país, en lo fundamental no ha variado y tampoco se han modificado sustancialmente las brechas socioeconómicas con relación al resto del país, que incluso en algunos casos se han incrementado. Así lo demuestra el diagnóstico del CONPES 3805 del 2014 “Prosperidad para las Fronteras de Colombia, el cual, entre otras, muestra las siguientes cifras:

- Para el 2016 el **PIB per cápita** promedio de los departamentos de frontera fue de \$10.185.285, inferior al PIB per cápita nacional de \$17.719.438. La tendencia histórica en esta variable muestra un incremento de la brecha.

- **La pobreza monetaria** en Colombia para el año 2017 fue del 26.9%, mientras que el promedio de los departamentos de frontera que medidos por el DANE (Boyacá, Chocó, La Guajira, Nariño y Norte de Santander) fue del 44%, es decir 17 puntos por encima del promedio nacional, siendo los departamentos con más alto índice de pobreza monetaria, el Chocó con el 58.7% y La Guajira con el 52.6%.
- **La pobreza extrema** en Colombia para el año 2017 fue del 7.4%, mientras que el promedio de los departamentos de frontera medidos por el DANE (Boyacá, Chocó, La Guajira, Nariño y Norte de Santander) fue del 18.5%, es decir 11 puntos por encima, siendo los departamentos con más alto índice de pobreza extrema, el Chocó con el 32.7% y La Guajira con el 26.5%.

PIB PER CÁPITA, POBREZA MONETARIA Y POBREZA EXTREMA COLOMBIA Y DEPARTAMENTOS DE FRONTERA			
DEPARTAMENTO	PIB per cápita anual /2016	% pobreza monetaria – 2017	% pobreza extrema- 2017
AMAZONAS	7.926.006	ND	ND
ARAUCA	15.980.994	ND	ND
BOYACÁ	20.130.552	28,7	8,6
CHOCÓ	7.310.659	58,7	32,7
GUAINÍA	6.670.939	ND	ND
LA GUAJIRA	8.744.210	52,6	26,5
NARIÑO	7.898.495	40,2	14
NORTE DE SANTANDER	10.731.091	40	11,1
PUTUMAYO	8.391.100	ND	ND
SAN ANDRÉS	16.925.850	ND	ND
VAUPÉS	5.217.904	ND	ND
VICHADA	6.295.622	ND	ND
Promedio fronteras	10.185.285	44,04	18,58
TOTAL COLOMBIA	17.719.438	26,9	7,4

Fuente: DANE - Tomado de <https://terridata.dnp.gov.co>

- A noviembre de 2108, **la tasa de desempleo** en promedio de las cinco ciudades capitales de departamentos de fronteras encuestadas por el DANE (Pasto, Cúcuta, Riohacha, Quibdó y Tunja) fue del 13.5%, que equivale a 4.4 más que el promedio nacional. Para estas mismas ciudades, a enero de este año, la informalidad laboral promedio alcanzó el 59%, que equivale a 12.6 por encima de la tasa nacional. El porcentaje más alto de informalidad lo tuvo Cúcuta con el 69.2%, seguida de Riohacha con el 63.4%.

DESEMPLEO E INFORMALIDAD COLOMBIA Y CINCO CAPITALES DE FRONTERA

CIUDAD	% DESEMPLEO Nov2018	% INFORMALIDAD Enero 2019
PASTO	7.4	55.9
CUCUTA	15.8	69.2
QUIBDO	17.6	59.5
RIOHACHA	14.4	63.4
TUNJA	12.4	47.0
PROMEDIO FRONTERAS	13.5	59.0
TOTAL COLOMBIA	9.1	46.4

FUENTE DANE: Desempleo (Noviembre 2018) Informalidad (Enero 2019)

- Con respecto a indicadores sociales, los municipios fronterizos tienen un **NBI** promedio de 52,81% y los departamentos fronterizos un 47,75%, cuando el promedio nacional es de 27,78%. Esta situación es aún más dramática cuando se observa que el NBI rural en los departamentos fronterizos, que es de 66,3%, mientras el nacional es de 42,8%. Es pertinente mencionar que ese indicador alcanza valores superiores al 80% en departamentos fronterizos como La Guajira, Guainía, Vaupés y Vichada (DANE, 2005).
- **La tasa de cobertura neta de educación** a nivel nacional en el año 2017 fue del 84,9%, mientras el promedio de los departamentos de frontera fue del 77%, ocho (8) puntos menos que la tasa nacional, registrándose departamentos con una tasa por debajo del 70%, como es el caso de San Andrés (67,64%) y Vaupés (66,48%).
- Sin duda, una de las brechas más importantes es la relacionada con la **cobertura de**

educación superior. La tasa a nivel nacional en el año 2017 fue del 52.8%, mientras el promedio de los departamentos de frontera solo llegó al 21.3%, es decir 31.43 puntos menos con relación a la cobertura nacional, registrándose departamentos con una tasa inferior al 20%, como es el caso de Putumayo (11,9%), (Guainía 11.5%), Arauca (10.5%), Vichada (9.8%), Amazonas (7,6%) y el más bajo Vaupés (4.4%). Además, la brecha en esta variable muestra un crecimiento constante.

COBERTURA NETA EDUCACIÓN Y COBERTURA EDUCACIÓN SUPERIOR COLOMBIA Y DEPARTAMENTOS DE FRONTERA		
DEPARTAMENTO	Cobertura neta educación básica% -2017	Cobertura educación superior % - 2017.
AMAZONAS	83,57	7,64
ARAUCA	75,02	10,55
BOYACÁ	83,48	56,27
CHOCÓ	79,19	24,45
GUAINÍA	79,98	11,56
LA GUAJIRA	75,44	21,83
NARIÑO	70,16	25,15
NORTE DE SANTANDER	90,3	52,35
PUTUMAYO	75,24	11,9
SAN ANDRÉS	67,64	20,48
VAUPÉS	66,48	4,48
VICHADA	77,93	9,87
Promedio fronteras	77,04	21,38
TOTAL COLOMBIA	84,99	52,81

Fuente: Ministerio de Educación. Tomado de <https://terridata.dnp.gov.co>

- **En temas de salud**, uno de los indicadores donde se observan mayores rezagos es en la tasa de **mortalidad infantil**, la cual está determinada por las condiciones nutricionales de la madre y los menores, por condiciones de saneamiento básico, acceso a agua potable y a servicios de salud, entre otros. El promedio nacional en 2016 fue de 16.8 muertes en menores de un año por cada mil nacidos vivos, mientras el promedio en los departamentos de frontera fue del 29.96, registrándose departamentos con tasas superiores a 40, como es el caso de Vichada (40,5), Chocó (40,9), Guainía (41,1), Vaupés (47,3) y el más alto Amazonas (48,1).
- Por otro lado, la tasa de **mortalidad materna** por cada cien mil nacidos vivos en el año 2016 fue de 51,27 a nivel nacional, mientras que el promedio de los departamentos de frontera alcanzó 141,05, registrándose departamentos que tienen una razón de mortalidad materna por encima de 200, como es el caso del Chocó (273,27), Guainía (302,57) y el más alto Vaupés (378,79).

COMPORTAMIENTO TASAS MORTALIDAD MATERNA Y MORTALIDAD INFANTIL COLOMBIA Y DEPARTAMENTOS DE FRONTERA 2016

DEPARTAMENTO	Tasa mort.materna por cien mil nacidos vivos.	Tasa mort. infantil menores de 1 año por mil nacidos vivos.
AMAZONAS	75,64	48,1
ARAUCA	22,84	24,3
BOYACÁ	32,99	15,4
CHOCÓ	273,27	40,9
GUAINÍA	302,57	41,1
LA GUAJIRA	180,9	32,8
NARIÑO	140,42	22
NORTE DE SANTANDER	43,97	13
PUTUMAYO	46,62	18,7
SAN ANDRÉS	0	15,4
VAUPÉS	378,79	47,3
VICHADA	194,55	40,5
Promedio fronteras	141,05	29,96
TOTAL COLOMBIA	51.27	16.8

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Tomado de <https://terridata.dnp.gov.co>

- **El sector vivienda**, es otro de los que evidencia un rezago en los territorios fronterizos. El déficit cuantitativo de Vivienda a nivel nacional para el año 2016 fue del 12,4%, mientras el promedio de los departamentos de Frontera fue del 15,7%. La mayor brecha se observa en el déficit cualitativo de vivienda, que para el mismo año a nivel nacional fue del 23,8%, al tiempo que el promedio de los departamentos de frontera alcanzó el 52,9%, es decir más del doble que el del país. Se registran departamentos con un déficit superior al 60%, como es el caso de Vichada (63,1%), San Andrés (71%) y Guainía (74,7%).
- También es pertinente destacar las brechas existentes en el tema de **agua potable y saneamiento básico**. La tasa de cobertura de acueducto a nivel nacional para el año 2016 fue del 76,8%, mientras el promedio de los departamentos de frontera fue del 59%, es decir 17,8 puntos menos, registrándose departamentos con una cobertura inferior al 50%, como es el caso de Vichada (42,4%), San Andrés (31,1%) y el más bajo Guainía (17,1%).
- La tasa de cobertura de alcantarillado a nivel nacional, para el año 2016 fue del 69.3%, mientras el promedio de los departamentos de frontera fue del 51,5%, es decir 17,8 puntos menos, registrándose departamentos con una cobertura inferior al 50%, como es el caso de Boyacá (48,9%), Amazonas (46,4%), Nariño (44,4%), Chocó (41,8%) Vichada (42,4%), Guainía (12,2%) y el más bajo Vichada (3,5%).

- **En materia de energía eléctrica**, las zonas de frontera, en su mayoría, se caracterizan por no estar conectadas al servicio público domiciliario de energía eléctrica a través del Sistema Interconectado Nacional (SIN), esto se debe a su condición geográfica (dificultad de acceso, dispersión de usuarios, baja densidad de usuarios por kilómetro cuadrado, unidad agrícola y familiar de gran tamaño (mayores a 300 hectáreas), grandes distancias al punto de interconexión más cercano superiores a

100 km y deficiencia en la infraestructura de transporte), lo cual dificulta la cobertura y la adecuada prestación de dicho servicio, todo esto explica una brecha muy amplia en relación con el resto del país. En efecto, el porcentaje de cobertura de energía en el sector rural a nivel nacional para el año 2016 fue del 87,8%, mientras el promedio de los departamentos de frontera solo llegó al 52,62%, registrándose departamentos con coberturas inferiores al 40%, como es el caso de Vichada (34,9%), La Guajira (33,3%) y el más bajo Guainía (12,2%).

DÉFICIT DE VIVIENDA Y COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS COLOMBIA Y DEPARTAMENTOS DE FRONTERA 2016

DEPARTAMENTO	Déficit cuantitativo vivienda %-	Déficit cualitativo vivienda % -	Cobertura acueducto % REC -	Cobertura alcantarillado % - REC-	Cobertura energía sector rural %- UPME -
AMAZONAS	15,4	53,2	61,4	46,4	40,8
ARAUCA	18,6	32,1	73,6	71,1	73,3
BOYACÁ	7,1	33,5	66,2	48,9	93,8
CHOCÓ	12,1	80,3	67,3	41,8	68,6
GUAINÍA	12,1	74,75	17,1	12,2	12,2
LA GUAJIRA	24	52,4	78,9	76	33,3
NARIÑO	12	44,6	58,7	44,4	95,8
NORTE DE SANTANDER	10,4	26,6	68,4	67,7	79
PUTUMAYO	4,2	63	59,3	54,9	43,3
SAN ANDRÉS	7,7	71	31,1	67,8	0
VAUPÉS	36,2	40,3	83,6	83,6	56,4
VICHADA	29,3	63,1	42,4	3,5	34,9
Promedio fronteras	15,76	52,90	59	51,53	52,62
TOTAL COLOMBIA	12,4	23,8	76,8	69,3	87,8

Fuentes: Vivienda: DANE. Agua y alcantarillado: Superintendencia de Servicios Públicos.

