



# 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 - Nº 875

Bogotá, D. C., jueves, 12 septiembre de 2019

EDICIÓN DE 42 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 134 DE 2019 CÁMARA

*por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones sobre el mecanismo de elección de los alcaldes locales en Bogotá, D. C. - Primera Vuelta.*

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2019

Honorable Representante

JUAN CARLOS LOSADA

Presidente

Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate - Primera Vuelta, del Proyecto de Acto Legislativo número 134 de 2019 Cámara.**

Respetado Representante Losada:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate - primera vuelta del Proyecto de Acto número 134 de 2019 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones sobre el mecanismo de elección de los alcaldes locales en Bogotá D. C.* El Informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

### I. TRÁMITES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo fue radicado el día 6 de agosto de 2019 por los Congresistas José Daniel López Jiménez, Irma Luz Herrera, Aydeé Lizarazo Cubillos, Juan Carlos Wills Ospina, Julio César Triana Quintero, Carlos Guevara Villabón, Ana Paola Agudelo García, César Lorduy Maldonado, Erwin Arias Betancur y David Pulido Novoa.

El pasado 4 de septiembre de 2019, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designó como ponente único al Representante a la Cámara César Lorduy Maldonado.

### II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto modificar el artículo 323 de la Constitución Política sobre el mecanismo de elección de los alcaldes locales en Bogotá D. C. Busca establecer de manera expresa en la Constitución la inversión en el método de elección de los alcaldes locales, de tal forma que sea el Alcalde Mayor quien proponga la terna y las juntas administradoras locales quienes escojan de ellas.

### III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de Acto Legislativo fue motivado por sus autores en los siguientes términos:

#### a) Objeto

El proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto modificar el artículo 323 de la Constitución Política, a fin de modificar el método de elección de los alcaldes locales, de tal forma que sea el Alcalde

Mayor quien terne y las juntas administradoras locales quienes escojan.

Así mismo, se busca atraer a los mejores profesionales al cargo de alcalde local estableciendo la necesaria realización de un proceso meritocrático que garantice una selección fundada en la capacidad e idoneidad del aspirante.

#### **b) Antecedentes del proyecto**

La Constitución de 1991 en desarrollo de sus preceptos sobre descentralización administrativa, estipula desde su artículo primero 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.

Así las cosas, para el ejercicio de la función administrativa, se ha otorgado a los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley, autonomía para la gestión de sus intereses, como se observa en los artículos 286 y 287 de la Carta. Allí también se estipula que los departamentos y municipios tendrán entre otros derechos, el de gobernarse por autoridades propias con el fin de satisfacer sus intereses y autodirigirse en desarrollo de su dirección política.

Bajo ese esquema, se consagró un régimen constitucional especial para el Distrito Capital contenido en los artículos 322 y 323. El artículo 323 de la Constitución Política, entre otras cosas, estipula que "... los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente Junta Administradora...".

Bajo el marco constitucional expuesto, se señala que los alcaldes locales fungen como funcionarios cuya designación surge de la conjunción de voluntades de las juntas administradoras locales y del Alcalde Mayor, representando así los proyectos políticos sustentados por las juntas y el mandatario distrital.

Así mismo, la norma en aludida, fue desarrollada por el artículo 84 del Decreto-ley 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá) y está reglamentada, a su vez, por el Decreto Nacional 1350 de 2005 orientado a que el proceso de integración de las ternas para el nombramiento de los alcaldes locales responda a criterios de mérito. Sin embargo, es de aclarar que, la etapa meritocrática, otorga a los aspirantes que alcanzaron el puntaje mínimo aprobatorio, el derecho a participar en la siguiente etapa del proceso, que es la audiencia pública para la presentación de aspirantes ante la respectiva Junta Administradora Local, corporación que en ejercicio de la autonomía que le es propio, integra la terna de candidatos que se le envía al Alcalde Mayor.

#### **c) Justificación del proyecto**

El artículo 323, al ocuparse de las autoridades del Distrito, hace referencia a concejales, ediles, Alcalde Mayor y alcaldes locales. Resulta significativo, en términos de la relevancia constitucional de las localidades y las autoridades locales, que se haga mención expresa de los alcaldes locales, catalogándolos como servidores públicos de rango constitucional que representan un nivel de gobierno dentro de un ámbito distrital.

Es de esta forma como, desde la misma Constitución, se ha señalado la designación del alcalde local como una actuación compleja que se compone de dos etapas, así: i) la primera, a cargo de los ediles, que consiste en la elaboración de la terna por parte de la Junta Administradora Local y tiene connotación y efectos electorales, denominado por esta Corporación: "Acto preparatorio de elección", y ii) la segunda, que es un acto discrecional a cargo del Alcalde Mayor, quien debe elegir al alcalde local dentro de los candidatos que conforman la terna. Estas etapas, si bien son independientes y corresponden a autoridades distintas, están concatenadas entre sí.

Sin embargo, bajo el esquema actual, la responsabilidad política del Alcalde Mayor, no se ve comprometida respecto a la gestión de los alcaldes locales al tener el primero que escoger de una terna en la que no se tuvo injerencia alguna. Dicho lo anterior, el proyecto de reforma a la Constitución planteado tiene como propósito establecer de manera expresa en la Constitución la inversión en el método de elección de los alcaldes locales, de tal forma que sea el Alcalde Mayor quien proponga la terna y las juntas administradoras locales quienes escojan de ellas.

Esto contribuirá, además, a dar solución del problema de legitimidad frente a la delegación de la ordenación del gasto, toda vez que como lo señala la Secretaría de Gobierno Distrital, "la decisión de delegar facultades debe estar mediada por la confianza del delegante en el delegatario, la alineación de objetivos y el entendimiento común de procesos y procedimientos. Por esto, lo usual es que la delegación la haga un superior a un subordinado, a quien seleccionó y en consecuencia, en quien confía". (Economía Urbana - 2018. Pág. 233).

Así mismo, el nuevo articulado institucionaliza el proceso meritocrático como una de las fases en la elección del cargo, para que, en el marco de una actuación imparcial y objetiva, vigilada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, se tenga en cuenta el mérito como criterio determinante para la elección de los alcaldes locales.

Con ello, se evaluarán las capacidades, la preparación y las aptitudes generales y específicas de los distintos aspirantes al cargo de alcalde local, para de esta manera escoger entre ellos al que mejor pueda desempeñarlo, dejando de lado cualquier aspecto de orden subjetivo. Así

pues, la obligatoriedad del concurso de méritos, “garantiza la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar las funciones y asumir responsabilidades”. (Corte Constitucional Colombiana. 2013).

Con base en lo enunciado, se siguen apuntalando esfuerzos normativos que consoliden a las localidades de Bogotá como territorios capaces de satisfacer las necesidades de sus habitantes. Para ello, el presente Acto Legislativo funge como complemento del Proyecto de Ley Orgánica 011 presentado el veintidós (22) del mes de julio de 2019, con el fin de establecer adecuados controles y limitaciones en la gestión local.

#### d) Bibliografía

- Constitución Política de Colombia (1991).
- Decreto-ley 1421 de 1993.
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-090 de 2013. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. Concepto 00114 del 6 de septiembre de 2017. C. P. Álvaro Namen Vargas.
- Economía Urbana. Documento de diagnóstico. Contrato de consultoría 587-2017. Secretaría Distrital de Gobierno. Bogotá. 2018.
- María Helena Botero, Camilo Suárez. Bogotá y la descentralización intraterritorial. Crónica de una historia inconclusa. Documento de investigación No. 37. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2010.
- Universidad del Rosario. Propuesta de reestructuración de las alcaldías locales de Bogotá. Secretaría de Gobierno. Bogotá. 2010.
- Raúl Velásquez Gavilanes. Bogotá: Políticas Públicas de Gobierno Local. Centro Editorial Javeriano. Bogotá. 2003.

### IV. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

#### Mejores profesionales al cargo de Alcalde Local

Uno de los principales objetivos de este proyecto de Acto Legislativo es tener profesionales competentes en el cargo de alcalde local estableciendo la necesaria realización de un proceso meritocrático que garantice una selección fundada en la capacidad e idoneidad del aspirante.

En la Sentencia C220 de 2017 la Corte señaló que el legislador puede exigir títulos de idoneidad para finalidad acreditar la preparación académica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social frente a la comunidad. “Este medio no está prohibido y es legítimo pues el legislador puede exigir títulos de idoneidad para

finalidad acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social frente a la comunidad”. De esto podemos inferir, que es constitucionalmente admisible que el legislador establezca determinadas calificaciones cuando se trata de cargos que involucran un alto compromiso social, a juicio presenta, los cargos de alcalde local, los cuales evidentemente implican este compromiso, deberían estar sujetos a estas calificaciones para los quienes pretendan fungir como tales.

#### Legitimidad frente a la delegación de la ordenación del gasto

El artículo 40 del Decreto-ley 1421 de 1993 establece que “el Alcalde Mayor podrá delegar las funciones que le asignen la ley y los acuerdos en los secretarios, jefes de departamento administrativo, gerentes o directores de entidades descentralizadas, en los funcionarios de la administración tributaria, y en las juntas administradoras y los alcaldes locales”.

La delegación es una figura de la Administración pública, establecida por el constituyente como uno de los principios de la administración pública a través de los que se pretende la consecución del interés general y de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad<sup>1</sup>.

Este Acto Legislativo busca que exista confianza entre quien seleccionó y el seleccionado y en consecuencia, en quien se confía por sus capacidades y así evitar que la delegación se convierta en un instrumento que fomente la corrupción o la incapacidad de los Alcaldes Locales, que no desconozcan las reglas básicas del derecho administrativo ni los principios fundamentales de la responsabilidad individual del Derecho sancionatorio.

La doctrina penal ha elaborado una figura jurídica que puede resultar muy útil para delimitar la responsabilidad del delegante por actos del delegatario en ámbitos de división de funciones: el principio de confianza. De acuerdo al principio de confianza, quien cumple con las reglas de la actividad que está realizando tiene derecho a confiar en que los demás que participan en la misma también lo hagan. Por lo anterior, se formula como hipótesis que si el delegante cumple con sus deberes en la función pública tiene derecho a confiar en la diligencia del delegatario. Así las cosas, este Acto Legislativo daría solución al problema de legitimidad frente a la delegación de la ordenación del gasto, toda vez que como lo señala la Secretaría de Gobierno Distrital, debe estar mediada por la confianza del delegante en el delegatario<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Núñez, C. (2011). Delimitación de la responsabilidad del delegante a través del Principio de Confianza. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

<sup>2</sup> Ibídem.

## V. CONTENIDO DEL PROYECTO

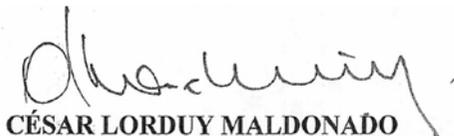
El proyecto de Acto Legislativo cuenta con dos artículos, incluida la vigencia, en el artículo primero establece la inversión en el método de elección de los alcaldes locales, de tal forma que sea el Alcalde Mayor quien proponga la terna y sean las juntas administradoras locales quienes escojan de ellas el alcalde local de cada una de las 20 localidades de Bogotá D. C.

Para el primer debate de este Acto legislativo no se propone realizar ninguna modificación al articulado. Así las cosas, este informe de ponencia para primer debate no cuenta con pliego de modificaciones.

## VI. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 134 de 2019 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones sobre el mecanismo de elección de los alcaldes locales en Bogotá D. C.*, junto con el texto definitivo que se propone adjunto.

Cordialmente,

  
CÉSAR LORDUY MALDONADO  
Representante a la Cámara - Dpto. del Atlántico

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 134 DE 2019 CÁMARA

*por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones sobre el mecanismo de elección de los alcaldes locales en Bogotá D. C. - Primera Vuelta.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º.** Adiciónese el artículo 323 de la Constitución Política el cual quedará así:

**Artículo 323.** El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltaren menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán designados por ~~el alcalde mayor~~ **las juntas administradoras Locales** de terna enviada por ~~la correspondiente junta administradora~~ **el Alcalde Mayor. Su elaboración tendrá lugar dentro de los tres (3) meses iniciales del periodo del Alcalde Mayor. Una vez propuesta la terna por el Alcalde Mayor, las juntas administradoras locales deberán elegir alcalde en un término no mayor a quince (15) días.**

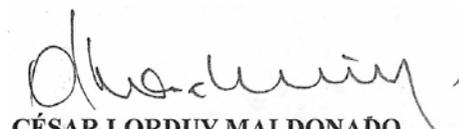
**La integración de las ternas por parte del Alcalde Mayor se desarrollará con posterioridad a la elaboración de un proceso meritocrático vigilado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.**

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo 2º. *Vigencia.* El Acto Legislativo entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
CÉSAR LORDUY MALDONADO  
Representante a la Cámara - Dpto. del Atlántico

\*\*\*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 184 DE 2019 CÁMARA

*por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia*

Bogotá, D. C. 9 de septiembre de 2019

Honorable Representante

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera de la Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 184 de 2019 Cámara, *por el cual se*

*modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.*

Honorable Presidente Lozada:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 184 de 2019 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia*, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollara de la siguiente manera:

1. Objeto del proyecto.
2. Contenido de la iniciativa.
3. Consideraciones del proyecto.
  - a) Marco normativo.
  - b) La educación en Colombia.
  - c) Panorama De Cero a Siempre.
  - d) La educación en América Latina.
  - e) Primera Infancia en el Plan Nacional de Desarrollo.
  - f) Cuadro comparativo.
4. Proposición.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 184 DE 2019**

*por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.*

#### **I. OBJETO DEL PROYECTO**

Con el objeto de fortalecer la protección del derecho al acceso a la educación como un derecho fundamental, esta iniciativa legislativa pretende establecer la educación como derecho de todas las personas, otorgando un carácter de obligatoriedad específicamente para aquellas menores de dieciocho (18) años.

La razón esencial por la cual se realiza la modificación constitucional plasmada en esta iniciativa legislativa, es la inclusión de la primera infancia dentro del artículo 67 de la Carta Política, para que esta etapa del ciclo vital de una persona, la cual va desde los cero (0) a los seis (6) años de edad sea debidamente instruida, puesto que en este período se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano.

#### **II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

Esta iniciativa legislativa modifica la edad en la cual el Estado, la sociedad y la familia estarán obligados a hacer efectivo el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, establecida en el artículo 67 de la Constitución Política. En este sentido, se otorga mayor cobertura en la educación a todas las personas menores de dieciocho (18)

años, incluyendo así, la primera infancia, la cual comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad.

### **III. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO**

#### **a) Marco normativo**

En primera medida, mediante la Sentencia T1030 de 2006, la Corte Constitucional realiza el siguiente análisis del artículo a modificar:

*“Ahora bien, el inciso tercero del artículo 67 superior dispone que la educación será obligatoria “(...) entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”. La redacción de este aparte genera varias inquietudes como, por ejemplo, dentro de qué edades la educación es obligatoria y cuáles son los grados de instrucción que el Estado está en la obligación de garantizar.*

*En relación con la primera cuestión, la Corte ha sostenido que una interpretación armónica del artículo 67 de la Carta, con el artículo 44 ibídem y con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado colombiano en la materia, lleva a concluir que la educación es un derecho fundamental de todos los menores de 18 años.*

*Lo anterior, por cuanto (i) el artículo 44 superior reconoce que la educación es un derecho fundamental de todos los niños, y según el artículo 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño[16] - ratificada por Colombia por medio de la Ley 12 de 1991- la niñez se extiende hasta los 18 años[17], y (ii) según el principio de interpretación pro infans –contenido también en el artículo 44–, debe optarse por la interpretación de las disposiciones que menos perjudique el derecho a la educación de los niños.*

*En este orden de ideas, la Corporación ha precisado (i) que la edad señalada en el artículo 67 de la Constitución, interpretado a la luz del artículo 44 ibídem, es sólo un criterio establecido por el constituyente para delimitar una cierta población objeto de un interés especial por parte del Estado[18]; (ii) que el umbral de 15 años previsto en la disposición aludida corresponde solamente a la edad en la que normalmente los estudiantes culminan el noveno grado de educación básica, pero no es un criterio que restrinja el derecho a la educación de los menores de edad, pues de afirmar lo contrario, se excluirían injustificadamente del sistema educativo menores que por algún percance –de salud, de tipo económico, etc.– no pudieron terminar su educación básica al cumplir dicha edad[19], y (iii) que las edades fijadas en la norma aludida no pueden tomarse como criterios excluyentes sino inclusivos.*

*Respecto de la segunda cuestión, esto es, los grados de instrucción que el Estado está en la obligación de garantizar, la Corte ha afirmado lo*

siguiente (i) que los grados previstos en inciso 3° del artículo 67 de la Carta –un grado de educación preescolar y nueve años de educación básica– constituyen el contenido mínimo del derecho que el Estado debe garantizar, y (ii) que como se trata de un contenido mínimo, el Estado debe ampliarlo progresivamente, es decir, debe extender la cobertura del sistema educativo a nuevos grados de preescolar, secundaria y educación superior”.

Conforme a este precepto constitucional, se manifiesta la necesidad de acoplar la norma Constitucional para dar mayor cobertura al derecho a la educación, partiendo como tal de la equiparación frente a la normativa internacional, esto se debe a que la importancia de la educación inicial ha sido reconocida no sólo por la legislación interna, sino también por diversos documentos internacionales. En este sentido, se ha indicado que la educación inicial cobra especial relevancia para el desarrollo de las capacidades e integración social de los niños, especialmente, los prepara socioafectivamente para enfrentarse a la nueva experiencia del ciclo básico; amplía la capacidad aprendizaje y de desempeño de los menores en el sistema educativo y, en este orden de ideas, disminuye el riesgo de repetición de grados e incrementa los niveles de conclusión del ciclo básico de educación; les proporciona una influencia protectora que compensa los riesgos a los que están expuestos antes de ingresar al primero elemental; tratándose de niños pertenecientes a los sectores más pobres de la población, contribuye a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, entre otros beneficios. Lo anterior, por cuanto en los primeros años de infancia los niños desarrollan habilidades tan importantes como la regulación emocional, el lenguaje y la motricidad.

La Corte Constitucional ha establecido en forma reiterada, especialmente en la Sentencia T-787 de 2006, que: “La educación es un derecho y un servicio de vital importancia para sociedades como la nuestra, por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática. Es por ello que la Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que esta (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales; (iii) es un elemento dignificador de las personas 1 ; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico2 ; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social3 , y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características”.

Respecto a la responsabilidad del Estado frente a la educación, en la Sentencia T-162 de 2014 se manifiesta “si bien la responsabilidad constitucional del Estado se centra en la

obligación de garantizar el servicio educativo a los menores de edad, lo cierto es que aquella se traduce en un compromiso general de habilitar los medios de apoyo idóneos para facilitar su acceso, pero en manera alguna debe traducirse en un compromiso particular que implique la prestación individualizada del servicio, conforme a las necesidades del interesado. Dentro de ese contexto, la familia, como núcleo fundamental de la sociedad, es el primer responsable de asegurar la educación de los hijos menores de edad de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política”.

Como segunda medida, a continuación se relacionará la normativa vigente que respalda la modificación constitucional que mediante este Acto Legislativo se busca realizar:

- **Ley 12 de 1991<sup>1</sup>:**

“**Artículo 1°.** Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

- **Ley 115 de 1994<sup>2</sup>:**

“**Artículo 11. Niveles de la educación formal.** La educación formal a que se refiere la presente ley, se organizará en tres (3) niveles:

- a) El preescolar que comprenderá mínimo un grado obligatorio;
- b) La educación básica con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y
- c) La educación media con una duración de dos (2) grados.