Electrificación Rural: UPME.

Tomado de <https://terridata.dnp.gov.co>

De otra parte, la situación de las fronteras en materia de seguridad y convivencia, en muchos aspectos, es verdaderamente crítica. Según el último informe del Sistema de Monitoreo y Control de Cultivos Ilícitos (SIMCI), publicado el 20 de septiembre de 2018, los cultivos de coca crecieron en el país en un 17% al pasar de 146.000 hectáreas en 2016 a 171.000 hectáreas en 2017. De acuerdo con dicho informe se registran cultivos de coca en 21 departamentos del país, siendo en su orden los de mayor participación del total nacional: Nariño (27%), Putumayo (17%), Norte de Santander (16%), Cauca (9%), Antioquia (8%) y Caquetá (7%). En consecuencia, tres departamentos fronterizos: Nariño, Putumayo y Norte de Santander concentran el 60% de los cultivos de coca del país.

Las zonas de Frontera no solamente sufren las consecuencias de los cultivos de uso ilícito, sino también y, sobre todo, del accionar de las estructuras y grupos armados ilegales ligados al narcotráfico, que se disputan sus territorios para el funcionamiento de los laboratorios y cristalizadores, así como por las rutas de

salida de la cocaína hacia el exterior, con su consecuente violencia, corrupción y violación de derechos humanos. A este factor de inseguridad y violencia se suman, en varias regiones, los de minería ilegal y deforestación y otros de carácter crónico como el contrabando, especialmente de combustibles y de la trata de personas.

La suma de estos problemas demuestra la validez de lo antes planteado en el sentido de que en lo estructural no se ha modificado la situación de mayor pobreza, marginamiento y rezago en el desarrollo de las fronteras frente al conjunto de la nación.

El constatar este hecho, ha motivado que a lo largo de estas dos décadas se hayan emprendido esfuerzos institucionales encaminados a tratar de transformar positivamente la situación descrita. Entre esos esfuerzos se cuentan las iniciativas de varios legisladores, de distintas procedencias políticas, por actualizar y profundizar el contenido de la Ley 191 de 1995.

En el año 2013, se presentó el proyecto de Ley 124 de Senado "Por medio de la cual

se establece un Régimen Especial para los municipios, departamentos y regiones de frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política de Colombia”.

En el año 2016 se sometió a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 209, “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 337 de la Constitución Política con respecto al desarrollo económico y social de los departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones”.

Ambas iniciativas, por lo demás bien intencionadas y de similar contenido, no culminaron con éxito su trámite en el Congreso de la República, debido en lo fundamental, a la falta de apoyo del Gobierno nacional.

Por considerar válido y vigente lo propuesto en dichas iniciativas, a través del presente proyecto de ley, se retoman, en términos generales, las propuestas consignadas en las referidas iniciativas legislativas, actualizando obviamente sus contenidos a las normas y circunstancias actuales que configuran un nuevo contexto para el país y en particular para sus fronteras.

De ese contexto se destacan dos hechos fundamentales:

- A nivel internacional, la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, que adoptó los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con sus respectivas metas.

En palabras de la CEPAL (2017), “(e)l lento crecimiento económico mundial, las desigualdades sociales y la degradación ambiental que son característicos de nuestra realidad actual presentan desafíos sin precedentes para la comunidad internacional. En efecto, estamos frente a un cambio de época: la opción de continuar con los mismos patrones de producción, energía y consumo ya no es viable, lo que hace necesario transformar el paradigma de desarrollo dominante en uno que nos lleve por la vía del desarrollo sostenible, inclusivo y con visión de largo plazo. Frente a estos desafíos, los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, junto con un gran número de actores de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado, entablaron un proceso de negociación abierto, democrático y participativo, que resultó en la proclamación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Agenda 2030, así como la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y el Acuerdo de París sobre cambio climático, aprobados por todos los Estados Miembros también en 2015, presentan una oportunidad sin igual para nuestra región”.

Agrega, “(1)a Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 17 Objetivos y 169 metas, presenta una visión ambiciosa del desarrollo sostenible e integra sus dimensiones económica, social y ambiental. Esta nueva agenda es la expresión de los deseos, aspiraciones y prioridades de la comunidad internacional para los próximos 15 años. La Agenda 2030 es una agenda transformadora, que pone a la igualdad y dignidad de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo, respetando el medioambiente”.

De ahí que este proyecto de ley, tenga como uno de sus componentes estructurantes la formulación y adopción, en el término de un año, del *Plan de convergencia regional, cierre de brechas socioeconómicas y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las Fronteras*.

Esta propuesta encuentra plena justificación en los indicadores socioeconómicos antes reseñados, que evidencian que la calidad de vida de la mayoría de los habitantes de frontera está lejos de las condiciones de dignidad que se propuso como objetivo la humanidad entera según lo consignado en la Agenda 2030.

De tal manera que, si Colombia aspira a cumplir con los ODS, más allá de los promedios, que terminan desfigurando la realidad de las cosas, el país debe hacer un mayor esfuerzo a nivel público y privado, en las regiones con mayores precariedades económicas y sociales, como es el caso de las zonas de frontera.

- A nivel nacional, sin duda, la firma del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC y su implementación tiene que representar una nueva oportunidad para las regiones limítrofes del país, que como pocas han sufrido las consecuencias del conflicto armado, que en buena hora se empieza a superar.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, la terminación del conflicto armado con las FARC abre la posibilidad de reorientar recursos del Estado hacia la inversión en las zonas más rezagadas en materia social y económica, como es el caso de las fronteras nacionales. El posconflicto debería hacer más viables fórmulas como la creación del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, o una fórmula de mayor participación de las Fronteras en el Presupuesto General de la Nación (PGN), aquí propuestos. Para el año 2019, los departamentos de frontera participarán en promedio en un 18.2% del PGN regionalizado, 4 puntos más, respecto a la participación del promedio de su población frente a la total del país.

Este proyecto propone que cada departamento de frontera participe de los recursos de

inversión del PGN, al menos en un porcentaje equivalente a cuatro (4) veces al que representa la participación de su población frente al total del país en el caso de aquellos con menos de 50.000 habitantes, a tres (3) veces para los departamentos entre 50.000 y 100.000 habitantes, a dos (2) veces para los que tienen entre 100.000 y un millón de

habitantes, y un porcentaje equivalente al que representa la participación de su población frente a la del total nacional, adicionado en un (1) punto porcentual, para aquellos departamentos con más de un millón de habitantes, con lo cual la participación promedio alcanzaría el 21,7%, como se aprecia en el siguiente cuadro:

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN PROYECCIÓN 2019	% PARTICIPACIÓN	% PARTICIPACIÓN PGN REGIONALIZADO 2019	% PROPUESTA
AMAZONAS	79.739	0,16	0,47	0,48
ARAUCA	273.321	0,54	0,68	1,08
BOYACÁ	1.284.375	2,55	3,03	3,55
CHOCÓ	520.296	1,03	2,1	2,06
GUAINÍA	44.134	0,09	0,27	0,36
LA GUAJIRA	1.067.063	2,12	2,27	3,12
NARIÑO	1.830.473	3,63	4,17	4,63
NORTE DE SANTANDER	1.402.695	2,78	2,84	3,78
PUTUMAYO	363.967	0,72	1,15	1,44
SAN ANDRÉS	79.060	0,16	0,54	0,48
VAUPÉS	45.367	0,09	0,35	0,36
VICHADA	79.134	0,16	0,31	0,48
Promedio fronteras	7.069.624	14,03	18,20	21,79
TOTAL COLOMBIA POBLACIÓN PROYECTADA 2019	50.375.194	100		
TOTAL COLOMBIA PGN REGIONALIZADO (en miles)	40.089		100	100

Fuente población: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
<https://www.colombia.com/colombia-info/estadisticas/poblacion/>
 DNP: PGN de inversión regionalizado 2019.

Por todo lo anterior, medidas como extender y aplicar en condiciones más favorables, en las áreas de frontera, los estímulos tributarios establecidos en favor de las Zonas más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC), es otro de los componentes estructurantes del proyecto de ley. Junto con este tipo de estímulos, se plantean otros que en su conjunto tienen la finalidad de impulsar la reactivación económica y la consecuente generación de mayores ingresos y puestos de trabajo en las zonas de frontera, como la mejor garantía de la sostenibilidad de los esfuerzos que se propone que realice el Estado en favor de la equidad y la inclusión social para los habitantes de dichas zonas del País.

De igual manera, la Creación de la Agencia para el Desarrollo Fronterizo y del *Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo*, junto con otras medidas de fortalecimiento institucional, tanto a nivel nacional como de las entidades territoriales de fronteras, son otras de las iniciativas contempladas en el presente proyecto de ley que queda a consideración de los y las honorables Congresistas de Colombia.

IV. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El artículo 337 de nuestra Constitución Política indica que:

“Artículo 337. *La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo”.*

IV. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En consecuencia, el legislativo se encuentra facultado para presentar y aprobar proyectos de ley que comporten gasto, sin perjuicio de que la inclusión de dicho gasto en las partidas presupuestales anuales sea iniciativa exclusiva del Gobierno.

Así lo ha confirmado la Corte Constitucional en sentencias como la C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-782 de 2001, C-015A de 2009, entre otras, en las que concluye que a través de iniciativa parlamentaria se pueden promover leyes que decreten gasto público, y que sirven como *“título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”*³.

³ Sentencia C-343 de 1995, Corte Constitucional.

<p>V. PLIEGO DE MODIFICACIONES</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="164 613 391 664">Artículo propuesto en el proyecto presentado por el autor</th> <th data-bbox="391 613 618 664">Texto propuesto para primer debate</th> <th data-bbox="618 613 797 664">Justificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="164 664 391 1007"> <p>Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos y municipios fronterizos colombianos, propiciando desde el Estado el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas y la integración de sus propios territorios y de estos con el resto del País y los países vecinos.</p> <p>Con la aplicación de esta ley, se pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera, la</p> </td> <td data-bbox="391 664 618 1007"> <p>Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos y municipios fronterizos colombianos, propiciando desde el Estado el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas, <u>así como</u> la integración de sus propios territorios y de estos con el resto del país y los países vecinos.</p> <p>Con la aplicación de esta ley, se pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera, la</p> </td> <td data-bbox="618 664 797 1007"> <p>Se hace un cambio en un conector.</p> <p>Se adiciona un parágrafo, con el fin de asegurar la inclusión de diferentes sectores de la sociedad en la formulación de las políticas públicas que se deriven de la presente ley.</p> </td> </tr> </tbody> </table>	Artículo propuesto en el proyecto presentado por el autor	Texto propuesto para primer debate	Justificación	<p>Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos y municipios fronterizos colombianos, propiciando desde el Estado el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas y la integración de sus propios territorios y de estos con el resto del País y los países vecinos.</p> <p>Con la aplicación de esta ley, se pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera, la</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos y municipios fronterizos colombianos, propiciando desde el Estado el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas, <u>así como</u> la integración de sus propios territorios y de estos con el resto del país y los países vecinos.</p> <p>Con la aplicación de esta ley, se pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera, la</p>	<p>Se hace un cambio en un conector.</p> <p>Se adiciona un parágrafo, con el fin de asegurar la inclusión de diferentes sectores de la sociedad en la formulación de las políticas públicas que se deriven de la presente ley.</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="824 355 1052 535"> <p>reducción de las brechas socioeconómicas existentes entre ellos y el resto de nacionales y el fortalecimiento de la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional.</p> </td> <td data-bbox="1052 355 1279 535"> <p>reducción de las brechas socioeconómicas existentes entre ellos y el resto de nacionales y el fortalecimiento de la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional.</p> </td> <td data-bbox="1279 355 1458 535"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="824 535 1052 801"> <p>Parágrafo. Los Gobiernos Nacional, Departamental y municipal fronterizos adelantarán la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para los fines establecidos en esta ley, contando con la activa participación de los organismo gubernamentales y no gubernamentales, como también de los diferentes sectores de la sociedad.</p> </td> <td data-bbox="1052 535 1279 801"> <p>Parágrafo. Los Gobiernos Nacional, Departamental y municipal fronterizos adelantarán la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para los fines establecidos en esta ley, contando con la activa participación de los organismo gubernamentales y no gubernamentales, como también de los diferentes sectores de la sociedad.</p> </td> <td data-bbox="1279 535 1458 801"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="824 801 1052 1213"> <p>Artículo 2°. Ambito. La presente ley se aplicará en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Municipios limítrofes de frontera. Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos colindantes. - Departamentos de frontera. Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia. - Zonas de Frontera. Hacen parte de estas, aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con </td> <td data-bbox="1052 801 1279 1213"> <p>Artículo 2°. Ambito. La presente ley se aplicará en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Municipios limítrofes de frontera. Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos colindantes. - Departamentos de frontera. Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, <u>con los países vecinos colindantes.</u> - <u>Unidades especiales de desarrollo fronterizo. Aquellos</u> </td> <td data-bbox="1279 801 1458 1213"> <p>Se hacen algunos cambios de forma para precisar las definiciones de Departamentos y Regiones de Frontera, así como para identificar el ámbito de aplicación de las decisiones de la CAN.</p> <p>Así mismo, se incluye la definición de Unidades especiales de desarrollo fronterizo, previamente creadas por la Ley 191 de 1995.</p> </td> </tr> </table>	<p>reducción de las brechas socioeconómicas existentes entre ellos y el resto de nacionales y el fortalecimiento de la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional.</p>	<p>reducción de las brechas socioeconómicas existentes entre ellos y el resto de nacionales y el fortalecimiento de la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional.</p>		<p>Parágrafo. Los Gobiernos Nacional, Departamental y municipal fronterizos adelantarán la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para los fines establecidos en esta ley, contando con la activa participación de los organismo gubernamentales y no gubernamentales, como también de los diferentes sectores de la sociedad.</p>	<p>Parágrafo. Los Gobiernos Nacional, Departamental y municipal fronterizos adelantarán la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para los fines establecidos en esta ley, contando con la activa participación de los organismo gubernamentales y no gubernamentales, como también de los diferentes sectores de la sociedad.</p>		<p>Artículo 2°. Ambito. La presente ley se aplicará en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Municipios limítrofes de frontera. Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos colindantes. - Departamentos de frontera. Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia. - Zonas de Frontera. Hacen parte de estas, aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con 	<p>Artículo 2°. Ambito. La presente ley se aplicará en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Municipios limítrofes de frontera. Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos colindantes. - Departamentos de frontera. Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, <u>con los países vecinos colindantes.</u> - <u>Unidades especiales de desarrollo fronterizo. Aquellos</u> 	<p>Se hacen algunos cambios de forma para precisar las definiciones de Departamentos y Regiones de Frontera, así como para identificar el ámbito de aplicación de las decisiones de la CAN.</p> <p>Así mismo, se incluye la definición de Unidades especiales de desarrollo fronterizo, previamente creadas por la Ley 191 de 1995.</p>
Artículo propuesto en el proyecto presentado por el autor	Texto propuesto para primer debate	Justificación														
<p>Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos y municipios fronterizos colombianos, propiciando desde el Estado el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas y la integración de sus propios territorios y de estos con el resto del País y los países vecinos.</p> <p>Con la aplicación de esta ley, se pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera, la</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos y municipios fronterizos colombianos, propiciando desde el Estado el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas, <u>así como</u> la integración de sus propios territorios y de estos con el resto del país y los países vecinos.</p> <p>Con la aplicación de esta ley, se pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera, la</p>	<p>Se hace un cambio en un conector.</p> <p>Se adiciona un parágrafo, con el fin de asegurar la inclusión de diferentes sectores de la sociedad en la formulación de las políticas públicas que se deriven de la presente ley.</p>														
<p>reducción de las brechas socioeconómicas existentes entre ellos y el resto de nacionales y el fortalecimiento de la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional.</p>	<p>reducción de las brechas socioeconómicas existentes entre ellos y el resto de nacionales y el fortalecimiento de la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional.</p>															
<p>Parágrafo. Los Gobiernos Nacional, Departamental y municipal fronterizos adelantarán la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para los fines establecidos en esta ley, contando con la activa participación de los organismo gubernamentales y no gubernamentales, como también de los diferentes sectores de la sociedad.</p>	<p>Parágrafo. Los Gobiernos Nacional, Departamental y municipal fronterizos adelantarán la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para los fines establecidos en esta ley, contando con la activa participación de los organismo gubernamentales y no gubernamentales, como también de los diferentes sectores de la sociedad.</p>															
<p>Artículo 2°. Ambito. La presente ley se aplicará en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Municipios limítrofes de frontera. Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos colindantes. - Departamentos de frontera. Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia. - Zonas de Frontera. Hacen parte de estas, aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con 	<p>Artículo 2°. Ambito. La presente ley se aplicará en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Municipios limítrofes de frontera. Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos colindantes. - Departamentos de frontera. Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, <u>con los países vecinos colindantes.</u> - <u>Unidades especiales de desarrollo fronterizo. Aquellos</u> 	<p>Se hacen algunos cambios de forma para precisar las definiciones de Departamentos y Regiones de Frontera, así como para identificar el ámbito de aplicación de las decisiones de la CAN.</p> <p>Así mismo, se incluye la definición de Unidades especiales de desarrollo fronterizo, previamente creadas por la Ley 191 de 1995.</p>														
<p>los límites de la República de Colombia, y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regiones de frontera. Los departamentos fronterizos podrán conformar regiones fronterizas, mediante la unión de dos o más de ellos, en el marco y en observancia de lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011. - Zonas de Integración Fronteriza. Son áreas de intersección, entre los ámbitos territoriales y administrativos, de uno o varios departamentos fronterizos de Colombia, y los ámbitos territoriales y administrativos, de una o varias divisiones político-administrativas limítrofes del país vecino colindante, en las cuales, por razones geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, se necesita de una complementación institucional entre las correspondientes autoridades, principalmente, para la planeación y ejecución de acciones, ejecutorias y gestiones conjuntas de gobierno. <p>Las ZIF están reguladas por la Decisión 501, aprobada en junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.</p>	<p>municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zonas de Frontera. Hacen parte de estas los municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo. - Regiones de frontera. Los departamentos fronterizos podrán conformar regiones fronterizas, mediante la unión de dos o más de ellos, en el marco y en observancia de lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011 <u>y demás normas que regulen la materia.</u> - Zonas de Integración Fronteriza. Son áreas de intersección, entre los ámbitos territoriales y 															
<p>Parágrafo 1°. Los municipios que forman parte de las zonas de Frontera son los reconocidos mediante los decretos 1814 y 2036 de 1995, decretos 150 y 930 de 1996 y el decreto 2561 de 1997</p> <p>Parágrafo 2°. En las áreas de los departamentos fronterizos ubicados en la Orinoquía y Amazonía, donde puedan darse definiciones territoriales diferentes a la de municipios, el presente régimen se aplicará a los centros poblados limítrofes que administrativamente dependen de las respectivas gobernaciones.</p> <p>Parágrafo 3°. El Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es departamento fronterizo y le aplica plenamente lo dispuesto en esta ley. Para los efectos de la presente ley, el territorio de la Isla de San Andrés recibirá los beneficios y tratamientos previstos para los municipios fronterizos.</p> <p>Parágrafo 4.- ° Las entidades territoriales nacionales podrán crear esquemas de asociatividad fronteriza y transfronteriza, de conformidad a lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011 y a los convenios internacionales que se suscriban para el efecto. Entre otros elementos configuradores, los departamentos y municipios</p>	<p>administrativos, de uno o varios departamentos fronterizos de Colombia, y los ámbitos territoriales y administrativos, de una o varias divisiones político-administrativas limítrofes del país vecino colindante, en las cuales, por razones geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, se necesita de una complementación institucional entre las correspondientes autoridades, principalmente, para la planeación y ejecución de acciones, ejecutorias y gestiones conjuntas de gobierno.</p> <p>En el caso de las ZIF que surjan entre países miembros de la CAN, estas serán reguladas por la Decisión 501, aprobada en junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.</p> <p>Parágrafo 1°. Los municipios que <u>actualmente</u> forman parte de las zonas de Frontera son los reconocidos mediante los decretos 1814 y 2036 de 1995, decretos 150 y 930 de 1996 y el decreto 2561 de 1997.</p> <p>Parágrafo 2°. En las áreas de los departamentos fronterizos ubicados en la Orinoquía y Amazonía, donde puedan darse definiciones territoriales diferentes a la de municipios, el presente régimen se aplicará a los centros poblados limítrofes que</p>															