La educación formal en sus distintos niveles, tiene por objeto desarrollar en el educando conocimientos, habilidades, aptitudes y valores mediante los cuales las personas puedan fundamentar su desarrollo en forma permanente.

**Artículo 16. Objetivos específicos de la educación preescolar.** Son objetivos específicos del nivel preescolar:

- a) El conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, así como la adquisición de su identidad y autonomía;
- b) El crecimiento armónico y equilibrado del niño, de tal manera que facilite la motricidad, el aprestamiento y la motivación para la lectoescritura y para las soluciones de problemas que impliquen relaciones y operaciones matemáticas;

<sup>1</sup> <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-12-de-1991.pdf>

<sup>2</sup> [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html)

- c) *El desarrollo de la creatividad, las habilidades y destrezas propias de la edad, como también de su capacidad de aprendizaje;*
- d) *La ubicación espacio-temporal y el ejercicio de la memoria;*
- e) *El desarrollo de la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación y para establecer relaciones de reciprocidad y participación, de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia;*
- f) *La participación en actividades lúdicas con otros niños y adultos;*
- g) *El estímulo a la curiosidad para observar y explorar el medio natural, familiar y social;*
- h) *El reconocimiento de su dimensión espiritual para fundamentar criterios de comportamiento;*
- i) *La vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo para mejorar la calidad de vida de los niños en su medio, y*
- j) *La formación de hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden que generen conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud.*
- k) *<Literal adicionado por el artículo 6° de la Ley 1503 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La adquisición de hábitos de observación visual, auditiva y psicomotriz para la creación de actitudes y comportamientos de prevención frente al tránsito, respeto a las normas y autoridades, y actitudes de conciencia ciudadana en materia de uso de la vía.*

**Artículo 175. Pago de salarios y prestaciones de la educación estatal.** *Con los recursos del situado fiscal y demás que se determinen por ley, se cubrirá el gasto del servicio educativo estatal, garantizando el pago de salarios y prestaciones sociales del personal docente, directivo docente y administrativo de la educación estatal en sus niveles de educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media. Estos recursos aumentarán anualmente de manera que permitan atender adecuadamente este servicio educativo.*

*Parágrafo. El régimen salarial de los educadores de los servicios educativos estatales de los órdenes departamental, distrital o municipal se regirá por el Decreto-ley 2277 de 1979, la Ley 4ª de 1992 y demás normas que los modifiquen y adicionen”.*

- **Ley 1098 de 2006<sup>3</sup>:**

**“Artículo 3°. Sujetos titulares de derechos.** *Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el*

*artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad.*

**Artículo 28. Derecho a la educación.** *Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política. Incurrirá en multa hasta de 20 salarios mínimos quienes se abstengan de recibir a un niño en los establecimientos públicos de educación.*

**Artículo 29. Derecho al desarrollo integral en la primera infancia.** *La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas”.*

- **Decreto 1860 DE 1994<sup>4</sup>:**

**“Artículo 4°. El servicio de educación básica.** *Todos los residentes en el país sin discriminación alguna, recibirán como mínimo un año de educación preescolar y nueve años de educación básica que se podrán cursar directamente en establecimientos educativos de carácter estatal, privado, comunitario, cooperativo solidario o sin ánimo de lucro.*

*También podrá recibirse, sin sujeción a grados y de manera no necesariamente presencial, por la población adulta o las personas que se encuentren en condiciones excepcionales debido a su condición personal o social, haciendo uso del Sistema Nacional de Educación Masiva y las disposiciones que sobre validaciones se promulguen. En cualquier circunstancia, cuando desaparezcan tales condiciones o hayan sido superadas razonablemente, estas personas, si se encuentran en la edad entre los cinco y los quince años, deberán incorporarse al grado de la educación formal que se determine por los resultados de las pruebas de validación de estudios previstos en el artículo 52 de la Ley 115 de 1994.*

**Artículo 5°. Niveles, ciclos y grados.** *La educación básica formal se organiza por niveles, ciclos y grados según las siguientes definiciones:*

<sup>3</sup> [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_1098\\_2006.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm)

<sup>4</sup> <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1362321>

1. Los niveles son etapas del proceso de formación en la educación formal, con los fines y objetivos definidos por la ley.
2. El ciclo es el conjunto de grados que en la educación básica satisfacen los objetivos específicos definidos en el artículo 21 de la Ley 115 de 1994 para el denominado Ciclo de Primaria o en el artículo 22 de la misma ley, para el denominado Ciclo de Secundaria.
3. El grado corresponde a la ejecución ordenada del plan de estudios durante un año lectivo, con el fin de lograr los objetivos propuestos en dicho plan.

**Artículo 6°.** Organización de la educación preescolar. La educación preescolar de que trata el artículo 15 de la Ley 115 de 1994, se ofrece a los niños antes de iniciar la educación básica y está compuesta por tres grados, de los cuales los dos primeros grados constituyen una etapa previa a la escolarización obligatoria y el tercero es el grado obligatorio.

*Parágrafo.* La atención educativa al menor de seis años que prestan las familias, la comunidad, las instituciones oficiales y privadas, incluido el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, será especialmente apoyada por la nación y las entidades territoriales. El Ministerio de Educación Nacional organizará y reglamentará un servicio que proporcione elementos e instrumentos formativos y cree condiciones de coordinación entre quienes intervienen en este proceso educativo”.

- **CONPES 109:**

“La atención a la primera infancia en instituciones educativas en el país, ha correspondido principalmente hasta el momento a la educación preescolar, que tiene como propósito preparar al niño y a la niña para ingresar en el sistema educativo formal. La Ley General de Educación -Ley 115 de 1994-define la educación preescolar como la “ofrecida al niño para su desarrollo en los aspectos biológico, cognoscitivo, psicomotriz, socioafectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas”<sup>42</sup>. En el 2006, la cobertura en preescolar, que corresponde a niños y niñas de 5 a 40 Instituto Nacional de Medicina Legal. Forensis 2005. 41 ICBF. Subdirección de Intervenciones Directas 42 República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional. 1994. 19 y 6 años, los cuales son atendidos por las instituciones educativas, presenta una tasa de cobertura bruta del 86% en el grado de transición<sup>43</sup>. Por su parte, en lo que corresponde a la atención con algún componente educativo, dirigida a los niños y niñas menores de 5 años, que son atendidos, lo están en un 44% por los hogares comunitarios del ICBF<sup>44</sup>, según datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del 2003”.

## b) Educación en Colombia

Es así que según el DANE, la tasa bruta de natalidad en Colombia fue de 14,4 lo cual significa que en el año 2018 nacieron en promedio 14,4 niños por cada mil (1.000) habitantes del país, tomando como numerador total de nacidos vivos en el año 2018, proveniente del registro de estadísticas vitales y como denominador la población censada, por lo cual se miden los nacimientos en un período en relación a la población total.

En este mismo sentido, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 publicados, informando que a nivel nacional, la población total de personas censadas en edades entre cero (0) y cinco (5) años de edad es de 3.688,107 personas<sup>5</sup>, que representan el 8,35% de la población censada residente en todo el país; así mismo, la cantidad de personas dentro de este rango de edad por departamentos es la siguiente:

Departamento	Población de 0 a 5 años
Amazonas	8.560
Antioquia	418.514
Arauca	25.330
Atlántico	217.050
Bogotá D. C.	498.377
Bolívar	196.703
Boyacá	88.579
Caldas	59.963
Caquetá	36.023
Casanare	38.165
Cauca	116.311
César	125.362
Chocó	61.789
Córdoba	151.875
Cundinamarca	223.338
Guainía	5.322
Guaviare	6.446
Huila	97.652
La Guajira	117.543
Magdalena	136.194
Meta	83.437
Nariño	106.700
Norte de Santander	121.151
Putumayo	27.033
Quindío	32.672
Risaralda	57.723
San Andrés y Providencia	4.136
Santander	163.929
Sucre	85.933
Tolima	96.419
Valle del Cauca	264.327
Vaupés	4.136
Vichada	11.527
<b>Total</b>	<b>3.688.107</b>

Frente a las cifras discriminadas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, manifiesta que en la actualidad brinda atención a 1.707.886 niños y niñas dentro del rango de

<sup>5</sup> Respuesta Solicitud de Información al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) CNPV 2018.

los cero (0) a los cinco (5) años de edad, para los cuales por departamentos corresponden las siguientes cifras:

REGIONAL	USUARIOS
Amazonas	4.502
Antioquia	190.668
Arauca	12.414
Atlántico	106.652
Bogotá	185.577
Bolívar	105.078
Boyacá	37.727
Caldas	32.090
Caquetá	16.189
Casanare	11.220
Cauca	70.637
César	64.115
Chocó	53.201
Córdoba	87.865
Cundinamarca	52.361
Guainía	1.750
Guaviare	4.739
Huila	47.482
La Guajira	83.323
Magdalena	79.183
Meta	27.571
Nariño	67.994
Norte de Santander	48.605
Putumayo	14.362
Quindío	12.869
Risaralda	23.836
San Andrés	1.804
Santander	60.569
Sucre	53.508
Tolima	41.254
Valle del cauca	104.940
Vaupés	1.638
Vichada	2.163
<b>Total</b>	<b>1.707.886</b>

De igual manera, el ICBF manifiesta que en los últimos cinco (5) años, por conceptos de educación inicial (niños de 0 a 5 años de edad), el Gobierno nacional ha invertido las siguientes sumas de dinero:

REGIONAL	VIGENCIA				
	2015	2016	2017	2018	2019
Amazonas	9.149	10.581	12.968	10.063	5.351
Antioquia	97.050	105.346	144.030	330.057	181.899
Arauca	23.058	26.596	27.967	27.037	14.366
Atlántico	57.052	80.173	109.347	203.249	108.775
Bogotá	77.240	130.530	417.153	208.865	95.837
Bolívar	86.132	126.223	141.116	145.466	73.798
Boyacá	30.261	37.911	39.778	40.240	21.428
Caldas	74.324	76.096	82.789	76.099	38.353
Caquetá	27.917	30.002	34.336	33.074	17.653
Casanare	23.287	25.215	26.921	26.845	14.361
Cauca	87.469	96.193	107.757	105.123	54.552
César	77.791	90.690	102.367	108.492	54.960
Chocó	65.509	75.258	88.022	95.472	53.821
Córdoba	105.546	119.824	128.045	124.404	63.183

<sup>6</sup> Metas sociales y financieras Municipalizado Primera Infancia - servicio de educación inicial y comunitario -usuarios atendidos - corte junio de 2019 / Dirección de Planeación y Control de Gestión.-ICBF.

REGIONAL	VIGENCIA				
	2015	2016	2017	2018	2019
Cundinamarca	67.167	82.320	96.347	93.704	46.473
Guainía	3.151	4.463	4.806	4.692	2.332
Guaviare	8.053	8.554	10.195	10.795	5.467
Huila	55.571	58.629	64.249	79.063	39.902
La Guajira	113.573	140.328	209.661	204.680	98.937
Magdalena	76.658	92.156	105.169	103.903	55.397
Meta	29.996	36.606	43.216	43.992	22.804
Nariño	82.989	82.544	87.666	89.236	49.432
Norte de Santander	49.692	59.059	63.391	62.445	33.886
Putumayo	24.448	30.982	33.025	31.566	17.131
Quindío	15.158	16.080	22.341	24.496	13.649
Risaralda	31.349	35.771	43.518	53.571	26.366
San Andrés	3.781	3.396	3.926	3.788	1.977
Santander	64.455	69.265	83.237	85.850	45.408
Sucre	49.919	49.006	55.281	58.525	29.224
Tolima	79.325	87.800	92.572	88.041	45.323
Valle del cauca	115.099	130.570	147.055	157.008	84.950
Vaupés	1.788	2.080	2.352	2.515	1.317
Vichada	2.619	3.367	4.396	3.996	1.818
<b>Total</b>	<b>1.716.577</b>	<b>2.023.614</b>	<b>2.634.995</b>	<b>2.736.351</b>	<b>1.420.128</b>

Lo anterior, evidencia que en la actualidad se encuentran presupuestados rubros específicos para la población objeto de esta iniciativa legislativa, lo cual no daría lugar a un impacto fiscal adicional que genere conflicto en la aprobación de la misma.

Así las cosas, se debe tener en cuenta que la educación es un derecho fundamental, a la cual en estricto sentido deberían acceder todas las personas para que, de esta forma, se vean fortalecidas las competencias de las de generaciones futuras. Por tal motivo, el Estado se encuentra en la obligación de velar por el cumplimiento de los estamentos constitucionales de una manera inclusiva y progresiva.

El país cuenta con un marco jurídico establecido específicamente en la materia por el Código de la infancia y la adolescencia, el cual enmarca los parámetros para la defensa y garantía de los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes. En este marco se reconoce por primera vez y de manera legal el derecho al desarrollo integral en la primera infancia y es así que posteriormente en el Plan Sectorial 2006-2010 del Ministerio de Educación Nacional, se incluyó el tema de la educación para la primera infancia, definiéndola como un asunto prioritario.

Desde entonces se ha venido avanzando en la construcción de una política educativa, que tenga como enfoque la integralidad. Dicho enfoque implica el trabajo intersectorial para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos de los

<sup>7</sup> Metas sociales y financieras Municipalizado Primera Infancia – recursos obligados en servicio de educación inicial vigencias 2015, 2016, 2017, 2018 y junio de 2019 para el cual se tiene programado alrededor de 2.7 billones de pesos / Dirección de Planeación y Control de Gestión.- ICBF.

niños y las niñas, traducidos en cuidado, nutrición y educación para todos.

Acorde a lo anterior, la educación a los niños y niñas menores de cinco años se ha venido adelantando por medio de alianzas intersectoriales, como por ejemplo el convenio interadministrativo del Ministerio de Educación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), buscando el fortalecimiento de los procesos educativos realizados en escenarios comunitarios, abriendo espacios en el sector urbano y realizando un esfuerzo especial en el sector rural donde no hay ningún tipo de atención para estos niños y niñas.

La primera infancia es el período propicio para potenciar las capacidades cognitivas, comunicativas y sociales. El desarrollo educativo en esta etapa influye en un mejor desempeño en las fases posteriores de la educación, en una disminución del fracaso escolar y, en consecuencia, en una reducción de la deserción académica. La concepción que hoy se tiene de la educación para niños y niñas antes de los seis años es concebida como preparación para la escuela (aprestamiento) y se caracteriza por prácticas escolares convencionales que privilegian actividades sedentarias, de repetición y de memoria<sup>8</sup>.

Al abrir prejardín y jardín en las escuelas del sector oficial no se estaría cumpliendo con el principio de la integralidad en la atención, que dictamina el Código de la Infancia y la Adolescencia, ni se garantizaría una atención que asegure los derechos de los niños y niñas, dado que se hace necesario reconocer que los menores de cinco años requieren propuestas de atención que satisfagan sus necesidades y respeten sus ritmos (de sueño, de alimentación y de juego). Esto preferiblemente involucra entornos mucho más flexibles que los que ofrece una escuela tradicional e involucra personas especializadas para la atención de esta población.

Por consecuencia, se hace necesaria esta modificación constitucional para así, ratificar la educación como uno de los pilares fundamentales en el desarrollo de las calidades humanas y académicas de la ciudadanía colombiana, reflejando así posteriormente un alto nivel académico, social y cultural, a nivel nacional e internacional, que progresivamente contribuya con el desarrollo socioeconómico del país.

Lo anterior, tomando como referencia el pronunciamiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su objetivo 4 sobre el desarrollo sostenible, en el cual establece que se debe garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, toda vez que la educación es la base para mejorar nuestra vida y el desarrollo sostenible. Además

de mejorar la calidad de vida de las personas, el acceso a la educación inclusiva y equitativa puede ayudar a abastecer a la población local con las herramientas necesarias para desarrollar soluciones innovadoras a los problemas más grandes del mundo<sup>9</sup>.

#### c) **Panorama De Cero a Siempre**

De Cero a Siempre es la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, que busca aunar los esfuerzos de los sectores público y privado, de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional en favor de la Primera Infancia de Colombia.

La Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia busca potencializar la Política De Cero a Siempre, que reúne políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin de prestar una verdadera atención integral que haga efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas entre cero y cinco años de edad.

Los derechos de las niñas y los niños en primera infancia son impostergables; la familia, la sociedad y el Estado están en la obligación de garantizar la protección, la salud, la nutrición y la educación inicial desde el momento de la gestación hasta los cinco años.

En la actualidad 1.374.423 de niños y niñas menores de cinco años cuentan con educación inicial en el marco de la atención integral. A 2022 la meta es de 2'000.000 niños y niñas.

La Estrategia De Cero a Siempre fue aprobada como Ley de la República y sancionada el 2 de agosto de 2016. En consecuencia, la atención integral a la primera infancia deberá ser implementada en todo el país, logrando avanzar en condiciones reales en favor del desarrollo integral de niñas y niños<sup>10</sup>.

#### d) **La educación en América Latina**

Inicialmente, es de suma importancia destacar la conformación del derecho a la educación dentro de los distintos Estados en su estructura interna, para así poder comprender de una manera global la composición de este derecho fundamental.

##### • **México**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo tercero establece que toda persona tiene derecho a recibir la trayectoria completa desde la educación preescolar hasta la educación media superior y en su artículo 32 contempla las obligaciones de los mexicanos entre las cuales está la obligación de que sus hijos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación preescolar, primaria,

<sup>8</sup> <https://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-177827.html>

<sup>9</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

<sup>10</sup> <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/QuienesSomos.aspx>

secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>11</sup>

*“Artículo 3°. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; esta y la media superior serán obligatorias.*

**Artículo 31.** *Son obligaciones de los mexicanos:*

I. *Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley”.*

- **Venezuela**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 103 establece que todas las personas tienen derecho a una educación integral y que la educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela<sup>12</sup>

*“Artículo 103. Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado”.*

- **Ecuador**

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 28 garantiza el acceso universal a la educación y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato.

**Constitución de la República del Ecuador**<sup>13</sup>

*“Artículo 28. La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.*

*Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones.*

*El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada.*

*La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive”.*

- **Salvador**

La Constitución de la República de El Salvador en su artículo 56 que todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvulario y básica.

**Constitución de la República de El Salvador**<sup>14</sup>

*“Artículo 56. Todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica que los capacite para desempeñarse como ciudadanos útiles. El Estado promoverá la formación de centros de educación especial. La educación parvularia, básica y especial será gratuita cuando la imparta el Estado”.*

- **Guatemala**

La Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 74 establece que la educación será obligatoria en el nivel inicial, preprimaria, primaria y básica.

**Constitución Política de la República de Guatemala**<sup>15</sup>.

*“Artículo 74. Educación obligatoria. Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley”.*

- **Perú**

La Constitución Política del Perú, en el artículo 17 establece la obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria, en las instituciones del Estado la cual será gratuita.

Constitución Política del Perú<sup>16</sup>

*“Artículo 17. Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria*

*La educación inicial, primaria y secundaria es obligatoria. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.*

*Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en*

<sup>11</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

<sup>12</sup> [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Venezuela.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf)

<sup>13</sup> <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf>

<sup>14</sup> [http://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_de\\_la\\_republica\\_del\\_salvador\\_1983.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_republica_del_salvador_1983.pdf)

<sup>15</sup> [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp\\_gtm-int-text-const.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf)

<sup>16</sup> [https://www.oas.org/juridico/spanish/per\\_res17.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf)

cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.

*El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera.*

*El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional”.*

**e) Primera infancia en el plan nacional de desarrollo**

La primera infancia, a su vez fue incluida dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”; hace parte específicamente del Pacto por la Equidad, el cual cuenta con un presupuesto de ejecución de 510,1 billones de pesos, de los cuales para el plan “primero los niños y las niñas” cuenta con 31, 2 billones de pesos<sup>17</sup>.