<p>que conformen un esquema de asociatividad fronteriza deberán tener continuidad geográfica, un plan común de desarrollo fronterizo, y la gestión y ejecución conjunta de programas y proyectos, espacial e institucionalmente, articuladores en el área geográfica de desarrollo social, económico, cultural, tecnológico y ambiental.</p>	<p>administrativamente dependan de las respectivas gobernaciones.</p>	<p><i>Parágrafo 3°.</i> El Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es departamento fronterizo y le aplica plenamente lo dispuesto en esta ley. Para los efectos de la presente ley, el territorio de la Isla de San Andrés recibirá los beneficios y tratamientos previstos para los municipios fronterizos.</p> <p><i>Parágrafo 4.-</i> Las entidades territoriales nacionales podrán crear esquemas de asociatividad fronteriza y transfronteriza, de conformidad a lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011 y a los convenios internacionales que se suscriban para el efecto. Entre otros elementos configuradores, los departamentos y municipios que conformen un esquema de asociatividad fronteriza deberán tener continuidad geográfica, un plan común de desarrollo fronterizo, y la gestión y ejecución conjunta de programas y proyectos, espacial e institucionalmente, articuladores en el área geográfica de desarrollo social, económico, cultural, tecnológico y ambiental.</p>	<p><i>Fronteras.</i> Como base para la adopción de una política de Estado para el desarrollo integral de las Fronteras, en el término de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación y en concertación con las entidades territoriales fronterizas, elaborará el <i>Plan de Convergencia Regional y Cierre de Brechas Socioeconómicas</i> de que habla el documento CONPES de 2014 "Prosperidad para las Fronteras de Colombia. El objetivo fundamental del mencionado plan será lograr el cumplimiento en los departamentos y municipios de las zonas de Frontera de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en ella incluidos.</p> <p><i>Parágrafo 1.</i> El plan tendrá un horizonte de 12 años, señalará las metas anuales a lograrse para cada uno de los mencionados objetivos, las estrategias para alcanzarlas, las entidades responsables, los recursos y las fuentes de financiación requeridas.</p> <p><i>Parágrafo 2.-</i> La priorización de los objetivos y metas a alcanzarse en cada departamento será concertada con el Gobernador, los alcaldes de los municipios de las Zonas de Frontera, el Consejo Departamental de Planeación</p>	<p><i>Fronteras.</i> Como base para la adopción de una política de Estado para el desarrollo integral de las Fronteras, en el término de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación y en concertación con las entidades territoriales fronterizas, elaborará el <i>Plan de Convergencia Regional y Cierre de Brechas Socioeconómicas</i> de que habla el documento CONPES 3805 de 2014 "Prosperidad para las Fronteras de Colombia". El objetivo fundamental del mencionado plan será lograr el cumplimiento de la <u>Agenda 2030, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluidos en esta</u>, en los departamentos y municipios de las zonas de Frontera.</p> <p><i>Parágrafo 1.</i> El plan tendrá un horizonte de 12 años, señalará las metas anuales a lograrse para cada uno de los mencionados objetivos, las estrategias para alcanzarlas, las entidades responsables, los recursos y las fuentes de financiación requeridas.</p> <p><i>Parágrafo 2.-</i> La priorización de los objetivos y metas a alcanzarse en cada departamento será concertada con el Gobernador, los alcaldes de los municipios de las Zonas de Frontera, el Consejo Departamental de Planeación</p>
<p><i>Artículo 3°.</i> Plan de convergencia regional, cierre de brechas socioeconómicas y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las</p>	<p><i>Artículo 3°.</i> Plan de convergencia regional, cierre de brechas socioeconómicas y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las</p>	<p>Se hace un cambio de forma para precisar el cumplimiento de la Agenda 2030.</p>	<p><i>Parágrafo 1.</i> El plan tendrá un horizonte de 12 años, señalará las metas anuales a lograrse para cada uno de los mencionados objetivos, las estrategias para alcanzarlas, las entidades responsables, los recursos y las fuentes de financiación requeridas.</p> <p><i>Parágrafo 2.-</i> La priorización de los objetivos y metas a alcanzarse en cada departamento será concertada con el Gobernador, los alcaldes de los municipios de las Zonas de Frontera, el Consejo Departamental de Planeación</p>	<p><i>Parágrafo 1.</i> El plan tendrá un horizonte de 12 años, señalará las metas anuales a lograrse para cada uno de los mencionados objetivos, las estrategias para alcanzarlas, las entidades responsables, los recursos y las fuentes de financiación requeridas.</p> <p><i>Parágrafo 2.-</i> La priorización de los objetivos y metas a alcanzarse en cada departamento será concertada con el Gobernador, los alcaldes de los municipios de las Zonas de Frontera, el Consejo Departamental de Planeación</p>
<p>y representantes de las autoridades étnicas correspondientes. En todo caso por motivos de interés, seguridad y soberanía nacional, una de las prioridades que contendrá el Plan, será la meta contemplada en el Objetivo 9 de los ODS, que propone "Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos"</p>	<p>y representantes de las autoridades étnicas correspondientes. En todo caso por motivos de interés, seguridad y soberanía nacional, una de las prioridades que contendrá el Plan, será la meta contemplada en el Objetivo 9 de los ODS, que propone "Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos"</p>	<p>Se precisa a que Ministerio se debe adscribir el Fondo de Compensación que se crea mediante este artículo. Así mismo, se precisa la facultad que tiene el Gobierno Nacional para establecer otras fuentes de financiamiento para el Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo.</p>	<p>y aranceles a las importaciones.</p> <p>b) Con el veinte cinco por ciento (25%) del producido de las ventas anuales de los bienes con extinción de dominio enajenados por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco).</p> <p>c) Con las partidas presupuestales que se le asignen por parte de la Nación y las entidades territoriales fronterizas.</p> <p>d) Por donaciones, participaciones y esquemas de cooperación que le sean asignadas.</p> <p>Los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, se aplicarán a la Inversión Social y a la Promoción y Desarrollo Social y Económico con el fin de lograr el cumplimiento de los ODS en el ámbito de aplicación de esta ley.</p> <p><i>Parágrafo 1.</i> La distribución de los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, entre los departamentos de frontera, se realizará mediante una fórmula concertada entre el Gobierno Nacional y los mencionados departamentos con base los lineamientos</p>	<p>de los ingresos tributarios recaudados anualmente por concepto de impuestos y aranceles a las importaciones.</p> <p>b) Con el veinte cinco por ciento (25%) del producido de las ventas anuales de los bienes con extinción de dominio enajenados por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco).</p> <p>c) Con las partidas presupuestales que se le asignen por parte de la Nación y las entidades territoriales fronterizas.</p> <p>d) Por donaciones, participaciones y esquemas de cooperación que le sean asignadas.</p> <p>Los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo se aplicarán a la Inversión Social, promoción, desarrollo social y económico de los territorios de frontera, con el fin de lograr el cumplimiento de los ODS en el ámbito de aplicación de esta ley.</p>
<p><i>Artículo 4°.</i> Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo. Créase el Fondo de Compensación para la Convergencia, Cierre de Brechas y Desarrollo Fronterizo, como cuenta especial, sin personería jurídica.</p> <p>El Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo entre otros y principalmente, se constituirá y operará con las fuentes permanentes de recursos siguientes:</p> <p>a) Con una cesión, por parte de la Nación, del cinco por ciento (5%) de los ingresos tributarios recaudados anualmente por concepto de impuestos</p>	<p><i>Artículo 4°.</i> Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo. Créase el Fondo de Compensación para la Convergencia, Cierre de Brechas y Desarrollo Fronterizo, como cuenta especial, sin personería jurídica, <u>adscrito al Ministerio de Hacienda.</u></p> <p>El Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo <u>podrá constituirse y operar, entre otras que considere pertinentes el Ministerio de Hacienda,</u> con las siguientes fuentes permanentes de recursos:</p> <p>a) Con una cesión, por parte de la Nación, del cinco por ciento (5%)</p>	<p>Se precisa a que Ministerio se debe adscribir el Fondo de Compensación que se crea mediante este artículo. Así mismo, se precisa la facultad que tiene el Gobierno Nacional para establecer otras fuentes de financiamiento para el Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo.</p>	<p>y aranceles a las importaciones.</p> <p>b) Con el veinte cinco por ciento (25%) del producido de las ventas anuales de los bienes con extinción de dominio enajenados por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco).</p> <p>c) Con las partidas presupuestales que se le asignen por parte de la Nación y las entidades territoriales fronterizas.</p> <p>d) Por donaciones, participaciones y esquemas de cooperación que le sean asignadas.</p> <p>Los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, se aplicarán a la Inversión Social y a la Promoción y Desarrollo Social y Económico con el fin de lograr el cumplimiento de los ODS en el ámbito de aplicación de esta ley.</p> <p><i>Parágrafo 1.</i> La distribución de los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, entre los departamentos de frontera, se realizará mediante una fórmula concertada entre el Gobierno Nacional y los mencionados departamentos con base los lineamientos</p>	<p>de los ingresos tributarios recaudados anualmente por concepto de impuestos y aranceles a las importaciones.</p> <p>b) Con el veinte cinco por ciento (25%) del producido de las ventas anuales de los bienes con extinción de dominio enajenados por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco).</p> <p>c) Con las partidas presupuestales que se le asignen por parte de la Nación y las entidades territoriales fronterizas.</p> <p>d) Por donaciones, participaciones y esquemas de cooperación que le sean asignadas.</p> <p>Los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo se aplicarán a la Inversión Social, promoción, desarrollo social y económico de los territorios de frontera, con el fin de lograr el cumplimiento de los ODS en el ámbito de aplicación de esta ley.</p>

<p>utilizados para distribución del Sistema General de Participaciones.</p> <p>Parágrafo 2. Entre tanto entra en funcionamiento el Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, a partir de la próxima vigencia presupuestal cada Departamento de frontera participará de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación, al menos en un porcentaje equivalente a cuatro (4) veces al que representa la participación de su población frente al total del país en el caso de aquellos con menos de 50.000 habitantes, a tres (3) veces para los departamentos entre 50.000 y 100.000 habitantes, a dos (2) veces para los que tiene ente 100.000 y un millón de habitantes y un porcentaje equivalente al que representa la participación de su población frente a la del total nacional, adicionado en un (1) punto para aquellos departamentos con más de un millón de habitantes. En todo caso los Departamento de frontera en su conjunto participarán de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación, al menos en un porcentaje equivalente al que representa la participación de la suma de su población frente al total del país, más siete (7) puntos.</p>	<p>Parágrafo 1. La distribución de los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, entre los departamentos de frontera, se realizará mediante una fórmula concertada entre el Gobierno Nacional y los mencionados departamentos con base <u>en</u> los lineamientos utilizados para distribución del Sistema General de Participaciones.</p> <p>Parágrafo 2. En tanto entra en funcionamiento el Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, a partir de la próxima vigencia presupuestal cada Departamento de frontera participará de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación al menos en un porcentaje equivalente a cuatro (4) veces al que representa la participación de su población frente al total del país en el caso de aquellos <u>Departamentos</u> con menos de 50.000 habitantes, a tres (3) veces para los departamentos entre 50.000 y 100.000 habitantes, a dos (2) veces para los que tienen <u>entre</u> 100.000 y un millón de habitantes, y un porcentaje equivalente al que representa la participación de su población frente a la del total nacional adicionado en un (1) punto para aquellos departamentos con más de un millón de habitantes. En todo caso, los <u>Departamentos de Frontera</u> en su conjunto participarán de los recursos de inversión del Presupuesto</p>	
<p>Parágrafo 1. Los programas sectoriales con repercusión en los territorios de frontera adoptados por otras normas, que a la fecha de la expedición de la presente ley se encuentren vigentes, deberán seguir siendo desarrollados por las autoridades competentes.</p> <p>Artículo 6. Infraestructura vial. En atención a consideraciones de soberanía y seguridad del País, conviértanse en nacionales todas las vías de orden departamental, ubicadas en las zonas de frontera.</p> <p>Artículo 7°. Incentivos tributarios. Las nuevas sociedades, que sean micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, definidas para el caso en los mismos términos del artículo 236 de la ley 819 de 2016, que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en municipios que formen parte de una Zona de Frontera y que cumplan con los montos mínimos de inversión y de generación de empleo similares a los establecidos para las zonas ZOMAC en el anexo 3 del decreto 1650 de 2017, cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al impuesto sobre la renta y complementarios, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:</p> <p>a) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las nuevas sociedades que</p>	<p>Artículo 6. Infraestructura vial. En atención a consideraciones de soberanía y seguridad del País, conviértanse en nacionales todas las vías de orden departamental, ubicadas en las zonas de frontera.</p> <p>Artículo 7°. Incentivos tributarios. Las sociedades comerciales que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en municipios que formen parte de una Zona de Frontera serán beneficiarias del régimen especial en materia tributaria estipulado en el artículo 268 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", para la Zona Económica y Social Especial de la Guajira, Norte de Santander y Arauca.</p>	<p>Importante ver el concepto Ministerio de Hacienda.</p>
<p>Artículo 5. Programas y proyectos para el desarrollo y la integración fronteriza. A partir de la vigencia de la presente ley, cada Ministerio, departamento administrativo y demás entidades del orden nacional, identificarán en el marco de sus competencias, los programas y proyectos específicos encaminados a la convergencia, el cierre de brechas y el desarrollo e integración de las regiones de fronteras. Dichos programas serán concertados con las autoridades de los departamentos y/o municipios de Zona de Frontera donde se vayan a ejecutar dichos programas y/o proyectos.</p>	<p>General de la Nación, al menos en un porcentaje equivalente al que representa la participación de la suma de su población frente al total del país más siete (7) puntos.</p> <p>Artículo 5. Programas y proyectos para el desarrollo y la integración fronteriza. A partir de la vigencia de la presente ley, cada Ministerio, Departamento Administrativo y demás entidades del orden nacional, identificarán, en el marco de sus competencias, los programas y proyectos específicos encaminados a la convergencia, el cierre de brechas y el desarrollo e integración de las regiones de fronteras. Dichos programas serán concertados con las autoridades de los departamentos y/o municipios de Zona de Frontera donde se vayan a ejecutar dichos programas y/o proyectos.</p> <p>A través del Departamento Nacional de Planeación, el Gobierno Nacional buscará que los procesos de planificación, presupuesto, ejecución y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos de todas las instituciones competentes propendan por la inclusión de acciones específicas tendientes a lograr el desarrollo integral y sostenible de los departamentos y municipios fronterizos del país, para reducir las brechas socioeconómicas existentes respecto del resto del país y de los países vecinos.</p>	<p>Se hace la inclusión del rol del Departamento Nacional de Planeación, para garantizar el seguimiento y articulación de estos planes en todos los entes e instituciones competentes.</p> <p>Adicionalmente, se incluye un parágrafo para asegurar que planes o programas adoptados de forma específica para territorios de frontera, en otras normas, se mantengan sin perjuicio de la presente norma.</p>
<p>sean micro y pequeñas empresas, por los años 2020 a 2024 será del 0%; por los años 2025 a 2027 la tarifa será del 15% de la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas o asimiladas; para los años 2028 a 2030 la tarifa será del 40% de la tarifa general; en adelante tributarán a la tarifa general;</p> <p>b) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las nuevas sociedades, que sean medianas y grandes empresas, por los años 2020 a 2024 será del 40% de la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios para personas jurídicas o asimiladas; por los años 2025 a 2030 la tarifa será del 65% de la tarifa general; en adelante las nuevas grandes sociedades tributarán a la tarifa general.</p> <p>Parágrafo.- Los municipios clasificados como Zomac que al tiempo hacen parte de una Zona de Frontera, serán beneficiarios de lo aquí dispuesto.</p> <p>Artículo 8°.- Exención de IVA y gravámenes arancelarios.</p>	<p>Se elimina este artículo.</p>	<p>La medida planteada en el artículo 8, sitúa a los</p>

<p>Están exentos del IVA y de todo gravamen arancelario, los alimentos y medicamentos de consumo humano y animal, así como los insumos, fertilizantes, herramientas, máquinas y equipos agropecuarios, agroindustriales y pesqueros, que se introduzcan de los países vecinos, y se comercialicen en los municipios de frontera, siempre y cuando se destinen para el uso y consumo dentro de los mismos.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará, en un plazo no mayor a los tres meses posteriores a la expedición de esta ley, la forma para garantizar que las exclusiones, tanto del IVA como arancelarias, se apliquen en las ventas al consumidor final.</p>		<p>comerciantes locales y a los productores en una posición incómoda, debido a la competencia desigual que se podría derivar de las políticas internas del país vecino. Dado que los costes de producción de cualquier producto influyen directamente en el precio al consumidor final, lo que conlleva a una competencia dispar y a la preponderancia de productos de importación, lo cual, afectaría gravemente a la poblaciones productoras y comercializadoras de los municipios fronterizos.</p>	<p>capital exentos de impuestos y tarifas arancelarias.</p> <p>La DIAN reconocerá, en cada caso, el derecho de esta exención, de conformidad a la reglamentación que para el efecto dicte el Gobierno Nacional dentro de los tres meses siguientes a la expedición de esta ley.</p> <p>Los bienes así importados que se introduzcan desde los departamentos fronterizos al resto del territorio nacional se someterán a las normas y requisitos ordinarios aplicados a las importaciones.</p>	<p>capital exentos de impuestos y tarifas arancelarias.</p> <p>La DIAN reconocerá, en cada caso, el derecho de esta exención, de conformidad a la reglamentación que para el efecto dicte el Gobierno Nacional dentro de los tres meses siguientes a la expedición de esta ley.</p> <p>Los bienes así importados que se introduzcan desde los departamentos fronterizos al resto del territorio nacional se someterán a las normas y requisitos ordinarios aplicados a las importaciones.</p>	
<p>Artículo 9°. Estímulos aduaneros y arancelarios. Los departamentos de frontera contarán con los siguientes estímulos aduaneros y arancelarios.</p> <p>1.- Empresas nuevas. Las empresas nuevas que se instalen en los departamentos de frontera, y las existentes que se modernicen o amplíen significativamente, pertenecientes a los sectores y actividades económicas señaladas en el artículo anterior, por un término de cinco años, contados a partir de la expedición de esta ley, podrán importar bienes de</p>	<p>Artículo 8°. Estímulos aduaneros y arancelarios. Los departamentos de frontera contarán con los siguientes estímulos aduaneros y arancelarios.</p> <p>1.- Empresas nuevas. Las empresas nuevas que se instalen en los departamentos de frontera, y las existentes que se modernicen o amplíen significativamente, pertenecientes a los sectores y actividades económicas señaladas en el artículo anterior, por un término de cinco años, contados a partir de la expedición de esta ley, podrán importar bienes de</p>	<p>Cambia el número del artículo, en razón de la eliminación de uno previo.</p> <p>Adicionalmente, se precisa que la política de cero aranceles en exportaciones aplica en eventos de convenios comerciales vigentes que así lo permitan.</p>	<p>2.- Libre tránsito. En las Zonas de Integración Fronteriza existirá libre tránsito de personas y libre comercio de bienes y mercancías según los convenios internacionales que se convengan para tales efectos.</p> <p>Los bienes en ellas producidos, con destino a la exportación a terceros países estarán exentos de impuestos y aranceles, según las normas y convenios suscritos por el país en el contexto de la OMC y del Acuerdo de Cartagena. Los bienes con destino a los países que conforman la ZIF estarán sujetos a los trámites normales de importación.</p>	<p>2.- Libre tránsito. En las Zonas de Integración Fronteriza existirá libre tránsito de personas y libre comercio de bienes y mercancías según los convenios internacionales vigentes y aquellos que se convengan para tales efectos.</p> <p>Los bienes en ellas producidos, con destino a la exportación a terceros países estarán exentos de impuestos y aranceles, según las normas y convenios suscritos por el país en el contexto de la OMC y del Acuerdo de Cartagena, así como de conformidad con los convenios internacionales vigentes. Los bienes con destino a los países que conforman la ZIF estarán sujetos a los trámites normales de importación.</p>	
<p>Artículo 10°. Zonas Francas Permanentes Especiales de Frontera. Podrá declararse la</p>	<p>Artículo 9°. Zonas Francas Permanentes Especiales de Frontera. Podrá declararse la</p>	<p>Cambia el número del artículo, en razón de la</p>	<p>Artículo 10°. Zonas Francas Permanentes Especiales de Frontera. Podrá declararse la</p>	<p>Artículo 9°. Zonas Francas Permanentes Especiales de Frontera. Podrá declararse la</p>	<p>Cambia el número del artículo, en razón de la</p>
<p>existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales en los Departamentos de Frontera, cumpliéndose con los requisitos establecidos en el decreto 2147 de 2016.1</p> <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional en un término no mayor a tres meses contados a partir de la expedición de la presente ley reglamentará específicamente las condiciones, requisitos y trámites para el Funcionamiento de las Zonas Francas Permanentes especiales de Frontera</p> <p>Parágrafo 2. No podrá declararse la existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales en las áreas geográficas del territorio nacional aptas para la exploración, explotación o extracción de recursos naturales no renovables definidos en los Códigos de Minas y Petróleos. Tampoco se podrá declarar la existencia de las mismas para actividades que se encuentren relacionadas con el procesamiento industrial o beneficio de los hidrocarburos o minerales.</p> <p>Parágrafo 3. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá realizar los estudios técnicos pertinentes solicitados por los entes territoriales, para la creación de las Zonas Francas Ecoturísticas en los departamentos</p>	<p>existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales en los Departamentos de Frontera, cumpliéndose con los requisitos establecidos en el decreto 2147 de 2016, o el que lo remplace.</p> <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional en un término no mayor a tres meses contados a partir de la expedición de la presente ley reglamentará específicamente las condiciones, requisitos y trámites para el Funcionamiento de las Zonas Francas Permanentes especiales de Frontera</p> <p>Parágrafo 2. No podrá declararse la existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales en las áreas geográficas del territorio nacional aptas para la exploración, explotación o extracción de recursos naturales no renovables definidos en los Códigos de Minas y Petróleos. Tampoco se podrá declarar la existencia de las mismas para actividades que se encuentren relacionadas con el procesamiento industrial o beneficio de los hidrocarburos o minerales.</p> <p>Parágrafo 3. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá realizar los estudios técnicos pertinentes solicitados por los entes territoriales, para la creación de las Zonas Francas Ecoturísticas en los departamentos</p>	<p>eliminación de uno previo.</p> <p>Se precisa la aplicación de la norma que establece los requisitos de creación de zonas francas, o la que la remplace.</p> <p>Se precisa la competencia del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para realizar los estudios técnicos que justifiquen la creación de zonas francas ecoturísticas.</p>	<p>Artículo 11°. Incentivos administrativos y financieros. El Gobierno Nacional, especialmente, a través de FONADE, FINAGRO, Fondo Nacional de Garantías, BANCOLDEX, y Banco Agrario, estimulará, preferentemente, el financiamiento de proyectos de pre-inversión, y promocionará la colocación de créditos de fomento por el sistema financiero, en proyectos de inversión productiva que se adelanten en los Departamentos de Frontera.</p> <p>A los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público-privada, cuyas inversiones se adelanten en los Departamentos de Frontera no se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1508 de 2012. Así mismo, estarán exentos de la tasa por adición o prórroga a que se refiere el artículo 29 de la misma ley.</p> <p>Parágrafo. Lo previsto en este artículo se aplicará para las asociaciones público-privadas que se aprueben a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y por el término de cinco años, contados a partir de la aprobación de cada asociación.</p>	<p>fronterizos objeto de la presente ley.</p> <p>Artículo 10°. Incentivos administrativos y financieros. El Gobierno Nacional, especialmente, a través de FONADE, FINAGRO, Fondo Nacional de Garantías, BANCOLDEX, y Banco Agrario, estimulará, preferentemente, el financiamiento de proyectos de pre-inversión, y promocionará la colocación de créditos de fomento por el sistema financiero, en proyectos de inversión productiva que se adelanten en los Departamentos de Frontera.</p> <p>A los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público-privada, cuyas inversiones se adelanten en los Departamentos de Frontera no se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1508 de 2012. Así mismo, estarán exentos de la tasa por adición o prórroga a que se refiere el artículo 29 de la misma ley.</p> <p>Parágrafo 1. Lo previsto en este artículo se aplicará para las asociaciones público-privadas que se aprueben a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y por el término de cinco años, contados a partir de la aprobación de cada asociación.</p> <p>Parágrafo 2. Para dar cumplimiento a los efectos</p>	<p>Cambia el número del artículo, en razón de la eliminación de uno previo.</p> <p>Se adicionan dos párrafos, el segundo con el fin de incluir al sector privado y el tercero con el propósito de fijar un término para reglamentar.</p>