Por consecuencia, el Gobierno nacional busca ampliar la atención integral (educación, nutrición, atención en salud, formación de familias y protección) desde la primera infancia hasta la adolescencia, afianzando las capacidades de las familias, identificados como los entornos más directos para el desarrollo y bienestar de la niñez; y de igual forma fortaleciendo el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), para optimizar la implementación de la política pública.

Así las cosas, la meta para el período comprendido en este Plan Nacional de Desarrollo, es llegar a dos (2) millones de niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral, lo cual representaría un aumento de la cobertura en un sesenta y siete por ciento (67%) frente a la línea base.

**f) Cuadro comparativo**

Para dar una perspectiva sencilla y práctica de la modificación propuesta por la presente iniciativa legislativa, es necesario evidenciar el siguiente comparativo:

NORMA ACTUAL	MODIFICACIÓN
<b>Artículo 67.</b> La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al co-	<b>Artículo 67.</b> La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al co-

<sup>17</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>

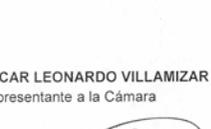
NORMA ACTUAL	MODIFICACIÓN
<p>nocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p>	<p>nocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria <b><u>para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media.</u></b> La educación será gratuita en las instituciones del Estado, <b><u>este dará satisfacción a las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, transporte, salud y útiles escolares a fin de garantizar su acceso y permanencia en el sistema educativo, cual menos, en la educación inicial, preescolar, básica primaria y se irá extendiendo progresivamente.</u></b></p>
<p>Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La NACIÓN y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</p>	<p>Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</p>

**IV. PROPOSICIÓN**

De acuerdo con las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva ante los miembros de la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes y solicitamos respetuosamente, dar trámite en primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 184 de 2019 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia*”, de conformidad con el texto adjunto.

  
**JAIIME RODRIGUEZ CONTRERAS**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente Coordinador

  
**ANDRES DAVID CALLE AGUAS**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente Coordinador

  
**OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR**  
 Representante a la Cámara

  
**ELBERT DIAZ LOZANO**  
 Representante a la Cámara

  
**JUAN CARLOS RIVERA PEÑA**  
 Representante a la Cámara

  
**INTI RAUL ASPRILLA REYES**  
 Representante a la Cámara

  
**LUIS ALBERTO ALBAN**  
 Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
 DEBATE PROYECTO DE ACTO  
 LEGISLATIVO NÚMERO 184 DE 2019  
 CÁMARA**

*por el cual se modifica el artículo 67 de la  
 Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el inciso tercero, del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria para todas las personas menores de dieciocho (18) años de edad, que comprenderá la educación inicial, preescolar, básica y media.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, este dará satisfacción a las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, transporte, salud y útiles escolares a fin de garantizar su acceso y permanencia en el sistema educativo, cual menos, en la educación inicial, preescolar, básica primaria y se irá extendiendo progresivamente.

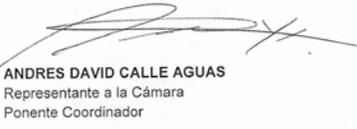
Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

**Artículo 2°.** El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

  
**JAIIME RODRIGUEZ CONTRERAS**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente Coordinador

  
**ANDRES DAVID CALLE AGUAS**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente Coordinador

  
**OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR**  
 Representante a la Cámara

  
**ELBERT DIAZ LOZANO**  
 Representante a la Cámara

  
**JUAN CARLOS RIVERA PEÑA**  
 Representante a la Cámara

  
**INTI RAUL ASPRILLA REYES**  
 Representante a la Cámara

  
**LUIS ALBERTO ALBAN**  
 Representante a la Cámara

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL  
 PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
 NÚMERO 002 DE 2019 CÁMARA**

*por el cual se adiciona al artículo 310 de la  
 Constitución Política colombiana normas especiales  
 para la organización, funcionamiento, protección  
 cultural, étnica y ambiental para el departamento de  
 Amazonas.*

Bogotá, D. C., agosto de 2019

Doctor

JUAN CARLOS LOZADA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente  
 Honorable Cámara de Representantes

Asunto: ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2019 Cámara, *por el cual se adiciona al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental para el departamento de Amazonas.*

Respetado Presidente,

Atendiendo a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y a la honrosa designación como ponentes que usted, en calidad de Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, nos hizo a los suscritos, presentamos informe de ponencia al Proyecto de Acto Legislativo antes referido, radicado en el honorable Congreso de la República el pasado 20 de julio del presente año.



H.R. ALEJANDRO VEGA PÉREZ  
Coordinador Ponente

H.R. OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR  
Coordinador Ponente

H.R. DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA  
Ponente

H.R. JORGE ELIECER RAMÍREZ MARULANDA  
Ponente

H.R. BUENAVENTURA LEÓN LEÓN  
Ponente

H.R. INTI RAÚL ASPRILLA REYES  
Ponente

H.R. CARLOS GERMAN NAVAS TALERO  
Ponente

H.R. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA HONORABLE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 002 DE 2019 CÁMARA

*por el cual se adiciona al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental para el departamento de Amazonas.*

**I. ANTECEDENTES**

El presente proyecto de acto legislativo es de autoría de los honorable Representante Yénica Sugein Acosta Infante, Juan David Vélez Trujillo, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Jénifer Kristin Arias Falla, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Enrique Cabrales Baquero, Rubén Darío Molano Piñeros, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Christian Munir Garcés Aljure, Milton Hugo Angulo Viveros, José Jaime Uscátegui Pastrana, Diego Javier Osorio Jiménez, Gustavo Londoño García, César Eugenio Martínez Restrepo, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Juan Fernando Espinal Ramírez y John Jairo Bermúdez Garcés y de las honorables Senadoras Paloma Valencia Laserna, Paola Andrea Holguín Moreno y el honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié.

El texto completo del proyecto radicado fue publicado el 24 de julio de 2019 en la Gaceta del **Congreso del Congreso** número 655 de 2019.

**a) Procedencia del requisito de consulta previa**

Teniendo en cuenta que el proyecto podría afectar a las comunidades indígenas y ancestrales asentadas en el departamento del Amazonas, los ponentes elevaron solicitud al Ministerio del Interior para que este conceptuara acerca de la procedencia de realizar consulta previa sobre este proyecto. Dicha solicitud se efectuó

mediante oficio firmado por todos los honorables Representantes ponentes y fue radicado el 15 de agosto de 2019 con consecutivo EXTMI19-33741.

En respuesta a la solicitud así radicada, el Ministerio del Interior, mediante oficio 19-33689 de 27 de agosto de 2019, señaló:

*“En mérito de las anteriores precisiones, se procede a revisar de manera concreta el proyecto de Acto Legislativo número 002 “por el cual se adiciona al artículo 310<sup>a</sup> de la Constitución Política Colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental para el departamento de Amazonas”, a efectos de determinar la procedencia de la Consulta Previa, de conformidad con las consideraciones jurídicas expuestas en precedente.*

*En primer lugar, se advierte que el proyecto de acto legislativo crea un régimen especial que establecerá “medidas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y poblacional, de manera que se fomente la investigación científica, el turismo, el desarrollo de comercio, y formas de explotación sostenible de los recursos que provean bienestar económico a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques amazónicos, su fauna y su flora, hacia el futuro; detengan la deforestación y el tráfico de fauna”.*

*De igual forma, establece que, para la obtención de los fines propuestos, “(...) podrá (sic) utilizarse mecanismos de compensación y pago de servicios ambientales para otras Entidades Territoriales, el Gobierno nacional y los colombianos aporten en la preservación del Amazonas”.*

*Por su parte, se desprende de la exposición de motivos que este “pretende garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad de la riqueza ambiental del amazonas, así como la cultura de las comunidades indígenas que la habitan”. De manera particular señala diferentes objetivos que buscan el acto legislativo en aras de alcanzar una estabilidad ecológica, una identidad cultural y preservar el ambiente y los recursos naturales.*

*Sin embargo, aun cuando la exposición de motivos refiere a la finalidad y objetivos del acto legislativo, a partir de esto no es factible adelantar el análisis de posibles afectaciones directas y específicas sobre comunidades étnicas, ni tampoco inferirlas, porque esto solo se obtiene analizando el artículo 310<sup>a</sup> en concreto y sus disposiciones que le dan el alcance y los efectos jurídicos. El artículo 310<sup>a</sup> consiste en un enunciado general de carácter declarativo acerca de la creación de un régimen especial pero no define sus circunstancias específicas en que se le dará aplicación, como tampoco sus condicionamientos, imposiciones, limitaciones, cargas, efectos jurídicos, etc.*

(...)

*Así las cosas, adelantar la realización de la Consulta Previa sobre la disposición prevista en el artículo 310ª, conllevaría a la imposibilidad de determinar en el marco de la misma posibles afectaciones directas y específicas sobre comunidades étnicas en los términos señalados por la jurisprudencia, pues como ya se dijo, al ser un enunciado general, carece de materia consultable”.*

En consideración a lo indicado por el Ministerio del Interior es claro que no se requiere la realización del proceso de consulta previa con las comunidades del departamento para poder adelantar el trámite de este proyecto de Acto Legislativo 002 de 2019 en el Congreso de la República, razón por la cual los ponentes rendimos el presente informe de ponencia para primer debate.

#### **b) Audiencia Pública del 28 de agosto de 2019**

Los ponentes consideraron necesaria la realización de una Audiencia Pública, la cual tuvo lugar el 28 de agosto de 2019 en el recinto de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

La audiencia pública inició a las 9:20 a. m. en el recinto de sesiones de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes con asistencia de distintos sectores que expusieron los distintos argumentos de análisis del proyecto de reforma constitucional. La sesión fue presidida por el Representante a la Cámara del Partido Liberal por el departamento del Meta y Coordinador Ponente de la iniciativa, Alejandro Vega Pérez.

A continuación se presenta un resumen de los principales aspectos expuestos por quienes intervinieron durante la Audiencia:

#### **- Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental, doctora María Claudia García Dávila**

La Viceministra de políticas y normalización ambiental señaló que se debe atender el llamado que ha hecho el Presidente Iván Duque y al que han atendido el Gobierno de Perú encaminado a establecer un pacto por la Amazonía que se base en los instrumentos existentes como el tratado de cooperación Andino Amazónico, pero que a su vez permita abordar y tratar al Amazonas como un ecosistema más allá de los temas fronterizos. Señaló que el 6 de septiembre va a haber una reunión a la que se espera que asistan los mandatarios convocados para suscribir dicho pacto por la conservación de los bosques de la Amazonía.

De acuerdo con lo señalado por la Viceministra, en efecto, como lo señala el proyecto de Acto Legislativo, se requiere un régimen especial, una mirada distinta; razón por la cual en el Plan de Desarrollo se reconoce esa condición y se desarrolló el pacto regional denominado “Desarrollo Sostenible por una Amazonía Viva”.

En las audiencias del Plan de Desarrollo que se hicieron en territorio se llamó la atención acerca de la necesidad de pensar en intervenir y proteger la Amazonía con un enfoque diferente al resto del país, esto requiere unos modelos diferentes de planificación, unos modelos de diseño de largo plazo de la infraestructura, de comercio y de abordaje a la población diferentes.

Por estas razones, el Ministerio de Ambiente celebró la generación de instrumentos como este proyecto de acto legislativo e invitó a considerar a incluir en esta propuesta teniendo en cuenta a otros departamentos que también hacen parte de la región amazónica, en el mismo sentido en que se ha hecho el llamado a los países que hacen parte de este ecosistema, adicional al plan de organización que ya está andando en las Asambleas Departamentales de conformar una Región Administrativa de Planificación de la Amazonía.

#### **- Delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores, doctor Víctor Bautista**

El delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores transmitió a la comisión un mensaje del Ministro a través del cual solicitó que no sea la coyuntura del incendio solamente la motivación que sustente la preocupación por el Amazonas, sino la intención de una política estructural sostenible y de gran inversión y en cuanto al diseño de dichas políticas.

El Delegado leyó un aparte de la declaración del presidente Duque en la que se estableció la necesidad de establecer un pacto por el Amazonas en beneficio y con respeto de las comunidades que allí habitan y respeto de las soberanías nacionales. De acuerdo con el delegado, Colombia está lanzando un liderazgo en la política de protección para lograr un balance con la inversión y haciendo énfasis en que son las comunidades las que deben tener el liderazgo sobre estas políticas.

El delegado señala que es importante que no se ponga en riesgo la soberanía de los Estados que convergen en la Amazonía y que se debe tener una política de acción organizada sobre lo que hay que hacer en estos territorios, considerando que los departamentos de Vaupés, Putumayo están allí y se debe tener una visión conjunta local y regional que se está tratando de construir.

#### **- Delegada del Ministerio de Cultura, doctora Laura Peláez**

La representante del Ministerio de Cultura señaló que la región del Amazonas tiene una riqueza en materia de lenguas y dialectos que se encuentra en riesgo, así como riesgos de pérdida de identidad cultural, los cuales son compartidos por otros departamentos de la región como Vaupés, Guaviare o Guainía que deberían ser objeto de estas iniciativas.

Señaló que el Ministerio recibe con beneplácito esa iniciativa y deja a consideración que la propuesta pudiera extenderse a otros

departamentos de la región amazónica. Así mismo, indicó que el Ministerio está definiendo otros proyectos para beneficiar a la región por lo que considera útil incluir a los otros departamentos de la región.

- **Delegada del Viceministerio de Turismo**

La delegada del Viceministro de Turismo señaló que el Ministro de Comercio considera muy importante el proyecto. Igualmente, informó sobre algunos proyectos que están trabajando para mejorar la competitividad de la región, como el denominado “Corredor Selva” a través del cual han coordinado acciones para apoyar proyectos específicos.

Indicó igualmente que el Ministerio de Comercio está articulado con la Dirección de Ambiente de Parques Nacionales Naturales para seguir trabajando en turismo responsable de la región y apoyar el turismo ambiental y cultural.

- **Delegada de Parques Nacionales Naturales, doctora Adriana Sinning**

De acuerdo con la delegada de Parques Nacionales Naturales, las características diferenciales del Amazonas la comparten departamentos como Guainía, Guaviare, e incluso el sur del Putumayo; razón por la cual, proponen extender los alcances de la propuesta a estos departamentos, teniendo en cuenta la riqueza que hay en áreas protegidas.

La representante de Parques Nacionales Naturales considera que las áreas no municipalizadas no están siendo integradas con lo que pasa en los municipios, ni con los lineamientos que se dan en los mismos departamentos, razón por la cual es importante considerar los proyectos que llevan a integrar estas áreas con el desarrollo y autonomía fiscal de los resguardos.

La representante resalta los corredores ecológicos internacionales como los que existen en Ecuador y Perú. Respecto de Brasil señala que la agenda está un poco demorada, y eso podría entrar a hacer parte del régimen especial de la Amazonía.

- **Delegado del Instituto Sinchi, doctor Nicolás Castaño**

Señala que se suman a las voces que piden ampliar el ámbito de aplicación del proyecto por cuanto las condiciones de aislamiento de megadiversidad se comparten con otros departamentos.

Indicó la complejidad de algunos aspectos de la región Amazónica e invitó a ir pensando en un diferencial para los pueblos que están en aislamiento voluntario que tienen condiciones especiales para cuando se reglamente el acto legislativo, en caso de ser promulgado.

- **Director Programa Visión Amazonía, doctor José Yunis**

El director del programa Visión Amazonía indicó que se ha propuesto al Gobierno nacional

cómo hacer ajustes de políticas institucionales que permitan aprovechar la riqueza de esta región y que ven este proyecto con esperanza en la medida en que el texto del proyecto busca la preservación del patrimonio, el medio y las culturas.

Indicó que a través del programa Visión Amazonía se están invirtiendo alrededor de 4.500 millones en este territorio para su protección y se está apoyando la organización de la RAP para que su diseño tenga una política no extractiva. Señaló que la comunidad internacional está viendo que el Estado colombiano está comprometido con la protección a través de diferentes formas, incluyendo la expedición de mecanismos legales.

- **Representante estudiantil Universidad del Rosario, César Pardo**

El representante estudiantil señala que, siendo nacido en el departamento del Amazonas, apoya el proyecto porque considera que contribuye al departamento para solucionar las cuestiones sociales, ambientales y económicas que enfrenta.

Señala que el régimen especial va a colaborar a cumplir lo que se va a pactar el 6 de septiembre con eficacia y eficiencia. Considera que se debe ayudar a que se unan los países que tienen parte en el Amazonas para proteger este patrimonio.

- **Pedro Nel Pinzón, Asesor de la UTL del honorable Representante David Pulido**

Llamó la atención sobre la Decisión 42 de 2018 de la Unesco que declaró patrimonio de la humanidad y zona especial protegida a una porción importante de la Amazonía. Igualmente, resaltó la Sentencia STC-4360 de 2018 de la Sala Civil Corte Suprema de Justicia como uno de los instrumentos jurídicos más importantes para la protección de la Amazonía. Con fundamento en esta decisión, el departamento del Guaviare ya estableció un pacto de conservación de la selva con efectos muy importantes porque se transmite por derechos sucesorales.

Señaló que si bien es cierto que Colombia es un país secular, no se puede perder de vista que el Papa convocó el Sínodo de obispos de la Panamazonia, que va a sesionar en Roma en octubre, lo que muestra una visión distinta y valiosa de este territorio.

Llamó la atención sobre las normas del inicio de la República, en particular la que fue expedida para evitar la tala de bosques, máxime cuando estamos en el período de celebración del bicentenario para considerar cuál era la mirada del legislador hace 200 años para conservar la selva.

- **Viceministro de Relaciones Políticas, Ministerio del Interior, Francisco José Chau**

El Viceministro de Relaciones Políticas, Ministerio del Interior celebró la iniciativa indicando que no sólo responde a la protección

de las personas colombianas sino a las de la humanidad entera por lo que resaltó la importancia del proyecto.

Destacó el compromiso del Presidente Iván Duque no sólo con el departamento sino con toda la región, en el entendimiento que la biodiversidad no conoce frontera, estamos ante el mismo ecosistema, y ante un sistema ambiental único en el mundo que requiere protección, así como a las comunidades ancestrales que se encuentran en la región. Igualmente, destacó el hecho de que, así como la selva no tiene fronteras transnacionales tampoco tiene división política por lo que se requiere proteger como un ecosistema completo.

**- Representante a la Cámara Yénica Sugein Acosta**

En su calidad de autora del proyecto de acto legislativo, la honorable Representante Yénica Sugein Acosta agradeció el apoyo expresado por todos los intervinientes al proyecto, indicando que es el anhelo de todo el departamento para lograr mejorar las condiciones de sus habitantes.

Resaltó las dificultades de conectividad en materia de transporte de las que sufre el departamento tanto terrestre como fluvial y destacó

la necesidad de mejorar estas condiciones para incrementar la competitividad del departamento y lograr que se comercialicen en el resto del país los productos que allí se producen y poder adquirir productos nacionales en esta región a precios competitivos, para lo cual propone medidas como un subsidio de transporte que permita cerrar la brecha de desigualdad.

Igualmente, señaló que la principal preocupación es la protección del medio ambiente y su preservación, indicando que los otros departamentos de la Amazonía comparten las mismas dificultades como lo son Guaviare, Guainía y Vaupés, destacando que el Putumayo, que también hace parte de la región, tiene un mayor desarrollo, por lo que insistió en la necesidad de apoyar este proyecto de acto legislativo.