<p>del presente artículo, el Gobierno nacional podrá celebrar convenios con el sector privado y optimizar los programas existentes en el sector público, y las sociedades de economía mixta.</p> <p>Parágrafo 3. El Gobierno Nacional reglamentará las materias del presente artículo en un plazo no mayor a seis meses.</p> <p>Artículo 12°. Programas especiales. Las entidades financieras o de fomento, de naturaleza pública, del orden nacional o departamental, y el Fondo Nacional de Garantías establecerán programas especiales de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las microempresas establecidas o que deseen establecerse en municipios de Frontera, y cuando se promuevan encadenamientos productivos a través del establecimiento de empresas binacionales, mediante los cuales apoyarán los requerimientos de capital de trabajo, financiación de bienes de capital y establecimiento de políticas de crédito adecuadas a este tipo de empresas, condicionados a que la operación de las mismas no lesione el medio ambiente, especialmente cuando se trate de empresas en frontera, ubicadas en la Amazonía, Orinoquía y el Archipiélago.</p>	<p>Artículo 11°. Programas especiales. Las entidades financieras o de fomento, de naturaleza pública, del orden nacional o departamental, y el Fondo Nacional de Garantías establecerán programas especiales de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las microempresas establecidas o que deseen establecerse en municipios de Frontera, y cuando se promuevan encadenamientos productivos a través del establecimiento de empresas binacionales, mediante los cuales apoyarán los requerimientos de capital de trabajo, financiación de bienes de capital y establecimiento de políticas de crédito adecuadas a este tipo de empresas, condicionados a que la operación de las mismas no lesione el medio ambiente, especialmente cuando se trate de empresas en frontera ubicadas en la Amazonía, Orinoquía y el Archipiélago de San Andrés y Providencia.</p>	<p>Cambia el número del artículo, en razón de la eliminación de uno previo.</p> <p>Se completa el nombre del Archipiélago de San Andrés y Providencia.</p>	<p>Artículo 13°. Agencia para el Desarrollo Fronterizo. Se crea la Agencia para el Desarrollo Fronterizo, como entidad pública con autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.</p> <p>Parágrafo 1°. El objetivo principal de la Agencia será la planeación, promoción, estructuración, contratación, ejecución y administración de programas y proyectos de desarrollo e integración fronteriza. Así mismo, se encargará de coordinar y articular las instituciones del Estado en sus funciones en las áreas de frontera.</p> <p>Parágrafo 2°. La Agencia para el Desarrollo Fronterizo tendrá un Comité Directivo conformado por: el Presidente de la República o su delegado, los Ministros del Interior, Hacienda y Relaciones Exteriores, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director de la DIAN, un Gobernador en representación de la Federación Nacional de Departamentos, un Alcalde en representación de la Federación Colombiana de Municipios y un Representante del Comité Inter-gremial Nacional.</p> <p>Parágrafo 3°. Entre las funciones que desempeñe, según su constitución y reglamento constitutivos, la Agencia para el Desarrollo</p>	<p>Artículo 12°. Agencia Nacional de Frontera. El Gobierno nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, crearán junto con los Departamentos Fronterizos, la Agencia Nacional de Frontera; el Comité Técnico para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras vinculado a la Cancillería, actuará como instancia técnica, viabilizando las políticas, planes y proyectos para el desarrollo de estos territorios de acuerdo a lo establecido en las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras. Igualmente contará con la participación de un delegado de los departamentos de frontera.</p> <p>Las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras contarán con la presencia de las siguientes autoridades territoriales:</p> <p>a) La Guajira, Cesar y Norte de Santander. (Frontera con Venezuela). b) Arauca, Guainía, Vichada y Municipio de Cubará, departamento de Boyacá. (Frontera con Venezuela). c) Guainía, Amazonas y Vaupés. (Frontera con Brasil). d) Amazonas y Putumayo. (Frontera con Perú). e) Putumayo y Nariño. (Frontera con Ecuador). f) Chocó. (Frontera con Panamá). g) San Andrés y Providencia (Fronteras marítimas con</p>	<p>Cambia el número del artículo, en razón de la eliminación de uno previo.</p> <p>Se modifica el nombre y se precisan algunos elementos orgánicos de la Agencia Nacional de Frontera, con el fin de evitar contradicciones con otras iniciativas de desarrollo fronterizo.</p>
<p>Fronterizo administrará, adicionalmente a los recursos asignados por la Nación, los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, creado en esta ley y gestionará recursos adicionales con los departamentos y municipios fronterizos, y con entidades públicas, privadas y de cooperación internacional.</p> <p>De igual forma, tendrá la facultad de crear fondos binacionales con base en los acuerdos que logre el Ministerio de Relaciones Exteriores con los gobiernos de los países vecinos.</p>	<p>Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Jamaica, Haití y República Dominicana,</p> <p>La Secretaría Técnica brindará el soporte técnico, logístico y operativo necesario para el cumplimiento de las funciones a cargo del Comité, en la creación y conformación de la Agencia Nacional de Frontera.</p> <p>Parágrafo 1°. Cada Gobernador de departamento fronterizo podrá presentar iniciativas regionales, con el fin de fortalecer el Plan Nacional de Desarrollo y la descentralización territorial; promover la presentación al Congreso de la República de proyectos de ley que desarrollen los artículos 289 y 337 de la Constitución Política con cada representante a la Cámara de su respectivo departamento, y gestionar el desarrollo y aplicación de la Ley 191 de 1995.</p> <p>Parágrafo 2°. La Agencia Nacional de Frontera socializará los Planes Binacionales de Integración Fronteriza bajo el acompañamiento de las Cámaras de Comercio de los departamentos de Frontera, con el fin de optimizar su participación como una herramienta de planificación territorial binacional de las zonas de integración fronteriza como en las Mesas Técnicas de los Gabinetes Binacionales.</p>	<p></p>	<p>Parágrafo 3°. Entre las funciones que desempeñe, según su constitución y reglamento constitutivos, la Agencia Nacional de Frontera administrará, adicionalmente a los recursos asignados por la Nación, los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, creado en esta ley y gestionará recursos adicionales con los departamentos y municipios fronterizos, y con entidades públicas, privadas y de cooperación internacional.</p> <p>De igual forma, tendrá la facultad de crear fondos binacionales con base en los acuerdos que logre el Ministerio de Relaciones Exteriores con los gobiernos de los países vecinos.</p>	<p>Artículo 14° Planes de Desarrollo Nacional y de las Entidades Territoriales Fronterizas. El Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales y Municipales Fronterizos, deben incluir, como un componente integral de sus respectivos Planes de Desarrollo, un Plan de Desarrollo e Integración Fronteriza, cuyos programas y proyectos de inversión social tendrán las correspondientes y debidas asignaciones presupuestales, dentro de las vigencias fiscales previstas para la ejecución de los mismos.</p>	<p>Artículo 13° Planes de Desarrollo Nacional y de las Entidades Territoriales Fronterizas. El Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales y Municipales Fronterizos, deben incluir, como un componente integral de sus respectivos Planes de Desarrollo, un Plan de Desarrollo e Integración Fronteriza, cuyos programas y proyectos de inversión social tendrán las correspondientes y debidas asignaciones presupuestales dentro de las vigencias fiscales previstas para la ejecución de los mismos.</p> <p>Cambia el número del artículo, en razón de la eliminación de uno previo.</p> <p>Adicionalmente, se hacen cambios para que las modificaciones propuestas en el artículo 12 sean coherentes con el resto del articulado.</p>

<p>Parágrafo 1.- La Junta Directiva de la Agencia de Desarrollo Fronterizo presentará a consideración del DNP la propuesta del Plan Cuatrienal de Desarrollo e Integración Fronteriza a incluirse en Plan Nacional de Desarrollo del periodo correspondiente. Entre tanto entre en funcionamiento dicha Agencia, esta responsabilidad estará a cargo de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, creada mediante decreto 1030 de 2014.</p> <p>Parágrafo 2. Anualmente la Junta Directiva de la Agencia de Desarrollo Fronterizo, enviará al Departamento de Planeación Nacional una propuesta de inversión en las zonas de frontera a incluirse en el proyecto de presupuesto de la vigencia correspondiente. Entre tanto entre en funcionamiento dicha Agencia, esta responsabilidad estará a cargo de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, creada mediante decreto 1030 de 2014.</p> <p>Artículo 15. Programa de fortalecimiento y consolidación de capacidades de las entidades territoriales fronterizas. El Gobierno Nacional con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación y en concertación con las entidades territoriales de frontera diseñará e implementará un programa de</p>	<p>Parágrafo 1. La Junta Directiva de la Agencia Nacional de Frontera presentará a consideración del DNP la propuesta del Plan Cuatrienal de Desarrollo e Integración Fronteriza a incluirse en Plan Nacional de Desarrollo del periodo correspondiente. Entre tanto entre en funcionamiento dicha Agencia, esta responsabilidad estará a cargo de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.</p> <p>Parágrafo 2. Anualmente la Agencia Nacional de Frontera, enviará al Departamento de Planeación Nacional una propuesta de inversión en las zonas de frontera a incluirse en el proyecto de presupuesto de la vigencia correspondiente. Entre tanto entre en funcionamiento dicha Agencia, esta responsabilidad estará a cargo de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.</p> <p>Artículo 14. Programa de fortalecimiento y consolidación de capacidades de las entidades territoriales fronterizas. El Gobierno Nacional con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, y en concertación con las entidades territoriales de frontera, diseñará e implementará un programa</p>	<p>Cambia el número del artículo, en razón de la eliminación de uno previo.</p>	<p>creación, fortalecimiento y consolidación de las capacidades de dichas entidades con un enfoque diferencial basado en el reconocimiento de las características y demandas institucionales específicas derivadas de su condición fronteriza...</p> <p>Artículo 16.- Apoyo del Gobierno Nacional a las entidades territoriales frente flujos de migración masiva. El gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones internacionales, brindará apoyo económico, técnico, logístico y administrativo a las entidades territoriales que lo requieran para la atención de flujos migratorios masivos que superen sus capacidades institucionales, dando tratamiento prioritario a las ubicadas en zonas de frontera</p> <p>Artículo 17. Cooperación e integración internacional. Los Gobernadores de los Departamentos de Frontera, previamente autorizados por las Asambleas Departamentales, podrán celebrar con las autoridades correspondientes de las entidades territoriales limítrofes del país vecino, convenios de cooperación e integración transfronteriza, dirigidos a fomentar en las Regiones, Municipios y Zonas de Integración Fronterizas, el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos, el uso y la construcción de infraestructura física y social,</p>	<p>de creación, fortalecimiento y consolidación de las capacidades de dichas entidades con un enfoque diferencial basado en el reconocimiento de las características y demandas institucionales específicas derivadas de su condición fronteriza.</p> <p>Artículo 15.- Apoyo del Gobierno Nacional a las entidades territoriales frente flujos de migración masiva. El Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, brindará apoyo económico, técnico, logístico y administrativo a las entidades territoriales que lo requieran para la atención de flujos migratorios masivos que superen sus capacidades institucionales, dando tratamiento prioritario a las ubicadas en zonas de frontera.</p> <p>Se elimina este artículo.</p>	<p>Cambia el número del artículo, en razón de la eliminación de uno previo.</p> <p>Se hacen dos cambios de forma para mejorar ortografía.</p> <p>El artículo 7 de la Ley 191 de 1995 actualmente regula esta materia de forma más amplia y brindando mayores competencias a los territorios locales.</p>
<p>el fomento empresarial, educativo y cultural, dentro del ámbito de las competencias de las respectivas entidades territoriales e inspirados en criterios de reciprocidad y/o conveniencia nacional.</p> <p>El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá ser informado oportunamente, de la suscripción de los señalados convenios de cooperación e integración transfronteriza.</p> <p>Los Gobernadores de los Departamentos Fronterizos, previamente facultados por las Asambleas Departamentales y con previa autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco de acuerdos y convenios internacionales suscritos para el efecto por la República de Colombia, podrán celebrar convenios de cooperación e integración transfronteriza con los Organismos Centrales del país vecino, cuando la naturaleza y magnitudes de las actuaciones y proyectos de interés binacional demanden tal concurrencia de gobiernos.</p> <p>El Gobierno Nacional, comprometerá la gestión de la Agencia para la Cooperación Internacional para que se priorice la formulación, contratación y desarrollo de Proyectos de Cooperación Técnica Internacional en los Departamentos de Frontera.</p>			<p>Artículo 18.- Presencia de las autoridades territoriales en instancias binacionales. El Gobierno Nacional garantizará la presencia de las autoridades territoriales de frontera en las instancias de decisión y consultas binacionales cuando se aborden temas que impacten de manera particular sus poblaciones y territorios</p> <p>Artículo 19. Comunidades étnicas y consulta previa. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley, regulatorias de aquellos asuntos que requieran una implementación particular, para los pueblos y comunidades indígenas, ROM y negros, afrodescendientes, raizales y palanqueros, ubicados en los municipios, departamentos y regiones fronterizas del territorio colombiano.</p> <p>Parágrafo. En la elaboración de las normas con fuerza de ley que desarrollen las facultades extraordinarias aquí otorgadas, se consultará a los pueblos étnicos, a través de sus autoridades y organizaciones representativas, bajo los parámetros de la jurisprudencia constitucional,</p>	<p>Artículo 16.- Presencia de las autoridades territoriales en instancias binacionales. El Gobierno Nacional garantizará la presencia de las autoridades territoriales de frontera en las instancias de decisión y consultas binacionales cuando se aborden temas que impacten de manera particular sus poblaciones y territorios</p> <p>Artículo 17. Comunidades étnicas y consulta previa. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley, regulatorias de aquellos asuntos que requieran una implementación particular, para los pueblos y comunidades indígenas, ROM y negros, afrodescendientes, raizales y palanqueros, ubicados en los municipios, departamentos y regiones fronterizas del territorio colombiano.</p> <p>Parágrafo. En la elaboración de las normas con fuerza de ley que desarrollen las facultades extraordinarias aquí otorgadas, se consultará a los pueblos étnicos, a través de sus autoridades y organizaciones representativas, bajo los parámetros de la jurisprudencia constitucional,</p>	<p>Cambia el número del artículo, en razón de la eliminación de uno previo.</p> <p>Cambia el número del artículo, en razón de la eliminación de uno previo.</p> <p>Una de las razones que conlleva a una ponencia negativa del PL 124 de 2013 Cámara, finalmente archivado, fue la ausencia de consulta previa (en razón a los numerosos territorios indígenas reconocidos en frontera, territorios colectivos negros del Chocó y raizales del Archipiélago de SAI). Esta disposición intenta dar solución a la problemática.</p>