**c) Proyectos con objetos similares presentados previamente**

De acuerdo con lo señalado en el texto radicado del proyecto de Acto Legislativo y la verificación efectuada por los ponentes, iniciativas similares a la presente ya habían sido puestos a consideración de este Congreso. A continuación se relacionan dichas iniciativas y el resultado de su trámite:

Proyecto	Objeto	Resultado
Proyecto de Acto Legislativo 004 de 2005 Cámara	Adicionar un parágrafo al artículo 310 de la Constitución Política.	Archivado
Proyecto de ley número 172 de 2012 Cámara	Modificar el artículo 310 de la Constitución Política.	Retirado por el autor
Proyecto de ley número 188 de 2012 Cámara	Autorizar la emisión de la Estampilla pro Medio Ambiente en el departamento del Amazonas.	Retirado por el autor
Proyecto de ley número 218 de 2014 Cámara	Crear un régimen especial para los municipios, departamentos y regiones de frontera en Colombia, en concordancia con el artículo 337 de la Constitución Política.	Archivado
Proyecto de Acto Legislativo número 041 de 2017	Dictar normas especiales para la organización y el funcionamiento de los departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés.	Archivado

## II. OBJETO DEL PROYECTO

De conformidad con lo señalado en el texto del proyecto de Acto Legislativo presentado a consideración del honorable Congreso de la República, se pretende garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad de la riqueza ambiental del Amazonas, así como la cultura de las comunidades indígenas que la habitan para lo cual se propone el establecimiento de un régimen especial en consideración a las características del territorio que tiene dificultades de acceso, zonas no carretables, baja densidad poblacional y con unas circunstancias socioeconómicas particulares.

## III. MARCO NORMATIVO

### a) Constitucional

De conformidad con lo previsto en el artículo 2° de la Constitución Política, 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.

A su turno, mediante el artículo 7° constitucional se estableció que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana y, en el artículo siguiente, se impuso la obligación al Estado colombiano y sus habitantes a proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

Adicionalmente, en el Capítulo III del Título II de la Constitución, por el cual se establecen los derechos colectivos y del ambiente, el constituyente consagró como derecho el goce de un ambiente sano y estableció a nivel constitucional el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente así como conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Por último, mediante el artículo 337 la Constitución previó la posibilidad de que el legislador establezca regímenes y normas especiales para promover el desarrollo en las zonas de frontera.

#### **b) Tratados y convenciones internacionales sobre la protección al medio ambiente**

Para el análisis del proyecto de acto legislativo debe tenerse en consideración los convenios ratificados por el Estado colombiano por los cuales se establecen obligaciones para la preservación del medio ambiente y la Amazonía como son:

##### **- Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)**

Suscrito el 3 de julio de 1978 y ratificado por los ocho países que comparten la Amazonía: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela; reconoce la naturaleza transfronteriza de la Amazonía. Fue aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1979, ratificada el 2 de agosto de 1980<sup>1</sup>.

##### **- Convenio de Diversidad Biológica**

Suscrito el 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro, este tratado internacional jurídicamente vinculante tiene tres objetivos fundamentales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos<sup>2</sup>.

El marco de acción de este convenio es el enfoque por ecosistemas y es considerado como el principal instrumento internacional para el desarrollo sostenible<sup>3</sup>. Fue ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 165 de 1994.

##### **- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (UNCCD)**

Aprobada en París el 17 de junio de 1994 y ratificada en Colombia mediante la Ley 461 de agosto de 1998, tiene como objetivos preparar y ejecutar programas de acción destinados a prevenir la degradación de las tierras, luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía<sup>4</sup>

##### **- Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV)**

Organización intergubernamental con sede en Ginebra (Suiza), constituida en diciembre de 1961 a través del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales

“Convenio de la UPOV”, cuya misión es proporcionar y fomentar un sistema eficaz para la protección de las variedades vegetales con miras al desarrollo de obtenciones vegetales en beneficio de la sociedad<sup>5</sup>. Fue suscrito por Colombia y aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 243 de diciembre 28 de 1995.

##### **- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono**

Primera iniciativa global para reparar el daño causado a la capa de ozono<sup>6</sup>, fue adoptado el 22 de marzo de 1985 y ratificado por Colombia mediante la Ley 30 de 1990.

De conformidad con lo previsto en este Convenio, los Estados Partes se obligan, en la medida de sus posibilidades, a cooperar en la investigación e intercambiar información para mejorar la comprensión de los efectos de las actividades humanas sobre la capa de ozono y de los efectos de la modificación de esta sobre la salud humana y el medio ambiente. Igualmente, se comprometieron a adoptar medidas para controlar, limitar, reducir o prevenir las actividades humanas cuando se compruebe que tienen o pueden tener efectos adversos como resultado de la modificación de la capa de ozono<sup>7</sup>.

##### **- Convenio Marco Cambio Climático**

Resultado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), mediante este instrumento se reconoció que el problema del cambio climático es real<sup>8</sup>, establece un marco general para los esfuerzos intergubernamentales para hacer frente a los desafíos provocados por el cambio climático<sup>9</sup>. Suscrito el 9 de mayo de 1992, fue aprobado en Colombia mediante la Ley 164 de 1995.

##### **- Protocolo de Kioto**

Ratificado por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 629 del 27 de diciembre de 2000. Estableció metas vinculantes de reducción de las emisiones para 37 países industrializados y la Unión Europea, reconociéndolos como los principales responsables de los elevados niveles de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) y tiene como principio central el de la “*responsabilidad común pero diferenciada*”. Fue considerado como un primer paso importante hacia un régimen verdaderamente mundial de reducción y estabilización de las emisiones de GEI<sup>10</sup>.

##### **- Convenio de Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos**

Adoptado el 22 de marzo de 1989 por la Conferencia de Plenipotenciarios en Basilea (Suiza) en respuesta a protestas públicas en los años 80, tras el descubrimiento de depósitos de desechos tóxicos en países en vía de desarrollo provenientes del extranjero, busca proteger

la salud de las personas y el medio ambiente frente a los efectos perjudiciales de los desechos peligrosos. Establece la restricción de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, y la aplicación de un sistema regulatorio para los movimientos permisibles de desechos peligrosos<sup>11</sup>. El Congreso colombiano aprobó la firma de este Convenio mediante la Ley 253 de 1996.

- **Acuerdo de París**

Adoptado en 2015, es un acuerdo universal y vinculante que busca mejorar la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático con el objetivo de reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza<sup>12</sup>. Fue ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 1844 del 14 de julio de 2017.

c) **Tratados y convenciones internacionales sobre la protección de los pueblos indígenas**

Por último, en relación con el marco normativo a considerar para efectos de este proyecto de Acto Legislativo, se llama la atención sobre los siguientes convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano que le imponen obligaciones de protección de los pueblos indígenas y comunidades ancestrales<sup>13</sup>:

- **Convenio 107 de la OIT**

Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, ratificado por Colombia mediante la Ley 31 de 1967, establecen normas mínimas relacionadas con los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de los pueblos indígenas y tribales.

- **Convenio 169 de la OIT**

Versión revisada del Convenio 107 de la misma Organización, tiene como propósito asegurar los derechos de los pueblos indígenas y tribales a su territorio y la protección de sus valores culturales, sociales y económicos. Fue aprobado por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

- **Convenio Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**

Suscrito en Madrid el 24 de julio de 1992 y aprobado en Colombia a través de la Ley 145 de 1994, el Convenio Constitutivo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe ha tenido un destacado rol en la promoción del desarrollo con identidad y los derechos de los Pueblos Indígenas, y fue declarado “*Patrimonio de los Pueblos y los Estados*” por la X Asamblea General del Fondo Indígena al reconocerlo como un modelo organizativo a ser simulado en los diversos espacios nacionales e internacionales<sup>14</sup>.

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966. Por medio de este pacto el Estado colombiano se comprometió a asegurar a hombres y mujeres igual título y a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social<sup>15</sup>. Fue ratificado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968.

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y ratificado por Colombia en la Ley 74 de 1968. Los Estados parte se comprometieron a promover y respetar el derecho a la autodeterminación. Reconoce igualmente los derechos de los pueblos a disponer, comerciar y poseer libremente sus recursos y riquezas naturales.

- **Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial**

Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965, su suscripción fue ratificada por Colombia mediante la Ley 22 de 1981. A través de esta Convención, los Estados partes condenaron la segregación racial, incluida la segregación o discriminación étnica, y se comprometieron a prevenir, prohibir y eliminar todas las prácticas de esta naturaleza.

#### IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el texto del proyecto de Acto Legislativo radicado los autores presentan un diagnóstico acerca de la situación del departamento de Amazonas a efectos de demostrar las condiciones de desigualdad de dicho territorio en comparación con los demás departamentos del país. A continuación, se resumen los principales problemas señalados en la justificación del proyecto:

- Altos índices de desigualdad (73.8%), necesidades básicas insatisfechas (5° departamento en el ranking de 2012) y desnutrición crónica (28,6%) en comparación con el resto del país.
- Tasas de mortalidad infantil y de suicidios del departamento son las más altas del país.
- Bajo desempeño fiscal, ocupando el puesto 30 de 31 departamentos.
- Pérdida de tradiciones y costumbres de las comunidades indígenas y ancestrales.
- Incremento de la población en el territorio, pasando de 6.414 habitantes en 1938 a 46.950 en 2005.

- Índice de subempleo superior al 53%.
- Altas tasas de suicidio, encabezando la lista de departamentos con más suicidios por cada 100.000 habitantes.
- Deficiencias en la prestación de servicios públicos, los cuales están concentrados en las cabeceras municipales.
- Dificultades de acceso y desarticulación con la red terrestre del país.

Una vez presentado este diagnóstico, los autores concluyen que, con la aprobación del proyecto, se lograría avanzar hacia la consolidación de un país más equitativo, en tanto este refleja unos niveles de desarrollo marcadamente diferentes al resto del país, por lo cual consideraron fundamental aunar en esfuerzos para fortalecer la institucionalidad y lograr la consolidación de la paz ambiental y social, en este territorio.

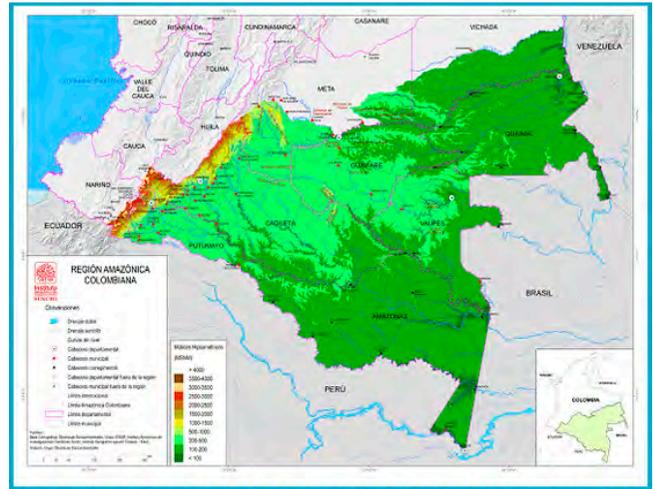
Adicionalmente, los autores consideraron que la iniciativa constituye un esfuerzo mancomunado por develar las condiciones particulares del departamento en la medida en que, al establecer normas especiales, se podría redundar en mejores niveles de bienestar para la población al apropiar el entramado de políticas públicas desde el nivel local y, de esta manera, cumplir con los fines esenciales del Estado.

**V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

Una vez revisado el texto propuesto de reforma constitucional y escuchadas las entidades y organizaciones intervinientes en la Audiencia Pública realizada en el trámite de este proyecto de acto legislativo, y a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de preservación y conservación y el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por Colombia en materia ambiental y a favor de los pueblos indígenas y comunidades ancestrales, los ponentes consideramos que el mismo debe ser modificado para su presentación en primer debate ampliando su ámbito de aplicación a todas las entidades territoriales que hacen parte de la región Amazónica colombiana, con fundamento en las razones que se explican a continuación.

**a) El Bioma Amazónico**

La necesidad de proteger y conservar la Amazonía no se restringe a los límites del departamento del Amazonas. Incluso, como es conocido, ni siquiera se restringe al ámbito territorial colombiano y es competencia de 5 países que comparten este ecosistema. No obstante, en lo que es competencia de este Congreso, es decir, en lo que corresponde al territorio colombiano, la región amazónica, representa el 6,4% del total del bioma amazónico y el 41,8% del territorio nacional<sup>16</sup>, tal como se puede apreciar en el siguiente mapa.



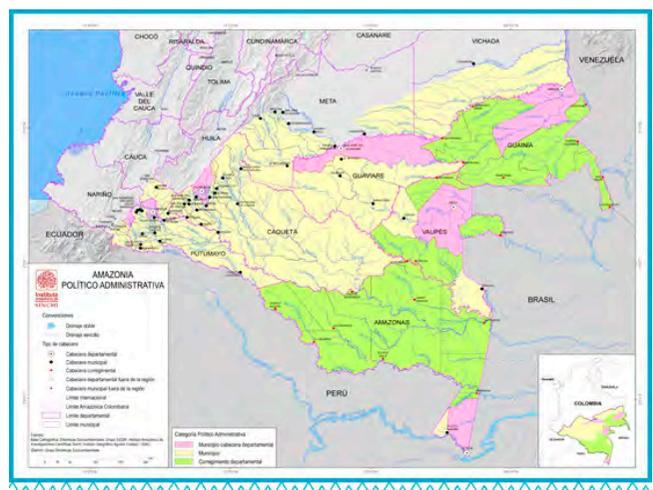
Mapa Región Amazónica Colombiana. Departamentos de Amazonas, Caquetá, Cauca, Meta, Nariño, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada.

**Mapa Región Amazónica Colombiana**

Fuente: Instituto Sinchi.

De acuerdo con el Instituto Sinchi, institución creada por la Ley 99 de 1993, vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuyo objetivo es la generación de conocimiento, la innovación y transferencia tecnológica y la difusión de información sobre la realidad biológica, social y ecológica de la región Amazónica, el área total de esta región en Colombia es de 483.163 km<sup>2</sup>.

De conformidad con el mismo instituto, la región Amazónica colombiana ocupa los territorios completos de seis departamentos: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, así como una fracción de los siguientes cuatro: Vichada (sur del municipio de Cumaribo); Meta (territorio completo de La Macarena y fracción de los municipios de Mapiripán, Mesetas, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa); Cauca (fracción del municipio de San Sebastián y el territorio completo de Piamonte y Santa Rosa); y Nariño (fracción de los municipios de Córdoba, Funes, Ipiales, Pasto, Potosí y Puerres)<sup>17</sup>.



Mapa División Administrativa Departamento de Amazonas, Caquetá, Cauca, Meta, Nariño, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada.

**Mapa División Administrativa Región Amazónica Colombiana**

Fuente: Instituto Sinchi.

De esta cartografía se puede concluir que, si bien el departamento del Amazonas hace parte fundamental del bioma amazónico colombiano, este no le es exclusivo. Por el contrario, es claro que un total de 10 departamentos hacen parte de este total (6) o parcialmente (4).

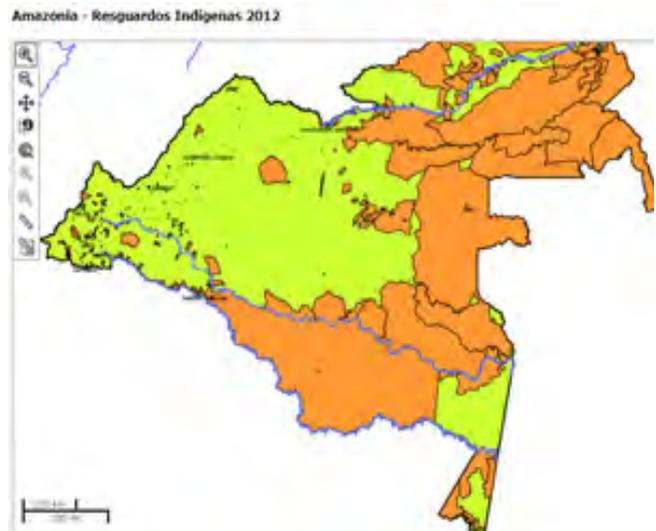
Vale la pena señalar que, el considerado corazón de la Amazonia colombiana, por ser él un punto de confluencia de las presiones y dinámicas provenientes de las diferentes subregiones amazónicas<sup>18</sup>, esto es el Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete, declarado patrimonio de la humanidad por la Unesco mediante Decisión 042 de 2018<sup>19</sup>, y, según la misma Organización, una de las áreas protegidas más irremplazables en el mundo por la cantidad de especies que aún conserva, está ubicado en el departamento del Guaviare y no en el Amazonas, hecho este que por sí solo ya justifica la ampliación del área que la Constitución consideraría de régimen especial.

Según la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2019, lo que se pretende con esta iniciativa es generar instrumentos jurídicos que permitan la protección del medio ambiente y, en especial, de la riqueza de la Amazonía, garantizando la preservación de la cultura y la biodiversidad allí existente y procurando por el desarrollo sostenible que permita a sus habitantes tener condiciones de vida dignas. En consecuencia, es necesario tener una mirada integral del territorio que incluya en el ámbito de aplicación de las normas especiales a todos aquellos territorios que conforman la Amazonía, de manera que se garantice que el Estado podrá diseñar e implementar políticas públicas que tengan en consideración y beneficien a la región Amazónica colombiana en su integridad.

Por último, es necesario considerar que ampliar el ámbito de aplicación de esta iniciativa, garantiza el derecho fundamental a la igualdad que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, implica igualdad entre iguales<sup>20</sup>. Es decir, en el caso particular de los territorios que conforman la región de la Amazonía el legislador debe ser consciente de los ecosistemas, condiciones sociales y riesgos compartidos entre los territorios que conforman esta región y mal haría en expedir normas que beneficiaran sólo a uno de estos, pues ello constituiría un trato desigual.

#### **b) Poblaciones indígenas y comunidades ancestrales**

De acuerdo con información del Instituto Sinchi, la Amazonia colombiana cuenta con 185 resguardos indígenas que ocupan una superficie de 26'217.159 hectáreas, las cuales equivalen al 54,18% del total del territorio amazónico<sup>21</sup>. Como se muestra en el siguiente mapa, las comunidades indígenas de la región no están asentadas únicamente en el departamento del Amazonas, sino que se encuentran repartidas en la región.



Mapa resguardos indígenas en la región Amazónica colombiana

Fuente: Instituto Sinchi.

En la región Amazónica colombiana habitan 62 de los 102 pueblos indígenas sobrevivientes en el país con 17 estirpes lingüísticas diferentes. Sin embargo, de acuerdo con la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) de los 32 pueblos con menos de 500 miembros y en peligro de desaparición, 26 se encuentran en la Amazonía<sup>22</sup>, lo que pone en evidencia los retos en conservación y preservación de estas culturas ancestrales que deben ser afrontados por el Estado en su conjunto, máxime si se considera no sólo su papel en la cultura e historia del país sino su rol como protectores de estos ecosistemas.

Hay que señalar que el porcentaje de población indígena que habita la región Amazónica colombiana asciende al 9% del total de la región y se concentra en los departamentos de Putumayo (44% de la población indígena) y Amazonas (22% de la población indígena)<sup>23</sup>, lo que muestra una menor densidad demográfica de esta población si se considera que es la que ocupa la mayor parte del territorio.

Además de la población indígena, los otros sectores sociales que habitan la región son los asentamientos rurales o dispersos de colonos y campesinos ubicados principalmente a lo largo del piedemonte de Caquetá, Putumayo, sur del Meta y norte del departamento del Guaviare, y los habitantes de los centros urbanos que en su expansión reúnen a la mayoría de la población en los departamentos de Caquetá y Guaviare<sup>24</sup>. Igualmente, hay una importante presencia de población afrodescendiente colombiana en esta región, que representa el 3% del total regional y se encuentra principalmente asentada en los departamentos de Putumayo (43%) y Caquetá (42%)<sup>25</sup>.