la ley y el derecho propio, con el fin de dar cabal cumplimiento a la consulta previa. Los medios económicos y técnicos para el desarrollo de dichas consultas serán garantizados por el Gobierno Nacional.	la ley y el derecho propio, con el fin de dar cabal cumplimiento a la consulta previa. Los medios económicos y técnicos para el desarrollo de dichas consultas serán garantizados por el Gobierno Nacional.	
Artículo 20. Informes y rendición de cuentas sobre intervenciones del estado en las zonas de frontera. Los informes oficiales anuales que deben presentar los gobiernos del nivel nacional, departamental y municipal localizados en la frontera, al Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, respectivamente, deben contener un reporte específico sobre sus actuaciones e inversiones en los departamentos y municipios fronterizos.	Artículo 18. Informes y rendición de cuentas sobre intervenciones del estado en las zonas de frontera. Los informes oficiales anuales que deben presentar los gobiernos del nivel nacional, departamental y municipal localizados en la frontera, al Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, respectivamente, deben contener un reporte específico sobre sus actuaciones e inversiones en los departamentos y municipios fronterizos.	Cambia el número del artículo, en razón de la eliminación de uno previo.
Parágrafo 1. De esos Informes anuales se dará igualmente cuenta a los Organismos de Control de la Gestión Pública y a las principales organizaciones cívicas y económicas de los departamentos y municipios fronterizos.	Parágrafo 1.- De esos Informes anuales se dará igualmente cuenta a los Organismos de Control de la Gestión Pública y a las principales organizaciones cívicas y económicas de los departamentos y municipios fronterizos.	
Parágrafo 2. En la rendición de cuentas que periódicamente realice el Gobierno Nacional y sus dependencias incluirán igualmente los resultados de sus intervenciones en procura del desarrollo integral de las Fronteras del País.	Parágrafo 2. En la rendición de cuentas que periódicamente realice el Gobierno Nacional y sus dependencias incluirán igualmente los resultados de sus intervenciones en procura del desarrollo integral de las Fronteras del País.	
Artículo 21. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.	Artículo 19. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.	Cambia el número del artículo, en razón de la eliminación de uno previo.

VI. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presentamos ponencia positiva, con modificaciones, y solicitamos a los miembros de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de ley número 337 de 2019 Cámara, *por medio del cual se establece un régimen especial para los municipios, departamentos y regiones de frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política colombiana.*

ANATOLIO HERNÁNDEZ
PONENTE

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
PONENTE

GUSTAVO LONDOÑO GARCÍA
PONENTE

JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO
PONENTE

NEVARDO ENRIQUE RINCÓN VERGARA
PONENTE

JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO
PONENTE

JÓRGE ENRIQUE BENEDETTI
COORDINADOR PONENTE

TEXTO DE ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 337 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se establece un régimen especial para los municipios, departamentos y regiones de frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política colombiana.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos y municipios fronterizos colombianos, propiciando desde el Estado el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas, así como la integración de sus propios territorios y de estos con el resto del país y los países vecinos.

Con la aplicación de esta ley, se pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera, la reducción de las brechas socioeconómicas existentes entre ellos y el resto de nacionales y el fortalecimiento de la institucionalidad del Gobierno nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional.

Parágrafo. Los Gobiernos Nacional, Departamental y municipal fronterizos adelantarán la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para los fines establecidos en esta ley, contando con la activa participación de los organismo gubernamentales y no gubernamentales, como también de los diferentes sectores de la sociedad.

Artículo 2°. Ámbito. La presente ley se aplicará en:

- Municipios limítrofes de frontera. Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos colindantes.
- Departamentos de frontera. Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, con los países vecinos colindantes.
- Unidades especiales de desarrollo fronterizo. Aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos.
- Zonas de Frontera. Hacen parte de estas los municipios, corregimientos especiales de los departamentos fronterizos colindantes con

los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.

- Regiones de frontera. Los departamentos fronterizos podrán conformar regiones fronterizas, mediante la unión de dos o más de ellos, en el marco y en observancia de lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011 y demás normas que regulen la materia.
- Zonas de Integración Fronteriza. Son áreas de intersección, entre los ámbitos territoriales y administrativos, de uno o varios departamentos fronterizos de Colombia, y los ámbitos territoriales y administrativos, de una o varias divisiones político-administrativas limítrofes del país vecino colindante, en las cuales, por razones geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, se necesita de una complementación institucional entre las correspondientes autoridades, principalmente, para la planeación y ejecución de acciones, ejecutorias y gestiones conjuntas de gobierno.

En el caso de las ZIF que surjan entre países miembros de la CAN, estas serán reguladas por la Decisión 501, aprobada en junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Parágrafo 1°. Los municipios que actualmente forman parte de las zonas de Frontera son los reconocidos mediante los Decretos 1814 y 2036 de 1995, Decretos 150 y 930 de 1996 y el Decreto 2561 de 1997.

Parágrafo 2°. En las áreas de los departamentos fronterizos ubicados en la Orinoquia y Amazonia, donde puedan darse definiciones territoriales diferentes a la de municipios, el presente régimen se aplicará a los centros poblados limítrofes que administrativamente dependan de las respectivas gobernaciones.

Parágrafo 3°. El Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es departamento fronterizo y le aplica plenamente lo dispuesto en esta ley. Para los efectos de la presente ley, el territorio de la Isla de San Andrés recibirá los beneficios y tratamientos previstos para los municipios fronterizos.

Parágrafo 4°. Las entidades territoriales nacionales podrán crear esquemas de asociatividad fronteriza y transfronteriza, de conformidad a lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011 y a los convenios internacionales que se suscriban para el efecto. Entre otros elementos configuradores, los departamentos y municipios que conformen un esquema de asociatividad fronteriza deberán tener continuidad geográfica, un plan común de desarrollo fronterizo, y la gestión y ejecución conjunta de programas y proyectos, espacial e institucionalmente, articuladores en el

área geográfica de desarrollo social, económico, cultural, tecnológico y ambiental.

Artículo 3°. *Plan de convergencia regional, cierre de brechas socioeconómicas y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las Fronteras.* Como base para la adopción de una política de Estado para el desarrollo integral de las fronteras, en el término de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación y en concertación con las entidades territoriales fronterizas, elaborará el Plan de Convergencia Regional y Cierre de Brechas Socioeconómicas de que habla el documento CONPES 3805 de 2014 “Prosperidad para las Fronteras de Colombia”. El objetivo fundamental del mencionado plan será lograr el cumplimiento de la Agenda 2030, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluidos en esta, en los departamentos y municipios de las zonas de frontera.

Parágrafo 1°. El plan tendrá un horizonte de 12 años, señalará las metas anuales a lograrse para cada uno de los mencionados objetivos, las estrategias para alcanzarlas, las entidades responsables, los recursos y las fuentes de financiación requeridas.

Parágrafo 2°. La priorización de los objetivos y metas a alcanzarse en cada departamento será concertada con el Gobernador, los alcaldes de los municipios de las Zonas de Frontera, el Consejo Departamental de Planeación y representantes de las autoridades étnicas correspondientes. En todo caso por motivos de interés, seguridad y soberanía nacional, una de las prioridades que contendrá el plan, será la meta contemplada en el Objetivo 9 de los ODS, que propone “Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos”.

Artículo 4°. *Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo.* Créase el Fondo de Compensación para la Convergencia, Cierre de Brechas y Desarrollo Fronterizo, como cuenta especial, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Hacienda.

El Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo podrá constituirse y operar, entre otras que considere pertinentes el Ministerio de Hacienda, con las siguientes fuentes permanentes de recursos:

- a) Con una cesión, por parte de la nación, del cinco por ciento (5%) de los ingresos tributarios recaudados anualmente por concepto de impuestos y aranceles a las importaciones;

- b) Con el veinte cinco por ciento (25%) del producido de las ventas anuales de los bienes con extinción de dominio enajenados por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco);
- c) Con las partidas presupuestales que se le asignen por parte de la nación y las entidades territoriales fronterizas;
- d) Por donaciones, participaciones y esquemas de cooperación que le sean asignadas.

Los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo se aplicarán a la Inversión Social, promoción, desarrollo social y económico de los territorios de frontera, con el fin de lograr el cumplimiento de los ODS en el ámbito de aplicación de esta ley.

Parágrafo 1°. La distribución de los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, entre los departamentos de frontera, se realizará mediante una fórmula concertada entre el Gobierno nacional y los mencionados departamentos con base en los lineamientos utilizados para distribución del Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 2°. En tanto entra en funcionamiento el Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, a partir de la próxima vigencia presupuestal cada departamento de frontera participará de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación al menos en un porcentaje equivalente a cuatro (4) veces al que representa la participación de su población frente al total del país en el caso de aquellos Departamentos con menos de 50.000 habitantes, a tres (3) veces para los departamentos entre 50.000 y 100.000 habitantes, a dos (2) veces para los que tienen entre 100.000 y un millón de habitantes, y un porcentaje equivalente al que representa la participación de su población frente a la del total nacional adicionado en un (1) punto para aquellos departamentos con más de un millón de habitantes. En todo caso, los Departamentos de Frontera en su conjunto participarán de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación, al menos en un porcentaje equivalente al que representa la participación de la suma de su población frente al total del país más siete (7) puntos.

Artículo 5°. Programas y proyectos para el desarrollo y la integración fronteriza. A partir de la vigencia de la presente ley, cada Ministerio, Departamento Administrativo y demás entidades del orden nacional, identificarán, en el marco de sus competencias, los programas y proyectos específicos encaminados a la convergencia, el cierre de brechas y el desarrollo e integración de las regiones de fronteras. Dichos programas serán concertados con las autoridades de los

departamentos y/o municipios de Zona de Frontera donde se vayan a ejecutar dichos programas y/o proyectos.

A través del Departamento Nacional de Planeación, el Gobierno nacional buscará que los procesos de planificación, presupuesto, ejecución y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos de todas las instituciones competentes propendan por la inclusión de acciones específicas tendientes a lograr el desarrollo integral y sostenible de los departamentos y municipios fronterizos del país, para reducir las brechas socioeconómicas existentes respecto del resto del país y de los países vecinos.

Parágrafo 1°. Los programas sectoriales con repercusión en los territorios de frontera adoptados por otras normas, que a la fecha de la expedición de la presente ley se encuentren vigentes, deberán seguir siendo desarrollados por las autoridades competentes.

Artículo 6°. *Infraestructura vial.* En atención a consideraciones de soberanía y seguridad del país, conviértanse en nacionales todas las vías de orden departamental, ubicadas en las zonas de frontera.

Artículo 7°. *Incentivos tributarios.* Las sociedades comerciales que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en municipios que formen parte de una Zona de Frontera serán beneficiarias del régimen especial en materia tributaria estipulado en el artículo 268 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, para la Zona Económica y Social Especial de La Guajira, Norte de Santander y Arauca.

Artículo 8°. *Estímulos aduaneros y arancelarios.* Los departamentos de frontera contarán con los siguientes estímulos aduaneros y arancelarios.

1. Empresas nuevas. Las empresas nuevas que se instalen en los departamentos de frontera, y las existentes que se modernicen o amplíen significativamente, pertenecientes a los sectores y actividades económicas señaladas en el artículo anterior, por un término de cinco años, contados a partir de la expedición de esta ley, podrán importar bienes de capital exentos de impuestos y tarifas arancelarias.

La DIAN reconocerá, en cada caso, el derecho de esta exención, de conformidad a la reglamentación que para el efecto dicte el Gobierno nacional dentro de los tres meses siguientes a la expedición de esta ley.

Los bienes así importados que se introduzcan desde los departamentos fronterizos al resto del territorio nacional se someterán a las normas y requisitos ordinarios aplicados a las importaciones.

2. Libre tránsito. En las Zonas de Integración Fronteriza existirá libre tránsito de personas y libre comercio de bienes y mercancías

según los convenios internacionales vigentes y aquellos que se convengan para tales efectos.

Los bienes en ellas producidos, con destino a la exportación a terceros países estarán exentos de impuestos y aranceles, según las normas y convenios suscritos por el país en el contexto de la OMC y del Acuerdo de Cartagena, así como de conformidad con los convenios internacionales vigentes. Los bienes con destino a los países que conforman la ZIF estarán sujetos a los trámites normales de importación.

Artículo 9°. Zonas Francas Permanentes Especiales de Frontera. Podrá declararse la existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales en los Departamentos de Frontera, cumpliéndose con los requisitos establecidos en el Decreto 2147 de 2016, o el que lo reemplace.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional en un término no mayor a tres meses contados a partir de la expedición de la presente ley reglamentará específicamente las condiciones, requisitos y trámites para el funcionamiento de las Zonas Francas Permanentes especiales de Frontera.

Parágrafo 2°. No podrá declararse la existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales en las áreas geográficas del territorio nacional aptas para la exploración, explotación o extracción de recursos naturales no renovables definidos en los Códigos de Minas y Petróleos. Tampoco se podrá declarar la existencia de las mismas para actividades que se encuentren relacionadas con el procesamiento industrial o beneficio de los hidrocarburos o minerales.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo deberá realizar los estudios técnicos pertinentes solicitados por los entes territoriales, para la creación de las Zonas Francas Ecoturísticas en los departamentos fronterizos objeto de la presente ley.

Artículo 10. Incentivos administrativos y financieros. El Gobierno nacional, especialmente, a través de Fonade, Finagro, Fondo Nacional de Garantías, Bancoldex, y Banco Agrario, estimulará, preferentemente, el financiamiento de proyectos de pre-inversión, y promocionará la colocación de créditos de fomento por el sistema financiero, en proyectos de inversión productiva que se adelanten en los departamentos de frontera.

A los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público-privada, cuyas inversiones se adelanten en los departamentos de frontera no se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1508 de 2012. Asimismo, estarán exentos de la tasa por adición o prórroga a que se refiere el artículo 29 de la misma ley.

Parágrafo 1°. Lo previsto en este artículo se aplicará para las asociaciones público-privadas que se aprueben a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y por el término de cinco

años, contados a partir de la aprobación de cada asociación.

Parágrafo 2°. Para dar cumplimiento a los efectos del presente artículo, el Gobierno nacional podrá celebrar convenios con el sector privado y optimizar los programas existentes en el sector público, y las sociedades de economía mixta.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional reglamentará las materias del presente artículo en un plazo no mayor a seis meses.

Artículo 11. Programas especiales. Las entidades financieras o de fomento, de naturaleza pública, del orden nacional o departamental, y el Fondo Nacional de Garantías establecerán programas especiales de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las microempresas establecidas o que deseen establecerse en municipios de frontera, y cuando se promuevan encadenamientos productivos a través del establecimiento de empresas binacionales, mediante los cuales apoyarán los requerimientos de capital de trabajo, financiación de bienes de capital y establecimiento de políticas de crédito adecuadas a este tipo de empresas, condicionados a que la operación de las mismas no lesione el medio ambiente, especialmente cuando se trate de empresas en frontera ubicadas en la Amazonia, Orinoquia y el Archipiélago de San Andrés y Providencia.

Artículo 12. Agencia Nacional de Frontera. El Gobierno nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, crearán junto con los Departamentos Fronterizos, la Agencia Nacional de Frontera; el Comité Técnico para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras vinculado a la Cancillería, actuará como instancia técnica, viabilizando las políticas, planes y proyectos para el desarrollo de estos territorios de acuerdo a lo establecido en las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras. Igualmente contará con la participación de un delegado de los departamentos de frontera.

Las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras contarán con la presencia de las siguientes autoridades territoriales:

- a) La Guajira, Cesar y Norte de Santander. (Frontera con Venezuela);
- b) Arauca, Guainía, Vichada y Municipio de Cubará, departamento de Boyacá. (Frontera con Venezuela);
- c) Guainía, Amazonas y Vaupés. (Frontera con Brasil);
- d) Amazonas y Putumayo. (Frontera con Perú);
- e) Putumayo y Nariño. (Frontera con Ecuador);
- f) Chocó. (Frontera con Panamá);
- g) San Andrés y Providencia (Fronteras marítimas con Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Jamaica, Haití y República Dominicana).

La Secretaría Técnica brindará el soporte técnico, logístico y operativo necesario para el cumplimiento de las funciones a cargo del Comité, en la creación y conformación de la Agencia Nacional de Frontera.

Parágrafo 1°. Cada Gobernador de departamento fronterizo podrá presentar iniciativas regionales, con el fin de fortalecer el Plan Nacional de Desarrollo y la descentralización territorial; promover la presentación al Congreso de la República de proyectos de ley que desarrollen los artículos 289 y 337 de la Constitución Política con cada representante a la Cámara de su respectivo departamento, y gestionar el desarrollo y aplicación de la Ley 191 de 1995.

Parágrafo 2°. La Agencia Nacional de Frontera socializará los Planes Binacionales de Integración Fronteriza bajo el acompañamiento de las Cámaras de Comercio de los departamentos de Frontera, con el fin de optimizar su participación como una herramienta de planificación territorial binacional de las zonas de integración fronteriza como en las Mesas Técnicas de los Gabinetes Binacionales.

Parágrafo 3°. Entre las funciones que desempeñe, según su constitución y reglamento constitutivos, la Agencia Nacional de Frontera administrará, adicionalmente a los recursos asignados por la Nación, los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, creado en esta ley y gestionará recursos adicionales con los departamentos y municipios fronterizos, y con entidades públicas, privadas y de cooperación internacional.

De igual forma, tendrá la facultad de crear fondos binacionales con base en los acuerdos que logre el Ministerio de Relaciones Exteriores con los gobiernos de los países vecinos.

Artículo 13. Planes de Desarrollo Nacional y de las Entidades Territoriales Fronterizas. El Gobierno nacional y los Gobiernos Departamentales y Municipales Fronterizos, deben incluir, como un componente integral de sus respectivos Planes de Desarrollo, un Plan de Desarrollo e Integración Fronteriza, cuyos programas y proyectos de inversión social tendrán las correspondientes y debidas asignaciones presupuestales dentro de las vigencias fiscales previstas para la ejecución de los mismos.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva de la Agencia Nacional de Frontera presentará a consideración del DNP la propuesta del Plan Cuatrienal de Desarrollo e Integración Fronteriza a incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo del periodo correspondiente. Entre tanto entre en funcionamiento dicha agencia, esta responsabilidad estará a cargo de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

Parágrafo 2°. Anualmente la Agencia Nacional de Frontera, enviará al Departamento de Planeación Nacional una propuesta de inversión en las zonas de frontera a incluirse en el proyecto de presupuesto de la vigencia correspondiente. Entre tanto entre en funcionamiento dicha Agencia, esta responsabilidad estará a cargo de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

Artículo 14. Programa de fortalecimiento y consolidación de capacidades de las entidades territoriales fronterizas. El Gobierno nacional con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, y en concertación con las entidades territoriales de frontera, diseñará e implementará un programa de creación, fortalecimiento y consolidación de las capacidades de dichas entidades con un enfoque diferencial basado en el reconocimiento de las características y demandas institucionales específicas derivadas de su condición fronteriza.

Artículo 15. Apoyo del Gobierno nacional a las entidades territoriales frente a flujos de migración masiva. El Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, brindará apoyo económico, técnico, logístico y administrativo a las entidades territoriales que lo requieran para la atención de flujos migratorios masivos que superen sus capacidades institucionales, dando tratamiento prioritario a las ubicadas en zonas de frontera.

Artículo 16. Presencia de las autoridades territoriales en instancias binacionales. El Gobierno nacional garantizará la presencia de las autoridades territoriales de frontera en las instancias de decisión y consultas binacionales cuando se aborden temas que impacten de manera particular sus poblaciones y territorios.

Artículo 17. Comunidades étnicas y consulta previa. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley, regulatorias de aquellos asuntos que requieran una implementación particular, para los pueblos y comunidades indígenas, ROM y negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros, ubicados en los municipios, departamentos y regiones fronterizas del territorio colombiano.

Parágrafo. En la elaboración de las normas con fuerza de ley que desarrollen las facultades extraordinarias aquí otorgadas, se consultará a los pueblos étnicos, a través de sus autoridades y organizaciones representativas, bajo los parámetros de la jurisprudencia constitucional, la ley y el derecho propio, con el fin de dar cabal cumplimiento a la consulta previa. Los medios económicos y técnicos para el desarrollo de dichas consultas serán garantizados por el Gobierno nacional.

Artículo 18. Informes y rendición de cuentas sobre intervenciones del estado en las zonas de frontera. Los informes oficiales anuales que deben presentar los gobiernos del nivel nacional, departamental y municipal localizados en la frontera, al Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, respectivamente, deben contener un reporte específico sobre sus actuaciones e inversiones en los departamentos y municipios fronterizos.

Parágrafo 1°. De esos informes anuales se dará igualmente cuenta a los Organismos de Control de la Gestión Pública y a las principales organizaciones cívicas y económicas de los departamentos y municipios fronterizos.

Parágrafo 2°. En la rendición de cuentas que periódicamente realice el Gobierno nacional y sus dependencias incluirán igualmente los resultados de sus intervenciones en procura del desarrollo integral de las fronteras del país.

Artículo 19. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Cordialmente,

ANATOLIO HERNÁNDEZ
PONENTE

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
PONENTE

GUSTAVO LONDONO GARCÍA
PONENTE

JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO
PONENTE

NEVARDO ENEIRO RINCÓN VERGARA
PONENTE

JOSÉ VICENTE CARRERO
PONENTE

JÓRGE ENRIQUE BENEDETTI
COORDINADOR PONENTE

CONTENIDO

Gaceta número 421 - Miércoles, 29 de mayo de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Informe de Ponencia para primer debate en Cámara y texto propuesto del Proyecto de Ley número 265 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, fortalecer el Ministerio Público y se dictan otras disposiciones; Acumulado con Proyecto de ley número 313 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016) para fortalecer la lucha contra la delincuencia; Acumulado con el Proyecto de ley número 315 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 y los incisos 2° y 3° al parágrafo 3° del mismo artículo –compras en espacio público– y se dictan otras disposiciones; Acumulado con el Proyecto de ley número 325 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” en cuanto al uso del espacio público; Acumulado con el Proyecto de ley número 348 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 333 de 2019 Cámara, por medio del cual se busca fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda y garantizarles acceso a los subsidios de vivienda.	23
Informe de ponencia para primer debate, texto de articulado propuesto del Proyecto de ley número 337 de 2019 Cámara, por medio del cual se establece un régimen especial para los municipios, departamentos y regiones de frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política colombiana.....	35