Según datos del Censo General de 2005, la población de la Amazonía colombiana

correspondía al 2.3% del total de la población nacional. No obstante, como lo señalan los autores de este proyecto de acto legislativo, se ha evidenciado un incremento en la población que habita el departamento del Amazonas y, hay que agregar, en general la región Amazónica, en parte, como consecuencia de procesos de colonización, lo cual plantea igualmente un desafío para el Estado quien debe estar vigilante a que dichos nuevos pobladores no atenten contra las condiciones propias del territorio que llegan a ocupar.

Teniendo en cuenta la condiciones de la población que ocupa este territorio se justifica que el Estado disponga de herramientas jurídicas que le permitan la implementación de políticas públicas especiales y diferenciales que consideren las particularidades de las comunidades indígenas, así como las necesidades del resto de la población que habita en estas mismas áreas, garantizando en todo caso la preservación de los saberes ancestrales y haciendo de la conservación de los recursos naturales una opción viable y sostenible de desarrollo y bienestar para todos los habitantes de esta Región, respetando el principio de autonomía y gobernanza de los pueblos indígenas reconocido en la Constitución, coadyuvando en la organización de las diferentes autoridades que se sobreponen sobre el mismo territorio para garantizar el desarrollo armónico y coordinado, necesidad esta que ya ha sido señalada por la Cepal, y para lo cual se requiere la posibilidad de poder establecer regímenes y normas especiales que tengan en consideración estas características.

Por último, en relación con la población, se llama la atención sobre el hecho que, en el más reciente informe entregado por el DANE del Censo realizado en 2018, 5 de los 6 departamentos con mayor población en edades entre los 15 a los 29 años hacen parte de la región Amazónica colombiana: Amazonas, Putumayo, Guainía, Vichada y Guaviare; situación que debe motivar al Congreso a tomar medidas en pro de esta población joven.

EN 2018 LOS DEPARTAMENTOS CON MAYOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN EDADES JÓVENES (ENTRE LOS 15 Y LOS 29 AÑOS) SON:



Índice de Juventud en Colombia

Fuente: DANE.

**c) Deforestación**

Uno de los mayores desafíos que enfrenta la Amazonía en su conjunto, no sólo la colombiana, es parar los procesos de deforestación que están destruyendo sus bosques y amenaza con disminuir considerablemente su biodiversidad y el potencial de la región para contrarrestar los efectos del cambio climático.

Como ya es reconocido, la ampliación de la frontera agrícola, la ganadería extensiva, los incendios forestales y la tala para la venta de madera constituyen los principales motores de deforestación. En Colombia a estas causas deben sumarse la colonización y el desplazamiento de poblaciones, la minería y la siembra de cultivos ilícitos<sup>26</sup>. Según la Oficina de la ONU contra las Drogas y el Delito el 34% de cultivos de coca en el país estarían ubicados en zonas que hasta hace 4 años eran bosques, situación que demuestra que se requiere adoptar medidas que permitan al Estado actuar frente a esta crisis.

De acuerdo con datos del Ideam<sup>27</sup>, en el último trimestre de 2018, las tres Corporaciones Autónomas Regionales con competencia en la Región Amazónica, Corpoamazonia, Cormacarena y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y del Oriente Amazónico (CDA), reportaron cerca de 43.000 ha deforestadas, siendo esta región la más afectada por la deforestación en el país, con un 75% del total nacional de hectáreas deforestadas.

Igualmente, resulta alarmante que la ubicación de tres áreas críticas de deforestación esté en Parques Nacionales Naturales como la Serranía de Chiribiquete, la Sierra de la Macarena y Tinigua, pues demuestra que se requiere mayor actuación estatal en la protección de las zonas declaradas como protegidas.

De acuerdo con el Instituto Humboldt, si continúa la tendencia de deforestación en la región amazónica colombiana, para el año 2030 más de 4.300 especies animales y vegetales podrían desaparecer. Adicionalmente, de acuerdo con la misma entidad, aunque los cálculos realizados apuntan a que la mayor afectación se daría en la



zona de transición de los Andes con la Amazonia, los puntos más críticos serían el piedemonte de Caquetá y Putumayo, el sur del Meta y Vichada y gran parte del Guaviare, lo que cambiaría el flujo de las fuentes hídricas de la región<sup>28</sup>.

Vale la pena señalar que los puntos más fuertes de deforestación se han presentado muy cerca de la frontera norte de la región Amazónica, lo que podría demostrar la relación con la extensión de la frontera agrícola y ganadera<sup>29</sup>, como se ve en las siguientes imágenes:

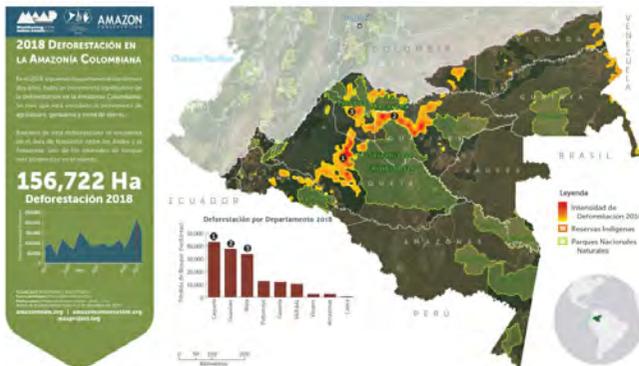
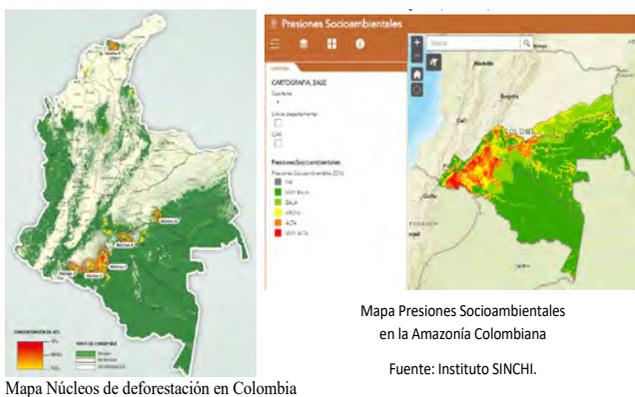


Imagen: Intensidad de deforestación en la Amazonía

Fuente: Monitoring the Andean Amazon Project (MAPP).



Mapa Núcleos de deforestación en Colombia

Fuente: Ideam.

Como se ve en las anteriores imágenes las principales presiones socioambientales y núcleos de deforestación se encuentran cerca al límite de la Amazonía que colinda hacia el centro del país y, del mapa del Ideam, se ve cómo de los 6 focos más fuertes de deforestación en el país 5 se encuentran en la región amazónica, situación que pone de presente la existencia de fenómenos que buscan mover la frontera agrícola e incrementar la praderización.

Por lo anterior, es clara que hay una inminente necesidad por parte del Estado de contar con recursos y herramientas jurídicas que le permitan activar mecanismos que detengan la deforestación y procuren por un desarrollo regional sostenible que, aprovechando los recursos existentes, garantice la conservación de la biodiversidad y la calidad de vida de todos los habitantes de la región amazónica colombiana.

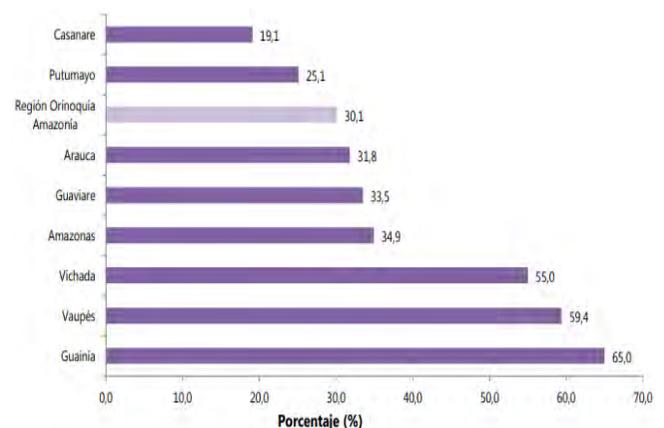
**d) Rezago en infraestructura y el régimen especial**

De conformidad con lo señalado por el DANE en 2018, las 5 dimensiones que componen el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) involucran 15 indicadores. Para que una persona sea considerada en situación de pobreza multidimensional se requiere que pertenezca a un hogar está privado en una tercera parte (33%) de dichos indicadores<sup>30</sup>.

Entre los indicadores tenidos en cuenta por el DANE para efectos de la medición de la pobreza multidimensional se encuentran: bajo logro educativo, desempleo de larga duración, no aseguramiento en salud, trabajo infantil, inasistencia escolar, analfabetismo, no acceso a fuentes de agua mejorada, barreras de acceso a servicios en salud, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de pisos y paredes de las viviendas; indicadores estos que, en general, miden las condiciones más básicas de la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional.

De acuerdo con el DANE en 2018 el porcentaje de pobreza multidimensional promedio del país fue 19,6%. En contraste, en el mismo período en la región Orinoquía-Amazonía el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional para el total regional, cabeceras, centros poblados y rural disperso fue 30,1%, 22,3% y 41,1% respectivamente, es decir, más de 10 puntos porcentuales por encima del promedio nacional en cabeceras y áreas rurales de la región.

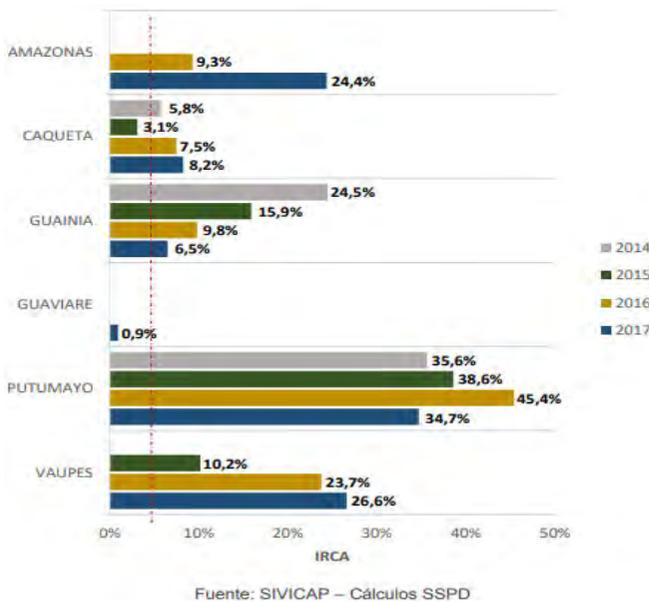
Como se ve en el siguiente gráfico elaborado por el DANE, todos los departamentos cuyo territorio se encuentra completamente dentro de la región amazónica colombiana tienen los porcentajes más altos de personas en situación de pobreza multidimensional, situación que evidencia, por una parte, una carencia sustancial de la infraestructura necesaria para prestar servicios públicos básicos y, por la otra, menor impacto de los programas de asistencia social ofrecidos por el Gobierno nacional a través de entidades del mismo orden y territoriales.



Pobreza multidimensional (porcentaje) Región Orinoquía-Amazonía y total departamental Año 2018.

Fuente: DANE.

Además de lo hallado por el DANE vale la pena destacar la evidencia presentada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de acuerdo con la cual la región amazónica colombiana presenta bajos índices en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios. Por ejemplo, revisado el Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA), por el cual se analiza si el agua es o no apta para el consumo humano, según el cual cuando los valores de dicho índice superan el 5% el agua se considera como no apta para consumo humano<sup>31</sup>, se tiene que los valores registrados en los departamentos de la región Amazónica son los siguientes:



**IRCA por departamento – 2017**

Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

De acuerdo con lo anterior, es claro que, a excepción de Guaviare, los departamentos de la región Amazónica colombiana requieren una intervención por parte del Estado para garantizar que sus habitantes cuenten con agua que se considere apta para el consumo humano, hecho este que muestra, sin lugar a dudas, la cruda realidad sobre la infraestructura para la prestación de los servicios más básicos a los que tienen derecho todos los colombianos, pero que, evidentemente, no se garantiza en todo el territorio y que muestra nuevamente la necesidad de la consagración constitucional de la posibilidad de establecer medidas especiales y diferenciales para esta región del país.

Por otra parte, la región amazónica colombiana en general, presenta un atraso muy importante en materia de infraestructura vial. Como se verá en el siguiente mapa, la conexión intermunicipal es prácticamente inexistente lo que deriva en la necesidad de hacer desplazamientos vía aérea o por rutas peligrosas (trochas) en varias horas que bien podrían mejorarse a través de la inversión de recursos públicos.



Red Carretera de Colombia - 2014

Fuente: Ministerio de Transporte.

Todo lo expuesto, constituye evidencia plena de que existe un rezago muy importante en la capacidad estatal para proveer los servicios básicos a los habitantes de la región Amazónica colombiana, por lo que es evidente que se requiere garantizar, desde el orden constitucional, los derechos de la población que habita en esta región de manera que el Estado cuente con las herramientas para establecer medidas de rango legal de tipo tributario, administrativo, ambiental, entre otras, cuyo objetivo sea asegurar la protección de la riqueza natural de la región y, a su vez, el cumplimiento de los mandatos constitucionales y de los derechos fundamentales de los habitantes de este territorio.

Como en el caso del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuyas condiciones particulares ameritaron que el constituyente del 91 estableciera el régimen especial hoy previsto en el artículo 310 constitucional, la región Amazónica colombiana tiene características que la hacen diferente a las demás regiones del país, por lo que, al igual que para el caso de San Andrés, es necesario contar con la facultad de establecer normas especiales en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico que ayuden al desarrollo sostenible de la región y a mejorar la vida de sus habitantes.

**e) División político administrativa de la región**

La incorporación de la región amazónica colombiana a las reglas especiales contenidas en el artículo 310 constitucional no implica la creación de una nueva entidad territorial. Por el contrario, lo que se pretende con este proyecto de acto legislativo es la consolidación de las entidades territoriales que hacen parte de esta

región, incluidos los resguardos indígenas, e incrementar la presencia del Estado a fin de mejorar las condiciones de vida de quienes habitan allí, garantizar la protección y conservación de este patrimonio de la humanidad y, por último, incrementar los procesos de investigación que permitan conocer más profundamente las riquezas de este territorio para aprovecharlas de manera sostenible y, con ello, asegurar su preservación para las futuras generaciones.

Como se mostró al inicio de esta ponencia, la región amazónica colombiana ocupa no sólo los territorios completos de seis departamentos, sino también fracciones de otros cuatro, situación que está plenamente reconocida por las instituciones estatales de diferente índole que tienen competencias en estas áreas.

En consecuencia, es necesario que la norma constitucional considere esta particularidad y, por

tanto, en el texto que se pone a consideración se establece que la delimitación y división político administrativa de la región Amazónica colombiana deberá ser expedida por el Gobierno nacional, con fundamento en la cartografía existente a la fecha de expedición del acto legislativo y que ha sido desarrollada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sus entidades adscritas y vinculadas y el IGAC. Esto, a fin de evitar posteriores discusiones sobre la aplicación de reglas especiales en áreas que no forman parte de la región y evitar así un uso indebido de dichas normas.

## VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

De acuerdo con lo expuesto, se proponen los siguientes ajustes al texto a poner a consideración a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	Justificación
<p><b>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2019 CÁMARA</b></p> <p><i>“por el cual se adiciona al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental para el departamento de Amazonas”</i></p> <p>El Congreso de Colombia, DECRETA:</p>	<p><b>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2019 CÁMARA</b></p> <p><i>“por el cual se <u>adicionan</u> al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental para <del>el departamento de Amazonas</del> <u>la región Amazónica Colombiana</u>”</i></p> <p>El Congreso de Colombia, DECRETA:</p>	<p>Se modifica el título del proyecto a fin de incluir en el ámbito de aplicación del régimen especial la totalidad de la región Amazónica y no sólo al departamento del Amazonas.</p>
<p><b>Artículo 1°.</b> Adiciónese el artículo 310A a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Adiciónese <u>Modifíquese</u> el artículo <del>310 de 310A</del> a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo <del>310</del> 310.</b> <u>El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los departamentos y municipios que conforman la región Amazónica colombiana se regirán por normas especiales, de acuerdo con lo establecido en este artículo, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos y municipios.</u></p> <p>El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, <del>además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos,</del> por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.</p> <p>Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger</p>	<p>En lugar de agregar un artículo 310A a la Constitución Política se propone añadir al artículo 310 vigente lo correspondiente al régimen de la región Amazónica.</p> <p>Se agrega un nuevo primer inciso al artículo 310 de la Constitución en el que se especifique que el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la región amazónica tendrán un régimen especial además de lo dispuesto en las normas sobre departamentos y municipios.</p> <p>Se elimina la aclaración incluida en el actual primer inciso constitucional, propuesto ahora como segundo, por cuanto el nuevo primer inciso ya tendría dicha precisión.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	Justificación
<p><b>Artículo 310A.</b> <i>Régimen especial para el departamento de Amazonas.</i> Para garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad de la riqueza ambiental, cultural de las comunidades indígenas que la habitan y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes se crea el régimen especial para el departamento de Amazonas.</p> <p>Este régimen establecerá medidas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y poblacional, de manera que se fomente la investigación científica, el turismo, el desarrollo de comercio y formas de explotación sostenible de los recursos que provean bienestar económico a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques amazónicos, su fauna y su flora, hacia el futuro; detengan la deforestación y el tráfico de fauna. Para lo cual podrá utilizarse mecanismos de compensación y pago de servicios ambientales para que otras Entidades Territoriales, el Gobierno nacional y los colombianos aporten en la preservación del Amazonas.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Gobierno nacional presentará el proyecto para el desarrollo de este artículo en los seis (6) meses siguientes a la aprobación de esta norma.</p>	<p>la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago. Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades rai-zales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas.</p> <p><del>Régimen especial para el departamento de Amazonas.</del> <u>Los departamentos y municipios que conforman la región Amazónica colombiana se regirán por normas especiales para</u> Para garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad, de la riqueza ambiental, y cultural de las comunidades indígenas que la habitan y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes <del>se crea el régimen especial para el departamento de Amazonas.</del></p> <p><del>Este régimen establecerá medidas</del> Para <u>este fin, se podrán expedir normas</u> especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y poblacional, <del>de manera que se fomenten</del> la investigación científica, el turismo <u>ecológico sostenible</u>, el desarrollo <del>de del</del> comercio y formas de explotación sostenible de los recursos que provean bienestar <u>social y económico</u> a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques amazónicos, su fauna y su flora, hacia el futuro; <u>y</u> detengan la deforestación y el tráfico de fauna. <u>Para lo cual En dichas normas podrán establecerse</u> <del>utilizarse</del> mecanismos de compensación y pago de servicios ambientales <u>para que permitan que otras</u> <del>Entidades T</del>erritoriales, el Gobierno nacional y los colombianos <u>en general</u> aporten <u>recursos para en</u> la preservación <del>del Amazonas de la región Amazónica.</del></p> <p><b>Parágrafo 1° transitorio.</b> El Gobierno nacional presentará el proyecto <u>de ley</u> para el desarrollo de este artículo <u>en dentro de</u> los seis (6) meses siguientes a la <u>aprobación promulgación de esta norma este acto legislativo, en el cual deberá incluir la delimitación político administrativa de la región Amazónica colombiana con fundamento en la cartografía existente a la fecha de expedición de este acto desarrollada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, sus entidades adscritas y vinculadas y el IGAC.</u></p>	<p>Se modifica la redacción presentada en el texto del proyecto radicado para ampliar el ámbito de aplicación de las normas especiales a todos los departamentos y municipios que conforman la región Amazónica colombiana.</p> <p>Se hacen ajustes de redacción.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> <i>Vigencia.</i> La presente norma entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el <i>Diario Oficial</i>.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Vigencia. <del>La</del> <u>El</u> presente <del>norma</del> <u>acto legislativo</u> entrará a regir a partir de su <del>sanción</del>; promulgación y <del>pu</del>blicación en el <i>Diario Oficial</i>.</p>	<p>Se hace ajuste de redacción.</p>

## VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en todo lo expuesto, se rinde Informe de Ponencia Positiva con pliego de Modificaciones y se solicita a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2019 Cámara “*por el cual se adiciona al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental para el departamento de Amazonas*”.

De los honorables Representantes,



H.R. ALEJANDRO VEGA PÉREZ  
Coordinador Ponente



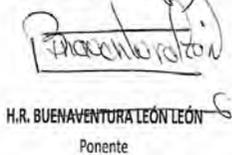
H.R. OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR  
Coordinador Ponente



H.R. DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA  
Ponente



H.R. JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA  
Ponente



H.R. BUENAVENTURA LEÓN LEÓN  
Ponente



H.R. INTI RAÚL ASPÍLLA REYES  
Ponente



H.R. CARLOS GERMAN NAVAS TALERO  
Ponente



H.R. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2019 CÁMARA

*por el cual se adiciona al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental para la región Amazónica colombiana.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 310.** El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los departamentos y municipios que conforman la región Amazónica colombiana se regirán por normas especiales, de acuerdo con lo establecido en este artículo, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos y municipios.

El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago.

Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas.

Los departamentos y municipios que conforman la región Amazónica colombiana se regirán por normas especiales para garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad, de la riqueza ambiental y cultural de las comunidades indígenas que la habitan y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Para este fin, se podrán expedir normas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y poblacional, que fomenten la investigación científica, el turismo, el desarrollo del comercio y formas de explotación sostenible de los recursos que provean bienestar social y económico a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques amazónicos, su fauna y su flora, hacia el futuro y detengan la deforestación y el tráfico de fauna. En dichas normas podrán establecerse mecanismos de compensación y pago de servicios ambientales que permitan que otras entidades territoriales, el Gobierno nacional y los colombianos en general aporten recursos para la preservación de la región Amazónica.

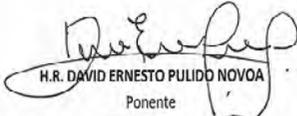
**Parágrafo transitorio.** El Gobierno nacional presentará el proyecto de ley para el desarrollo de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo, en el cual deberá incluir la delimitación político administrativa de la región Amazónica colombiana con fundamento en la cartografía existente a la fecha de expedición de este acto desarrollada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, sus entidades adscritas y vinculadas y el IGAC.

**Artículo 2°.** *Vigencia.* El presente acto legislativo entrará a regir a partir de su promulgación.

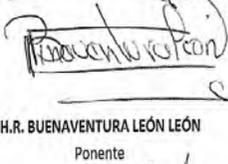
De los honorables Representantes,

  
H.R. ALEJANDRO VEGA PÉREZ  
Coordinador Ponente

  
H.R. OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR  
Coordinador Ponente

  
H.R. DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA  
Ponente

  
H.R. JORGE ELIEGER TAMAYO MARULANDA  
Ponente

  
H.R. BUENAVENTURA LEÓN LEÓN  
Ponente

  
H.R. INTI RAÚL ASPRILLA REYES  
Ponente

  
H.R. CARLOS GERMAN NAVAS TALERO  
Ponente

  
H.R. LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
Ponente

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- 1 Cancillería de Colombia, 2019. Disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/organizacion-del-tratado-cooperacion-amazonica-otca>
- 2 y Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Disponible en <https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheets-es-web.pdf>
- 3 *Ibíd.*
- 4 Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Dirección de Ecosistemas. Tercer Informe Nacional de Implementación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía. Bogotá, D. C. Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial/Secretaría UNCCD, 2007. Disponible en [http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Zonas-Secas/5638\\_010610\\_tercer\\_informe\\_desertificacion.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Zonas-Secas/5638_010610_tercer_informe_desertificacion.pdf)
- 5 Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). Disponible en <https://www.upov.int/overview/es/upov.html>
- 6 Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Convención de Viena y Protocolo de Montreal. Disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/1705-plantilla-asuntos-ambientales-y-sectorial-y-urbana-sin-galeria-69>

- 7 Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Convención de Viena. <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=193:plantilla-asuntos-ambientales-y-sectorial-y-urbana-sin-galeria-9>
- 8 Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Convención marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. Disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/convencion-marco-de-naciones-unidas-para-el-cambio-climatico-cmnucc/convencion-marco-de-naciones-unidas>
- 9 CEPAL. Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Disponible en <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/convencion-marco-naciones-unidas-cambio-climatico>
- 10 Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Protocolo de Kioto. Disponible en <http://www.minambiente.gov.co/index.php/convencion-marco-de-naciones-unidas-para-el-cambio-climatico-cmnucc/protocolo-de-kioto>
- 11 CEPAL. Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación. Disponible en <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/convenio-basilea-control-movimientos-transfronterizos-deshechos-peligrosos-su-eliminacion>
- 12 García Arbeláez, C., G. Vallejo, M. L. Higgins y E. M. Escobar. 2016. El Acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático. 1 ed. WWF-Colombia. Cali, Colombia. Disponible en [http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia\\_hacia\\_la\\_COP21/el\\_acuerdo\\_de\\_paris\\_frente\\_a\\_cambio\\_climatico.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia_hacia_la_COP21/el_acuerdo_de_paris_frente_a_cambio_climatico.pdf)
- 13 Con información del grupo de investigación en derecho ambiental de la Universidad del Rosario, disponible en <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/Legislacion-Internacional/>
- 14 Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. 2014. Disponible en <http://www.fondoindigena.org/drupal/es/node/168>
- 15 Consejo Europeo. Compass: Manual de Educación en los Derechos Humanos con Jóvenes. Pacto Internacional de Derechos

- Civiles y Políticos (ICCPR) Disponible en [https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights#targetText=Pacto%20internacional%20de%20Derechos%20Civiles%20y%20Pol%C3%ADticos%20\(ICCPR\)&targetText=Este%20pacto%20fue%20adoptado%20por,23%20de%20marzo%20de%201976](https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights#targetText=Pacto%20internacional%20de%20Derechos%20Civiles%20y%20Pol%C3%ADticos%20(ICCPR)&targetText=Este%20pacto%20fue%20adoptado%20por,23%20de%20marzo%20de%201976).
- 16 Giraldo, M. (2012). Amazonía Posible y Sostenible. *Comisión Económica para América Latina-CEPAL, Bogotá*. Disponible en [https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto\\_amazonia\\_posible\\_y\\_sostenible.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf)
- 17 Instituto Sinchi. Amazonia Político Administrativa. Disponible en <https://www.sinchi.org.co/division-politico>
- 18 Giraldo, M. (2012). Amazonía Posible y Sostenible. *Comisión Económica para América Latina-CEPAL, Bogotá*.
- 19 Unesco. World Heritage Committee. (2018) Decisions adopted during the 42nd session of the World Heritage Committee. Manama. Disponible en <https://whc.unesco.org/archive/2018/whc18-42com-18-en.pdf>
- 20 Colombia. Corte Constitucional [M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra] (2008). Sentencia C-862/08. Bogotá.
- 21 Instituto Sinchi. Resguardos Indígenas. Disponible en <http://siatac.co/web/guest/productos/territorios-ancestrales/resguardos-indigenas>
- 22 Universidad Nacional. La Amazonía. Disponible en <http://amazonia.unal.edu.co/index.php/homepage/historia/la-amazonia>
- 23 Instituto Sinchi. Población. Disponible en <http://siatac.co/web/guest/poblacion>
- 24 Universidad Nacional. La Amazonía. Disponible en <http://amazonia.unal.edu.co/index.php/homepage/historia/la-amazonia>
- 25 Instituto Sinchi. Población. Disponible en <http://siatac.co/web/guest/poblacion>
- 26 Giraldo, M. (2012). Amazonía Posible y Sostenible. *Comisión Económica para América Latina-Cepal, Bogotá*.
- 27 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). Subdirección de Ecosistemas e Información Ambiental. Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC) (2018). Boletín de detección temprana de deforestación. No. 17. Disponible en <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023856/023856.html>
- 28 Más de 4.300 especies amazónicas peligran por la deforestación. En Revista Semana Sostenible. Disponible en <https://sostenibilidad.semmana.com/medio-ambiente/articulo/mas-de-4300-especies-amazonicas-peligran-por-la-deforestacion/42447>
- 29 Hettler B., Thieme A., Finer M. (2018) Auge de Deforestación en la Amazonía Colombiana: 2017-18. MAAP: #97. Disponible en <https://maaproject.org/2019/colombia-2018-esp/>
- 30 DANE (2018). Boletín Técnico Pobreza Multidimensional Departamental Disponible en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/Region\\_bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_18\\_amazonia-orinoquia.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/Region_bt_pobreza_multidimensional_18_amazonia-orinoquia.pdf)
- 31 Ministerio de Transporte. (2014). PLAN VÍAS-CC: vías compatibles con el clima. Plan de Adaptación de la Red Vial Primaria de Colombia. Disponible en [https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2019/Ene/informe\\_sectorial-cuatrenio\\_2014-2017\\_.pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2019/Ene/informe_sectorial-cuatrenio_2014-2017_.pdf)

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 017 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se establecen medidas de seguridad en ascensores.*

Bogotá, D.C., 9 de septiembre de 2019

Honorable Representante

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Presidente

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 017 de 2019 Cámara, *por medio del cual se establecen medidas de seguridad en ascensores.*

Respetada señora Presidente:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Cámara, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para primer debate al proyecto al Proyecto de ley número 017 de 2019 Cámara, *por medio del cual se establecen medidas de seguridad en ascensores*, en los siguientes términos:

- I. Antecedentes de la iniciativa
  - II. Objeto del proyecto
  - III. Contenido de la iniciativa
  - IV. Justificación
  - V. Conveniencia
  - VI. Pliego de Modificaciones
  - VII. Texto propuesto para primer debate
  - VIII. Proposición
- Cordialmente,



**CARLOS EDUARDO ACOSTA**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Constitución Séptima Constitucional Permanente  
Partido Colombia Justa Libres



**JUAN CARLOS REINALES AGUDELO**  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Constitución Séptima Constitucional Permanente  
Partido Liberal Colombiano

## I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El texto del proyecto de ley con su correspondiente exposición de motivos fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Congresista David Racero Mayorga, el día 23 de julio de 2019 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 664 de 2019. Dicho proyecto de ley, fue repartido por competencia a la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes. Como coordinador ponente fue designado el honorable Representante Carlos Eduardo Acosta Leal y como ponente, el honorable Representante Juan Carlos Reinales Agudelo.

## II. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene como objeto incluir normas para prevenir la ocurrencia de accidentes en los sistemas de transporte vertical en edificaciones, tales como ascensores, escaleras mecánicas, rampas eléctricas, plataformas elevadoras y en similares, y en las puertas eléctricas que estén al servicio público y privado.

## III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El proyecto de ley consta de seis (6) artículos, los cuales se encuentran distribuidos así:

El **artículo primero** señala cuál es el objeto de la presente iniciativa; el **artículo segundo** establece la obligatoriedad de aplicación de esta norma; el **artículo tercero** enmarca las entidades encargadas de verificar el cumplimiento del proyecto de ley; el **artículo cuarto** direcciona a las personas con herramientas para denunciar el incumplimiento de la presente ley; el **artículo quinto** promueve el desarrollo de programas de comunicación para el uso adecuado del transporte vertical; el **artículo sexto** hace relación a la vigencia del proyecto de ley.

## IV. JUSTIFICACIÓN

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de ley número 017 de 2019 Cámara para determinar la conveniencia de las medidas de seguridad allí

propuestas. El autor del proyecto presenta dentro de su exposición de motivos, cuatro argumentos:

1. Pertinencia.
2. Referentes de prevención: Seguridad, Salud y bienestar.
3. Referentes normativos nacionales e internacionales, y
4. Sistema de control y reglamentación en Colombia.

Estos 4 argumentos esbozados en la exposición de motivos del proyecto, se pueden resumir en las siguientes premisas:

1. Las cifras de cumplimiento y de cubrimiento de las reglamentaciones respecto al mantenimiento y certificación del transporte vertical no son promisorias. Según manifiesta el autor, solo cuatro ciudades de las 32 capitales de departamento cuentan con regulaciones en la materia; Bogotá reporta, a enero de 2018, un 80% de ascensores que no contaba con certificación de mantenimiento; indicando además que tanto ascensores como escaleras eléctricas y puertas eléctricas son escenarios de riesgo en materia sísmica. Así las cosas, el autor propone consolidar un referente normativo en la materia que coadyuve a todos los municipios a reglamentar y determinar los responsables del control, evaluación y seguimiento a los sistemas de transporte vertical en sus respectivas entidades territoriales.
2. Colombia, por ser un Estado social de derecho debe garantizar que todas las instalaciones y edificaciones independientemente del servicio que presten, ofrezcan un entorno físico propicio para el desarrollo en condiciones dignas y respetuosas con el fin de garantizar los derechos a la integridad física, la salud y la vida. Incluso, en los escenarios industriales y productivos, la regulación de sistemas de transporte vertical está asociada a las normas de seguridad industrial y de régimen de protección, seguimiento e implementación de buenas prácticas y a la obligatoriedad de los patrones de garantizar un goce efectivo de los derechos laborales de sus trabajadores. (El autor hace mención del *artículo 93 de la Constitución*, la *Sentencia T-269 de 2016*, *Sentencia T-553 de 2011*, *Ley 361 de 1997* y el *Convenio C 167 de 1988*).
3. Relativo al transporte vertical, Colombia ha proferido varias reglamentaciones en la materia, a las que progresivamente se han sumado diversas notas modificatorias y aclaratorias. En primer lugar, con el *Acuerdo 470 del 14 de marzo de 2011* el que tenía como objetivo principal la prevención de accidentes en los sistemas de transporte vertical en edificaciones.

Ese mismo año, con base en el artículo 3 del acuerdo mencionado, la Alcaldía Mayor de Bogotá profirió el *Decreto 663 del 28 de diciembre de 2011*, a través del cual se reglamenta el *Acuerdo 470 de 2011* y se establece que el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE), ahora IDIGER será la entidad encargada de verificar el cumplimiento del citado acuerdo. Así mismo, establece que, de no cumplirse con la revisión anual obligatoria para la obtención del certificado de funcionamiento, se impondrían las sanciones establecidas en el libro III capítulo 3° del Código de Policía de Bogotá (*Acuerdo 079 de 2003*). La reglamentación mencionada fue aclarada y ampliada mediante la *Resolución 092 del 3 de abril de 2014*, mediante la cual se adoptaron los lineamientos técnicos para la revisión general anual de los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas en el Distrito Capital, así como el procedimiento para las visitas de verificación los cuales son establecidos en las normas *NTC 5926-1 y la NTC 660003, del Icontec*.

Al sumarse otros municipios, como Rionegro y Cartagena, se establecieron entonces, mediante acuerdo, medidas de seguridad y reglamento de vigilancia y control a los sistemas de transporte vertical.

4. En Colombia se estableció que la revisión técnico-mecánica de sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas, ascensores electromecánicos e hidráulicos, escaleras mecánicas y andenes móviles debe ser regulada a través de los sistemas: NTC 5926-1 y NTC 5926-2 y la NTC 660003 (para requisitos mecánicos). De la misma manera, está establecido que las empresas que certifiquen los diferentes medios de transporte vertical, tendrán que ser calificadas y acreditadas por la ONAC.

## V. CONVENIENCIA

En Colombia no existe una norma general que reglamente el transporte vertical, solo cuatro ciudades cuentan con regulaciones en la materia, las cuales son: Bogotá, Medellín, Cartagena e Ibagué. En ciudades como Bogotá el 80% de los ascensores al año 2018, no contaba con la certificación de mantenimiento.

Por lo anterior, es necesario reglamentar y determinar responsables en la inspección, vigilancia y control a los sistemas de transporte vertical en todo el territorio colombiano.

Cifras demuestran las edificaciones en curso, en los últimos años se han contribuido y se están construyendo más de 941 millones de metros cuadrados de vivienda, de los cuales solo el 14 por ciento son casas, lo que deja un 86 por ciento de apartamentos.

Estas cifras se complementan con otras de Radar, también del Dane, sobre las construcciones en curso, que son complementarias a las del inicio de obras nuevas en predios residenciales en propiedad horizontal.\*

### ALZA DE PREDIOS RESIDENCIALES EN PROPIEDAD HORIZONTAL (PH)



\*“Hay que agregar, además, que **en el país existen 16’862.435 propiedades, de las cuales 73,9 por ciento son urbanas, lo que muestra el tamaño de la situación**. Esto significa que más de 8 millones son propiedades horizontales”, enfatiza. Con este auge de proyectos en altura, convivir es una tarea que Herrera define como “muy compleja, porque todo parte de la dificultad de encontrar los mínimos comunes de necesidades, y administrar el máximo común de diferencias entre los propietarios”.

## 1. Definiciones

### Sistema de Transporte Vertical

El transporte vertical es una actividad de transporte que surge cuando un pasajero pretende desplazarse entre las distintas plantas de un edificio haciendo uso de sistemas de ascensores, la complejidad del tráfico en determinados momentos del día y la específica tipología de determinados edificios conlleva la necesaria utilización de metodologías determinadas.

Fuente: <http://aicia.es/portfolio-item/transporte-vertical>.

### Rampas Eléctricas

Rampas móviles, son unos elementos de diseño que deben estar integrados en la arquitectura del complejo donde se instalan, por su capacidad de desplazar un volumen muy alto de personas de forma continua, son ideales para **centros comerciales, aeropuertos, estaciones de metro**. Para todas las ubicaciones y aplicaciones, la instalación de escaleras mecánicas y rampas móviles requiere una cuidadosa planificación y una intensa colaboración. Bajo su atractivo exterior, nuestras escaleras mecánicas y rampas móviles **están equipadas con la más moderna tecnología para garantizar su funcionalidad, su duración y, por encima de todo, su seguridad**. Las escaleras mecánicas y rampas móviles funcionan con fiabilidad año tras año, no solo gracias a nuestro extraordinario servicio técnico, sino también por los **estrictos controles**

**realizados en fábrica.** Introducimos en el mercado de escaleras mecánicas un concepto totalmente nuevo. Por primera vez, la resistencia necesaria para el **funcionamiento bajo las más duras condiciones ambientales se combina con un diseño atractivo.**

Fuente: <https://www.ascensores.com/productos/rampas-escalasmecanicas>.

### **Puertas Eléctricas**

Las **puertas automáticas** ofrecen unos niveles de seguridad y comodidad que no ofrecen las manuales. A pesar de que el mantenimiento pueda parecer más complicado, si lo confiamos a las propias empresas que nos las instalan, puede estar seguro de que siempre tendrá una puerta en condiciones ideales de funcionamiento, sin que el dueño tenga que preocuparse por ello. Fuente: <https://www.batimatsl.com/blog/puertas-automaticas-beneficios-comercios/>.

## **2. Marco Normativo:**

### **a) Marco Constitucional:**

El texto del proyecto de Ley ha sido redactado bajo lo preceptuado de la Constitución Política de Colombia, establece algunas obligaciones en un Estado Social de Derecho como lo dice su artículo:

*“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”.*

### **b) Marco Jurisprudencial**

#### **Sentencia T-269 de 2016**

La Corte Constitucional consideró que la garantía del derecho a la accesibilidad implica obligaciones para todas las instalaciones y edificaciones independientemente del servicio que se preste, para así poder ofrecer a las personas en este estado un entorno físico propicio para su desarrollo en condiciones dignas y respetuosas con un fin específico de inclusión en la sociedad y trato igualitario.

### **c) Marco Legal**

#### **Ley 361 de 1997**

Se establece que las personas con discapacidad tengan más acceso a los servicios, y que las diferentes ramas del poder público dispongan de recursos necesarios para que aquellas personas

con discapacidad puedan tener la prestación de esos servicios y romper con esas limitaciones.

### **Ley 675 de 2001**

“Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”.

*“La presente ley regula la forma especial de dominio, denominado propiedad horizontal, en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad”.*

La Ley de Propiedad Horizontal es la reglamentación encargada de especificar y garantizar los derechos y condiciones de seguridad y convivencia de las personas que poseen bienes comunes. Por norma general todas las zonas dentro de la propiedad horizontal deben contar con señalización y mecanismos de prevención para evitar accidentes.

En el caso de presentarse un accidente en una edificación de propiedad horizontal, sea pública o privada, como primera medida los responsables de estos accidentes serán los miembros de las juntas o asambleas y hasta los propietarios, ya sea por haber incurrido en omisión de mantenimiento en una de las aéreas.

Allí la importancia de que los sistemas de transporte vertical cuenten con un mantenimiento, certificación y así puedan ser regulados y evitar daños.

## **3. Conclusión**

De acuerdo con los argumentos legales y jurisprudenciales es necesario precisar que estamos a favor de la iniciativa debido a la importancia que tiene para garantizar la seguridad e integridad de los usuarios de los ascensores. Entendemos que los esfuerzos deben ser orientados al proceso de evaluación y certificación de los equipos, en concordancia con las disposiciones nacionales e internacionales que en materia de seguridad en el transporte vertical existen.

En Colombia, contamos con la Organización Nacional de Acreditación (ONAC) quien, en materia de inspección y certificación de ascensores, escaleras mecánicas, puertas eléctricas, andenes y rampas móviles, se encarga de acreditar a las empresas que efectúan el proceso de inspección y verificación técnica de los equipos mencionados, asegurando que se cumplan los requerimientos específicos del reglamento técnico<sup>1</sup> en materia

<sup>1</sup> El Reglamento Técnico se define como el documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.

de seguridad en el transporte vertical. A esta organización, el representante Carlos Eduardo Acosta solicitó concepto, el cual se anexa a la presente ponencia. Ver anexo: *Concepto Organismo Nacional de Acreditación*.

Si bien la elaboración y expedición de un Reglamento Técnico debe contar con un marco normativo acorde con las directrices del acuerdo OTC con la Organización Mundial de Comercio (OMC), lo estipulado en la Decisión 562 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Decreto 1112 de 1996, en el Decreto 2360 de 2001, el Decreto 210 de 2003, y la Resolución 3742 de 2001, expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), es la ONAC, la que como el ente acreditador de Colombia, se rige

por estas directrices y establece el reglamento técnico de seguridad. Este reglamento técnico de seguridad tiene como fin:

1. Salvaguardar los objetivos legítimos nacionales.
2. Formalizar el comercio de las mercancías entre países.
3. Minimizar el riesgo de inducir a error a los consumidores al momento de tomar una decisión de compra o consumo.
4. Promover que los fabricantes e importadores cumplan con requisitos mínimos de seguridad, y
5. Facilitar el comercio de productos, tanto nacional como internacionalmente.

## VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

ARTICULADO ORIGINAL	ARTICULADO PROPUESTO	OBSERVACIONES
“Por medio del cual se establecen medidas de seguridad en ascensores”.	“Por medio de la cual se establecen las condiciones para reglamentar los requisitos de seguridad en sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas en edificaciones”	Se modifica el título considerando el contenido temático y el objetivo mismo de la iniciativa.
<p><b>Artículo 1°. Objeto y campo de aplicación.</b></p> <p>La presente ley tiene por objeto incluir normas para prevenir la ocurrencia de accidentes en los sistemas de transporte vertical en edificaciones, tales como ascensores, escaleras mecánicas, rampas eléctricas, plataformas elevadoras y en similares, y en las puertas eléctricas que estén al servicio público y privado.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto y campo de aplicación.</b> La presente ley tiene por objeto <u>prevenir, reducir o eliminar el riesgo a la afectación de la salud, integridad y vida de los ciudadanos</u>, en el uso de los sistemas de transporte vertical en edificaciones, tales como ascensores, escaleras y rampas eléctricas, plataformas elevadoras y <u>similares</u>, que estén al servicio público o privado.</p>	<p>Se hace una adición al artículo 1° aclarando que además de prevenir la ocurrencia de accidentes, se busca reducir y eliminar el riesgo de afectación de la salud, integridad y vida de los ciudadanos.</p> <p>Adicionalmente, por claridad y técnica legislativa se agregan las palabras <i>uso y similares</i> a este artículo.</p>
<p><b>Artículo 2°. Revisión general anual de los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas.</b></p> <p>Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, será obligación de las personas naturales y/o jurídicas propietarias y/o que administren sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas que estén al servicio público o privado en todo el territorio nacional, realizar la revisión general de los mismos.</p> <p>La revisión se efectuará anualmente de acuerdo con lo establecido en las normas de seguridad Icontec NTC 5929-1 y NTC 5929-2 (Revisión técnico-mecánica de sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas, ascensores electromecánicos e hidráulicos, escaleras mecánicas y andenes móviles) y NTC 6003 (requisitos mecánicos), la cual estará a cargo de la copropiedad o del propietario de la edificación, o las normas de seguridad que los reemplacen o sustituyan.</p> <p>Los administradores y/o propietarios de sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas que estén al servicio público o privado, contratarán el diagnóstico y la revisión del funcionamiento de tales aparatos con perso-</p>	<p><b>Artículo 2°. Regulación de los sistemas de transporte vertical en edificaciones.</b></p> <p>Con el fin de cumplir el objeto descrito en el artículo anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), dentro de los seis (6) meses posteriores a la expedición de la presente ley, deberá realizar un análisis de impacto normativo para determinar la mejor alternativa regulatoria de los sistemas de transporte vertical en edificaciones, de conformidad con las buenas prácticas nacionales e internacionales de producción de reglamentación técnica.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La mejor alternativa regulatoria deberá contemplar los requisitos de calidad desde su diseño, fabricación, instalación, puesta en funcionamiento, mantenimiento e inspecciones periódicas que deban tener los sistemas de transporte vertical.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La evaluación y demostración de la conformidad de los sistemas de transporte vertical con la reglamentación que expida el Gobierno nacional, deberán realizarse mediante los mecanismos dispuestos por el Subsistema Nacional de la Calidad - SICAL, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.</p>	<p>Se modifica el artículo 2° debido a que si bien, la revisión tecno-mecánica del sistema de transporte vertical, se vierte a las normas técnicas colombianas NYC 5929-1 y NTC 2989-2 (para revisión técnico-mecánica de sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas, ascensores electromecánicos e hidráulicos, escaleras mecánicas y andenes móviles) y a la NTC 660003 para requisitos mecánicos; actualmente su adopción no es vinculante y en su dinámica hace que se omitan diferentes agentes que también intervienen en la seguridad de los sistemas de transporte aquí mencionados.</p> <p>Esta modificación contempla un reglamento técnico de uso que busca considerar a todos los agentes que participan en el diseño, fabricación, instalación, inspección y mantenimiento de los sistemas de transporte, para así mejorar la calidad y seguridad de los productos que están en el mercado.</p> <p>Este reglamento único de uso debe estar a cargo del Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL) ya que este reúne y articula las entidades públicas y privadas de Normalización, Acreditación, Evaluación de la Conformidad,</p>

ARTICULADO ORIGINAL	ARTICULADO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>nas naturales y/o jurídicas calificadas y acreditadas por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia-ONAC o entidad que la reemplace o sustituya, las cuales certificarán su óptima operación de conformidad con la correspondiente Norma Técnica Colombiana.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> De acuerdo con los resultados que arroje la revisión general, las personas naturales y/o jurídicas propietarias y/o que administren sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas que estén al servicio público o privado, realizarán el mantenimiento preventivo o correctivo que corresponda.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En ningún caso la revisión general anual reemplaza el mantenimiento preventivo que se debe realizar a los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas, con la periodicidad establecida por las empresas fabricantes y/o instaladoras.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Será obligación de los administradores y/o propietarios de sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas, ubicar a la entrada del aparato, en un lugar visible, la certificación de revisión general anual, una vez esta se efectúe.</p>		<p><b>Reglamentos Técnicos, Metrología y Vigilancia; encargados de garantizar la protección de los consumidores frente a los riesgos de salud y seguridad que estos presentan.</b></p>
<p><b>Artículo 3°. Verificación y cumplimiento.</b> La certificación de la revisión será entregada por parte de los administradores de los edificios, antes del 20 de diciembre de cada año a las Secretarías de Hábitat y de Urbanismo, o a la oficina designada por la Administración Municipal para la verificación del cumplimiento de la presente ley, las cuales llevarán un registro de control de dichas revisiones, efectuarán los requerimientos que sean necesarios y atenderán las quejas y peticiones ciudadanas sobre la materia. La Entidad designada, sin excepción, realizará visitas de verificación a todos los establecimientos que aglomeren público y cuenten con sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas, a todas aquellas edificaciones que cuenten con sistemas de transporte vertical y que por mal funcionamiento o por no exhibir la respectiva certificación de revisión sean denunciados por los ciudadanos y de forma aleatoria realizará visitas a las demás edificaciones que cuenten con sistemas de transporte vertical. <b>Parágrafo 1°.</b> En todo caso, la función de verificar el cumplimiento a que se refiere el presente artículo, no exonera a los responsables de los establecimientos que aglomeren público y cuenten con sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas, de cumplir con las obligaciones emanadas de las normas que lo complementen, modifiquen, reemplacen o aclaren.</p>	<p><b>Artículo 3°. Control y vigilancia.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio y las alcaldías locales ejercerán las funciones de inspección, vigilancia y control de la reglamentación que expida el Gobierno nacional, con las mismas facultades establecidas para ellos en la Ley 1480 de 2011. Las alcaldías locales también contarán con la facultad de sellar e impedir el uso de los sistemas de transporte vertical que incumplan las condiciones establecidas por la reglamentación correspondiente, hasta que demuestren el cumplimiento de esta. Parágrafo. La Superintendencia de Industria y Comercio y las alcaldías locales se apoyarán en un sistema único informático que permita que todos los obligados a cumplir con la reglamentación, reporten la información pertinente, con el fin de alertar los incumplimientos y tomar medidas preventivas y correctivas adecuadas.</p>	<p><b>Se modifica el artículo 3° debido a que, en temas de verificación y cumplimiento, la Ley 1480 de 2012, por la cual se expide el Estatuto del Consumidor (además de constituirse como el marco fundamental para proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos), es la que establece las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio y de las respectivas alcaldías locales. Es entonces, en este sentido como puede facultarse a las alcaldías locales en su ejercicio de verificación del cumplimiento de la norma y además de ello obligar a la creación de un sistema único de información para el cumplimiento de la misma.</b></p>

ARTICULADO ORIGINAL	ARTICULADO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<b>Parágrafo 2°.</b> La Entidad municipal encargada de verificar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, notificará a la respectiva Alcaldía, a las edificaciones públicas y privadas o establecimientos que aglomeren público y cuenten con sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas que incumpla con lo establecido en la presente ley, quienes aplicarán las sanciones estipuladas en el numeral 2, del artículo 181, 182 y 183 de la Ley 1801 de 2016.		
<b>Artículo 4°. Deber ciudadano.</b> Los ciudadanos estarán en el deber de denunciar ante la respectiva Autoridad de Policía Local, los inmuebles o establecimientos en los cuales los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas no cuenten con la certificación de revisión general anual, así como las certificaciones que se encuentren vencidas, la cual impondrá las sanciones señaladas en el Código de Policía.	<b>Artículo 4°. Responsabilidad y cumplimiento de la reglamentación.</b> Según corresponda, los fabricantes, importadores, instaladores, y quienes realizan mantenimiento de sistemas de transporte vertical, así como los organismos evaluadores de la conformidad, serán responsables civil y administrativamente por el incumplimiento de sus obligaciones según lo establecido en la Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor.	Se modifica el artículo 4° considerando el Estatuto del Consumidor, el cual establece los lineamientos para determinar la responsabilidad civil y administrativa de los diferentes actores que intervienen, en este caso, en la seguridad de los sistemas de transporte vertical. En esta cadena de valor, tanto fabricantes, como importadores, instaladores, los de mantenimiento y gobiernos departamentales se acogerán a las obligaciones dispuestas en el Estatuto del Consumidor con el fin de garantizar la seguridad.
<b>Artículo 5°. Divulgación.</b> La Administración municipal organizará campañas de divulgación de carácter didáctico y masivo, a través de los medios de comunicación, para dar a conocer los alcances y el contenido de la presente ley y para orientar a las personas adultas y menores de edad sobre la necesidad de hacer un uso adecuado de los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas, conforme a la apropiación presupuestal que para tal efecto se incorpore en el presupuesto.	<b>Artículo 5°. Divulgación.</b> La Administración Municipal organizará campañas de divulgación de carácter didáctico y masivo, a través de los medios de comunicación, para dar a conocer los alcances y el contenido de la presente ley y para orientar a las personas adultas y menores de edad sobre la necesidad de hacer un uso adecuado de los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas, conforme a la apropiación presupuestal que para tal efecto se incorpore en el presupuesto.	Queda igual.
<b>Artículo 6°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 6°. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Queda igual.

## VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 017 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen las condiciones para reglamentar los requisitos de seguridad en sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas en edificaciones.*

El congreso de Colombia

DECRETA:

### **Artículo 1°.** Objeto y campo de aplicación.

La presente ley tiene por objeto prevenir, reducir o eliminar el riesgo a la afectación de la salud, integridad y vida de los ciudadanos, en el uso de los sistemas de transporte vertical en edificaciones, tales como ascensores, escaleras y rampas eléctricas, plataformas elevadoras y similares, que estén al servicio público o privado.

**Artículo 2°.** *Regulación de los sistemas de transporte vertical en edificaciones.* Con el fin de cumplir el objeto descrito en el artículo anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), dentro de los seis (6) meses posteriores a la expedición de la presente ley, deberá realizar un análisis de impacto normativo para determinar la mejor alternativa regulatoria de los sistemas de transporte vertical en edificaciones, de conformidad con las buenas prácticas nacionales e internacionales de producción de reglamentación técnica.

**Parágrafo 1°.** La mejor alternativa regulatoria deberá contemplar los requisitos de calidad desde su diseño, fabricación, instalación, puesta en funcionamiento, mantenimiento e inspecciones periódicas que deban tener los sistemas de transporte vertical.

**Parágrafo 2°.** La evaluación y demostración de la conformidad de los sistemas de transporte vertical con la reglamentación que expida el Gobierno nacional, deberán realizarse mediante los mecanismos dispuestos por el Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL), de acuerdo con lo establecido en el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

**Artículo 3°.** *Control y vigilancia.* La Superintendencia de Industria y Comercio y las alcaldías locales ejercerán las funciones de inspección, vigilancia y control de la reglamentación que expida el Gobierno nacional, con las mismas facultades establecidas para ellos en la Ley 1480 de 2011.

Las alcaldías locales también contarán con la facultad de sellar e impedir el uso de los sistemas de transporte vertical que incumplan las condiciones establecidas por la reglamentación correspondiente, hasta que demuestren el cumplimiento de esta.

**Parágrafo.** La Superintendencia de Industria y Comercio y las alcaldías locales se apoyarán en un sistema único informático que permita que todos los obligados a cumplir con la reglamentación, reporten la información pertinente, con el fin de alertar los incumplimientos y tomar medidas preventivas y correctivas adecuadas.

**Artículo 4°.** *Responsabilidad y cumplimiento de la reglamentación.* Según corresponda, los fabricantes, importadores, instaladores, y quienes realizan mantenimiento de sistemas de transporte vertical, así como los organismos evaluadores de la conformidad, serán responsables civil y administrativamente por el incumplimiento de sus obligaciones según lo establecido en la Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor.

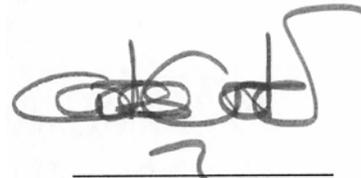
**Artículo 5°.** *Divulgación.* La Administración Municipal organizará campañas de divulgación de carácter didáctico y masivo, a través de los medios de comunicación, para dar a conocer los alcances y el contenido la presente ley y para orientar a las personas adultas y menores de edad sobre la necesidad de hacer un uso adecuado de los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas, conforme a la apropiación presupuestal que para tal efecto se incorpore en el presupuesto.

**Artículo 6°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## VIII. PROPOSICIÓN

Manifestado el beneficio que tiene esta iniciativa para la seguridad de la sociedad en general en el uso de los sistemas de transporte vertical de las edificaciones, proponemos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar debate al Proyecto de ley número 017 de 2018 Cámara, *por medio del cual se establecen medidas de seguridad en ascensores*, conforme a las siguientes modificaciones.

De los honorables Representantes,



CARLOS EDUARDO ACOSTA  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Constitución Séptima Constitucional Permanente  
Partido Colombia Justa Libres



JUAN CARLOS REINALES AGUDELO  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Constitución Séptima Constitucional Permanente  
Partido Liberal Colombiano

### Organismo Nacional de Acreditación de Colombia

Bogotá, D. C., 3 de septiembre de 2019

Honorable Representante

CARLOS EDUARDO ACOSTA

Carrera 7 N° 8- 68 Oficina 649B

Edificio Nuevo del Congreso

carlos.acosta@camara.gov.co

**Asunto:** Solicitud de concepto sobre Proyecto de ley número 017 de 2019 Cámara.

Atendiendo la amable invitación que extendió al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) mediante la cual solicitó concepto del Proyecto de ley número 017, *por medio del cual se establecen medidas de seguridad en ascensores*, nos permitimos exponer lo siguiente:

El proyecto de ley propuesto, sin duda es de cardinal importancia para la seguridad de los ciudadanos, atendiendo los graves accidentes que ocasionan fatalidades y el número de atención de emergencias por atrapamientos que se suceden a raíz del uso de los sistemas de transporte vertical, en tal sentido, efectivamente la intervención del legislador resulta definitiva para prevenir, reducir y eliminar los riesgos relacionados con la afectación de la salud, integridad y la vida de los ciudadanos.

Ahorabien, sobre el texto puesto a consideración, resulta de suma importancia ajustar el contenido del proyecto de ley en comento, en el sentido de precisar que su objeto se dirige a prevenir, reducir o eliminar el riesgo a la afectación de la salud, integridad y vida de los ciudadanos, en el uso de los sistemas de transporte vertical en los que se incluyen ascensores, escaleras y rampas eléctricas, plataformas elevadoras.



CARLOS EDUARDO ACOSTA  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Constitución Séptima Constitucional Permanente  
Partido Colombia Justa Libres

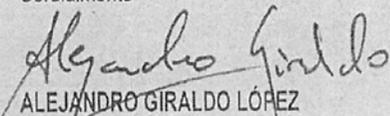


JUAN CARLOS REINALES AGUDELO  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Constitución Séptima Constitucional Permanente  
Partido Liberal Colombiano

Ahora bien, es recomendable que, en el proyecto de ley se incluya la evaluación y demostración de la conformidad de los sistemas de transporte vertical invitando a utilizar los mecanismos dispuestos por el Subsistema Nacional de la Calidad -SICAL, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, modificado por el Decreto 1595 de 2015.

Finalmente, animamos la observancia de las previsiones contenidas en el Estatuto del Consumidor, tanto en su marco fundamental como en lo relacionado con las funciones de inspección, vigilancia y control de las autoridades.

Cordialmente,

Cordialmente  
  
 ALEJANDRO GIRALDO LÓPEZ  
 Director ejecutivo  
 ORGANISMO NACIONAL DE ACREDITACIÓN DE COLOMBIA - ONAC

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2019

Honorable Representante

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Presidenta Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Asunto: Informe de Ponencia para Primer debate al Proyecto de Ley número 032 de 2019 Cámara, por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público.**

Respetada señora Presidenta:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Cámara, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 032 de 2019 Cámara, *por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público*, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

#### I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El texto del proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de

Representantes por el honorable Congresista honorable Representante Fabián Díaz Plata.

Dicho proyecto de ley fue repartido por competencia a la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes y publicado en *Gaceta del Congreso* número 666 de 2019 para primer debate y como ponentes fueron designados los honorables Representantes Omar de Jesús Restrepo Correa, José Luis Correa López, Fabián Díaz Plata.

#### II. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley establece medidas para garantizar el acceso al agua potable en el espacio público en todo el territorio nacional.

#### III. PLIEGO DE MODIFICACIONES

ARTÍCULO ORIGINAL	MODIFICACIÓN PROPUESTA
Artículo 2°. <i>Cantidad.</i> La cantidad de bebederos se deberá determinar según la norma técnica pertinente, relativa a la población y la disponibilidad del recurso hídrico.	Artículo 2°. <i>Cantidad.</i> La cantidad de bebederos se determinará según lo dispuesto en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS-2000 o aquella norma que lo sustituya en lo relativo a la población y la disponibilidad del recurso hídrico.
Artículo 4°. <i>Ubicación.</i> Los bebederos deben ubicarse en espacios de uso común y, cuando fuera posible, alejados de los baños a fin de evitar la contaminación de los mismos.	Artículo 4°. <i>Ubicación.</i> Los bebederos deben ubicarse, prioritariamente, en instituciones educativas públicas, espacios de uso común; entendiéndose por tales aquellos espacios destinados a la recepción de público de forma masiva y transitoria alrededor de actividades culturales o deportivas, alejados de los baños y depósitos de basura.
Artículo 8°. <i>Partidas presupuestarias.</i> La instalación de la infraestructura necesaria podrá emplear recursos de transferencias por agua y saneamiento básico siempre que se haya satisfecho la cobertura en materia de acceso al agua potable para la población vulnerable de la entidad territorial.	Artículo 8°. <i>Partidas presupuestarias.</i> La instalación de la infraestructura necesaria podrá emplear recursos de regalías, donaciones o transferencias por agua y saneamiento básico siempre que se haya satisfecho la cobertura en materia de acceso al agua potable para la población vulnerable de la entidad territorial.

#### IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El proyecto de ley consta de dieciséis (16) artículos, los cuales se encuentran distribuidos así:

El **artículo primero** señala cuál es el objeto de la presente iniciativa; el **artículo segundo** establece los criterios para la determinación de la cantidad de bebederos a ser instalados; el **artículo tercero** enmarca las características que debe cumplir los bebederos a ser instalados; el **artículo cuarto** dispone los criterios para la ubicación de los mismos; el **artículo quinto** regula las asignaciones de responsabilidad según autoridades; el **artículo sexto** desarrolla los

parámetros de cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo anterior; el **artículo séptimo** establece los plazos para la instalación de los bebederos; el **artículo octavo** regula el uso de los recursos públicos y condiciona la utilización de fuentes; el **artículo noveno** modera la forma en la que se cumplirán las obligaciones según la categoría de las entidades territoriales; el **artículo décimo** hace relación a la vigencia del proyecto de ley.

## CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES

El derecho fundamental al agua se vincula con una serie de requerimientos materiales mínimos para la existencia digna de una persona, a esto lo ha denominado la Corte Constitucional como mínimo vital. En el marco de este concepto se han estimado las proporciones máximas de restricción de la dimensión prestacional de algunos derechos, dicho de otra manera, el tope de las limitaciones que pueden imponerse a una persona sobre el acceso a determinado bien indispensable para la vida digna, en el caso del agua ha estimado la Corte que bajo cualquier circunstancia se deben garantizar por lo menos 50 litros de agua por persona al día (T-740/2011).

Las obligaciones a cargo del Estado en materia de servicios públicos surgen del artículo 365 de la Constitución cuando señala que son inherentes a la finalidad social del Estado y que por ende, este debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Igualmente, por mandato del artículo 366 de la Carta Magna, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades del Estado siendo objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas, entre otras, las de saneamiento y agua potable.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho fundamental al agua se encuentra ligado al principio de dignidad humana, pues este se constituye en un elemento fundamental para tener unas condiciones materiales de existencia adecuadas (vivir bien). Ha dicho también esta Corporación que el suministro permanente e ininterrumpido de agua es el medio para hacer efectiva esa garantía constitucional (T-103/2016).

La Corte ha considerado que la administración municipal es responsable de garantizar el abastecimiento continuo y permanente del servicio de agua, si la prestación del mismo es directa, pero también en aquellas ocasiones en las cuales se contrata a un tercero para encargarse del suministro, o cuando por circunstancias geográficas las comunidades constituyen acueductos comunitarios o veredales destinados específicamente a la satisfacción de un grupo de personas que no tienen acceso a los acueductos instalados para abastecer un municipio (T-103/2016).

El artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Y por último, el artículo 113 de la Carta Política preceptúa que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente.

## LEGALES

El artículo 76 de la Ley 715 de 2001, estableció dentro de las competencias de los municipios *“directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias (...) 76.1. Servicios Públicos. Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos”*.

Así mismo, se destacan dentro de la exposición del marco normativo los convenios que dieron fundamento a la instalación de bebederos en la ciudad de Manizales, el artículo 4° de la Ley 489 de 1998 que establece que las entidades estatales en ejercicio de la función administrativa deben buscar la satisfacción de las necesidades generales de los habitantes de conformidad con los fines estatales.

Según el artículo 95 de la misma ley *“Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro”*.

## ACUERDOS INTERNACIONALES

La integridad en la gobernanza en el sector del agua es condición indispensable para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); no solo los objetivos en materia de agua, sino también los que apuntan a poner fin al hambre, a promover la agricultura sostenible, a lograr la igualdad de género y a generar fuentes de energía sostenible confiables. La integridad es esencial para proteger el medio ambiente y los ecosistemas y para construir ciudades seguras y sostenibles.

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el objetivo 6 –garantizar la disponibilidad

de agua y saneamiento para todos— va más allá del agua potable y el saneamiento, y abarca la higiene, la gestión de las cuencas fluviales con especial énfasis en la gestión integrada de los recursos hídricos, y las preocupaciones ambientales.

En la meta 6.2 se menciona explícitamente la necesidad de las mujeres y las niñas de saneamiento e higiene adecuados y en condiciones de igualdad.

“El agua se considera como un derecho fundamental y, se define, de acuerdo con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como “el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico”. El agua se erige como una necesidad básica, al ser un elemento indisoluble para la existencia del ser humano. El agua en el ordenamiento jurídico colombiano tiene una doble connotación pues se erige como un derecho fundamental y como un servicio público. En tal sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad y calidad suficiente y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”.

#### ACCESO AL AGUA POTABLE EN COLOMBIA

Aunque en la última década, la cobertura de acueducto a nivel nacional registró una mejora sustancial, pasando de 79.7% en 1993 a 86.1% en el 2003, la cobertura del servicio de acueducto no llega a 3,6 millones de personas y en alcantarillado falta cubrir a 5,6 millones de colombianos.

Del total de planes de desarrollo analizados, 568 municipios (56%) incluyen la cobertura urbana de acueducto en sus diagnósticos, mientras que el 44% restante no lo hace. Para las zonas rurales y de población dispersa, solo el 35% de los municipios incluyen el dato de cobertura de acueducto.

La tasa de morbilidad y mortalidad infantil por enfermedades relacionadas con el consumo de agua de baja calidad, entre las que se encuentran la diarrea y el cólera, aún es alta en el país. Las malas aguas generan un impacto negativo en la salud pública que según cálculos recientes asciende aproximadamente a 1,96 billones de pesos al año, de los cuales el 70% corresponde al impacto de la morbilidad y mortalidad por enfermedades diarreicas y el 30% restante al gasto en prevención.

En esta medida una de las estrategias centrales para la universalización del acceso al derecho fundamental al agua potable es desvincular el acceso al servicio público de agua potable de la unidad habitacional, adicionando un valor de bienestar al espacio público que se espera repercuta en la calidad de vida de los habitantes e impacte sobre las inequidades en el acceso propias de las grandes urbes.

#### EL CASO DE MANIZALES

Desde el año 2017 se viene implementando un modelo de bebederos públicos en la ciudad de Manizales, basado en las solicitudes de las juntas administradoras locales, solventando de esta manera la asignación territorial de los puntos de hidratación a través de la participación ciudadana.

Asimismo, en la ejecución de los mismos se ha contado con el desarrollo de convenios entre las empresas de servicios públicos y la entidad territorial la experiencia de la ciudad de Manizales es importante en cuanto pone de manifiesto la viabilidad del proyecto.

#### V. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las anteriores consideraciones, solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 032 de 2019 Cámara, *por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público*, de conformidad con el pliego de modificaciones y el texto propuesto a continuación.

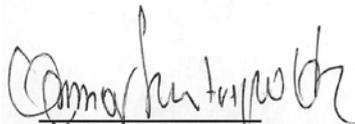
De los honorables Representantes,



FABIÁN DÍAZ PLATA  
Coordinador Ponente



JOSÉ LUIS CORREA LOPEZ  
Ponente



OMAR DE JESUS RESTREPO  
Ponente

#### PROYECTO DE LEY 032 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. **Objeto.** Dotar de bebederos de agua potable destinados al consumo por parte de la ciudadanía en el espacio público.

Artículo 2°. **Cantidad.** La cantidad de bebederos se determinará según lo dispuesto en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS-2000 o aquella norma que lo sustituya en lo relativo a la población y la disponibilidad del recurso hídrico.

Artículo 3°. **Características\*.** Los bebederos deben:

- Contar con un mecanismo adecuado que impida que viertan agua en forma constante;

- b) Mantenerse en perfectas condiciones de higiene y funcionamiento;
- c) Permitir su utilización sin que las manos deban entrar en contacto con el agua y sin que los labios deban tocar algún elemento de su estructura;
- d) Posibilitar su utilización a personas con discapacidad;
- e) Poseer una altura adecuada para su uso por parte de las personas de distintas edades.

Artículo 4°. **Ubicación.** Los bebederos deben ubicarse, prioritariamente, en instituciones educativas públicas, espacios de uso común; entendiéndose por tales aquellos espacios destinados a la recepción de público de forma masiva y transitoria alrededor de actividades culturales o deportivas, y, cuando fuera posible, alejados de los baños y depósitos de basura.

Artículo 5°. **Autoridades responsables.** La autoridad responsable de la supervisión de la correcta aplicación de la presente ley serán las secretarías de salud del orden departamental para los municipios de categorías cuatro (4), cinco (5) y seis que implementen la presente ley, en los demás será supervisado por la respectiva secretaría.

**Parágrafo.** En aquellos municipios sujetos a supervisión por parte de la secretaría de salud de orden departamental, la gobernación podrá realizar inversión directa en la instalación de bebedero de conformidad con las reglas previstas en la presente ley.

Artículo 6°. **Obligaciones.** La obligación de instalar, acondicionar y mantener en buen funcionamiento a los bebederos en los

establecimientos de gestión estatal recae sobre las secretarías de infraestructura o quien haga sus veces, en coordinación con la secretaría de salud.

Artículo 7°. **Plazo.** Los bebederos deben estar instalados en el transcurso de dos (2) años contados desde el momento de la promulgación de la presente ley de acuerdo a las condiciones presupuestarias previstas en el artículo 8 de la presente ley.

Artículo 8°. **Partidas presupuestarias.** La instalación de la infraestructura necesaria podrá emplear recursos de regalías, donaciones o transferencias por agua y saneamiento básico siempre que se haya satisfecho la cobertura en materia de acceso al agua potable para la población vulnerable de la entidad territorial.

Artículo 9°. Las disposiciones previstas en la presente ley rigen de forma obligatoria para aquellos municipios o distritos de categoría uno, dos y tres, o especial equivalente. Para los demás municipios la adopción de las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley será optativa.

Artículo 10. **Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
FABIÁN DÍAZ PLATA  
Coordinador Ponente

  
JOSÉ LUIS CORREA LOPEZ  
Ponente

  
OMAR DE JESUS RESTREPO  
Ponente

## CARTAS DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se promueve la Educación Emocional en las Instituciones Educativas de preescolar, primaria, básica y media en Colombia.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D.C.,

Honorable Congresista

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68- Edificio Nuevo del Congreso Ciudad.

**Asunto: Comentarios frente a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 381 de 2019 Cámara, por medio de la cual se promueve la Educación Emocional en las Instituciones Educativas de preescolar, primaria, básica y media en Colombia.**

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

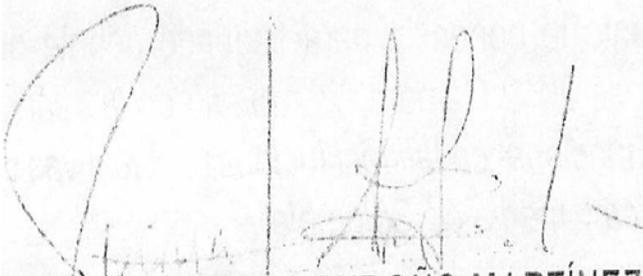
De acuerdo con el artículo 1°, el proyecto de ley tiene por objeto “(...) *promover e implementar, de manera transversal, la educación emocional en las instituciones educativas de los niveles preescolar, primaria, básica y media del país (...)*”.

Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional<sup>1</sup> ha señalado que si se llegare a modificar el artículo 14 de la Ley 115 de 1994<sup>2</sup>, en particular, lo relacionado con las áreas de educación obligatoria que exigen una asignatura específica, sería necesario que dicho Ministerio estableciera si la enseñanza de la educación que promueve la iniciativa requiere de asignatura específica, pues ello podría generar un impacto a las finanzas públicas del orden nacional y territorial, toda vez que los diferentes niveles de gobierno concurren en la financiación de la educación básica y media en la red de instituciones públicas, por ejemplo, la vinculación de maestros especializados en diferentes áreas del conocimiento o capacitaciones adicionales que se deban impartir.

En todo caso, si el proyecto de ley genera costos al establecer la promoción e implementación de la educación emocional en las instituciones educativas de los niveles preescolar, primaria, básica y media del país mediante ciclos dirigidos a profesores, estudiantes y padres de familia, deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así mismo, deberá contener la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de los costos que genere cada propuesta, tal y como lo exige el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>3</sup>.

Por las razones expuestas, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Atentamente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ  
Viceministro General

Con copia:

Honorable Representante Martha Patricia Villalba Hodwalker, Autora / Ponente

<sup>1</sup> Concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 184 de 2018 Cámara, enviado a la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes, el 18 de febrero de 2019.

<sup>2</sup> Por la cual se expide la Ley General de Educación.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Honorable Representante María José Pizarro Rodríguez, Ponente

Honorable Representante Diego Patiño Amariles, Ponente

Honorable Representante Aquileo Medina Arteaga, Ponente

Honorable Representante Emeterio José Montes de Castro, Ponente

Honorable Representante Esteban Quintero Cardona, Ponente

Honorable Representante León Fredy Muñoz Lopera, Ponente

Doctor, Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

\*\*\*

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA ALCALDÍA DE MEDELLÍN AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 087 DE 2019 CÁMARA**

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

Medellín, 02/09/2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá, D. C.

**Asunto: Observaciones al Proyecto de Acto Legislativo número 087 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.**

Respetado doctor Mantilla:

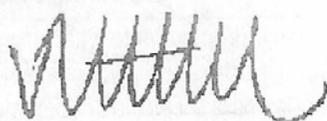
El municipio de Medellín, a través de la Secretaría General, realiza un seguimiento permanente a la agenda legislativa nacional en relación con los proyectos de actos legislativos que tienen incidencia a nivel municipal. En desarrollo de esta fundamental tarea, se tuvo conocimiento del Proyecto de Acto Legislativo, *por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones*, que en el momento cursa el trámite en la Cámara. En atención a ello y con la finalidad de hacernos partícipes y dar aportes a los temas de interés territorial, respetuosamente nos permitimos presentar a continuación, el análisis del texto que modifica el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política, el cual contiene las observaciones y sugerencias consolidadas en esta entidad territorial.

PROYECTO ARTÍCULO	ACTO LEGISLATIVO DE 2019	
	OBSERVACIONES	SUGERENCIAS
<p><b>Artículo 357 Constitución Nacional.</b> El Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación. Los recursos del Sistema General de Participaciones se incrementarán anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del presupuesto general de la nación.</p>	<p>Si bien los recursos del SGP han permitido avances muy significativos en cuanto a descentralización en la garantía del derecho a la Salud, la Educación y otros servicios básicos, se requieren esfuerzos mayores para mantener e incrementar coberturas, promover la calidad y garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas a través de los cuales se proveen esos servicios. Por ejemplo, en el caso del SGP Educación, aunque los recursos se reparten por estudiante, no son suficientes y deben ser ajustados para garantizar la financiación de las plantas de docentes, que no solo son inflexibles, sino que su administración la lleva a cabo el Ministerio de Educación y no las entidades territoriales, que se limitan a hacer los nombramientos de los cargos que les autoriza la nación. Adicionalmente, los compromisos a los que llega el Ministerio con el Magisterio (Fecode) deberían tener una incidencia directa en el volumen de recursos de la bolsa del SGP. Pero el crecimiento de la bolsa no se compensa aun cuando las asignaciones salariales están por encima de la inflación.</p>	<p>Es importante que el proyecto de Acto Legislativo detalle los factores para el cálculo del incremento anual del monto global del SGP, es decir, se debe indicar claramente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si el treinta y cinco por ciento (35%) de los ICN se usará como una base para el primer año de aplicación de la nueva metodología y para los años siguientes la base para el incremento será el porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro (4) años anteriores.</li> <li>2. Si el Sistema General de Participaciones se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro (4) años anteriores, garantizando que estos no sean inferiores al treinta y cinco por ciento (35%) de los ICN.</li> <li>3. Si se entiende por tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del presupuesto general de la nación, la inflación generada en la vigencia inmediatamente anterior a la aprobación del presupuesto.</li> </ol>

En este sentido, se concluye que si bien este proyecto de acto legislativo constituye un ajuste parcial a la reforma que requiere el Sistema General de Participaciones, en cuanto a criterios y metodologías de distribución entre sectores y especialmente entre entidades territoriales, a fin de tener una planificación financiera en la formulación del marco fiscal de mediano plazo en un contexto de unas finanzas públicas sostenibles, es necesario incluir dentro del proyecto de acto legislativo los factores que se tendrán en cuenta para el cálculo del incremento anual.

Iguals observaciones y sugerencias se realizaron mediante oficio 201830238415 del 28 de agosto de 2018, dirigido al Secretario General del Senado, frente al Acto Legislativo 13 de 2018, que en su momento cursaba su trámite y que fue archivado posteriormente.

Cordialmente,



VERONICA DE VIVERO ACEVEDO  
SECRETARIA GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 875 - Jueves, 12 de septiembre de 2019  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Acto legislativo número 134 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones sobre el mecanismo de elección de los alcaldes locales en Bogotá, D. C.- Primera Vuelta. ....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 184 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.	4
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 002 de 2019 Cámara, por el cual se adiciona al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental para el departamento de Amazonas. ....	13
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 017 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen medidas de seguridad en ascensores. ....	29
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 032 de 2019 Cámara, por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público. ....	37
<b>CARTAS DE COMENTARIOS</b>	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 381 de 2019 Cámara, por medio de la cual se promueve la Educación Emocional en las Instituciones Educativas de preescolar, primaria, básica y media en Colombia. ....	40
Carta de comentarios de la Alcaldía de Medellín al Proyecto de Acto legislativo número 087 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones. ....	41