



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 889

Bogotá, D. C., viernes, 13 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 26 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

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2019 CÁMARA DE REPRESENTANTES

*por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9°, 289 y 337 de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Objeto y definiciones

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas fronterizas colombianas, propiciando desde todas las organizaciones del Estado, con plena articulación entre las entidades del orden central y territorial, tanto el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas como el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas y comunitarias, así como la integración con el interior del país y con las zonas fronterizas de los países vecinos.

Con la aplicación de esta ley, se pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera; fomentar la equidad con relación al resto del país; la integración con las zonas fronterizas de los países vecinos, y el ejercicio efectivo de una soberanía territorial para la resiliencia de las fronteras.

Artículo 2°. *Definiciones:* En el marco de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) **Componente de Desarrollo e Integración Fronteriza:** Hace referencia al componente de los planes de desarrollo expedidos por el Gobierno nacional y los Gobiernos departamentales y municipales fronterizos, como instrumento de planificación, que permite articular de manera sistemática, programas y proyectos que propician entornos de bienestar en las regiones de frontera, dando cumplimiento a los lineamientos de política nacional que para estos fines establece la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza creada mediante el Decreto 1030 de 2014.

b) **Integración Fronteriza:** Son procesos de acercamiento entre los territorios fronterizos colindantes, de dos o más Estados, convenidos a través de acuerdos internacionales, regidos por principios de equidad, reciprocidad, y conveniencia nacional, y que tienen por objeto propiciar el desarrollo de dichos territorios sobre la base del aprovechamiento conjunto o complementario de sus potencialidades, recursos, características y necesidades comunes constituyendo así un componente central del progreso y del fortalecimiento de las relaciones bilaterales.

c) **Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza:** Instrumentos de planificación sectorial expedidos por los ministerios y demás entidades del nivel central, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y en atención a las directrices establecidas en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, expedida por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

## CAPÍTULO II

## Ámbito de aplicación

Artículo 3°. La presente ley se aplicará en:

**a) Corregimientos de frontera.** Son aquellas Áreas no Municipalizadas cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, con los países vecinos colindantes o que están catalogados bajo esta categoría por disposición legal.

**b) Municipios de frontera.** Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, con los países vecinos colindantes o que están catalogados bajo esta categoría por disposición legal del Gobierno nacional.

**c) Departamentos de frontera.** Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, o que están catalogados bajo esta categoría por disposición legal.

**d) Regiones de frontera.** Es la asociación de dos o más departamentos fronterizos en el marco de lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011. De igual forma, se incluye dentro de esta categoría los esquemas asociativos fronterizos.

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

**f) Zonas de Frontera.** Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo;

**g) Unidades especiales de desarrollo fronterizo.** Aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos;

Parágrafo 1°. Los territorios insulares colombianos, marinos, fluviales, y los ecosistemas de áreas protegidas y de riesgo en zonas de frontera serán incluidos en el desarrollo y aplicación de la presente ley, siempre y cuando no les sean contrarias a la normatividad vigente que les sea aplicable.

Parágrafo 2°. En las áreas de los departamentos fronterizos para los efectos de la presente ley, les aplicará lo dispuesto en esta y recibirá los beneficios y tratamientos previstos para los municipios Áreas no municipalizadas en los departamentos

fronterizos, siempre y cuando no les sean contrarias a la normatividad vigente que les sea aplicable.

## CAPÍTULO III

## Régimen Económico de Frontera

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, el cual quedará así:

**“Artículo 49. Estampillas “Pro Desarrollo Fronterizo”.** Se autoriza a las Asambleas de los Departamentos de Frontera y a los Concejos de los Municipios de Frontera, para que ordenen la emisión de estampillas “Pro Desarrollo Fronterizo”, cuyo recaudo podrá ser destinado a cofinanciar los proyectos establecidos en los Componentes de Desarrollo e Integración Fronteriza de los Planes de Desarrollo de estas entidades territoriales, a los que se hace referencia en el artículo 10 y los programas y proyectos establecidos en cada jurisdicción en los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, expedidos por los Ministerios y demás entidades del nivel central, a los que se hace referencia en el artículo 11 de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las Estampillas a las que hace referencia el presente artículo bajo ninguna circunstancia, podrán ser gravámenes sobre hechos generadores que se encuentren sujetos a tasas, sobretasas y otros impuestos de orden nacional establecidos con anterioridad a su emisión.

Parágrafo 2°. Se establece un período de transitoriedad de un (1) año a partir de la sanción de la presente ley para la entrada en vigencia de este artículo, de manera que las entidades territoriales puedan tener la oportunidad de efectuar un adecuado ejercicio de planeación, para asumir todos los compromisos adquiridos conforme con la destinación actual de la estampilla.

Artículo 5°. *Del Régimen Aduanero Especial.* El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, evaluarán conjuntamente con las demás entidades nacionales competentes, la posibilidad de ampliar el Régimen Especial Aduanero para beneficiar otros municipios y Áreas no municipalizadas de frontera, considerando la naturaleza de los flujos de comercio exterior, en cada uno de ellos y en atención al principio de responsabilidad fiscal del Estado.

Parágrafo. Se exceptúan de las disposiciones de esta ley los regímenes especiales previstos en la Ley 223 de 1995 y la Ley 915 de 2004, y las normas aduaneras previstas para las zonas de régimen especial previstas en el Decreto 2685 de 1999 o en las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen o reemplacen.

Artículo 6°. *Fondos Binacionales o Multilaterales de Desarrollo Fronterizo.* El Estado colombiano, podrá celebrar acuerdos con los Estados limítrofes para constituir o implementar Fondos Comunes de Desarrollo Fronterizo a fin de ejecutar programas, proyectos e iniciativas estratégicas para el desarrollo transfronterizo binacional o multilateral.

Los Estados, de común acuerdo, podrán designar como administrador a un organismo multilateral, a fin de que este reciba, administre y gestione los recursos del Fondo. El organismo multilateral también podrá ejecutar los programas, proyectos e iniciativas estratégicas de desarrollo fronterizo, previa autorización de los Estados.

En el marco de sus actividades, el organismo multilateral quedará facultado para recibir recursos provenientes de diferentes fuentes, incluyendo recursos públicos y privados de origen nacional o internacional.

Artículo 7°. *Comercio trasfronterizo.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y demás entidades nacionales competentes, definirán los mecanismos para facilitar el comercio transfronterizo de productos básicos para pequeños actividades productivas, así como, los productos de la canasta básica que puede ser objeto de comercio en las zonas de frontera, igualmente establecerá los criterios para la formalización de corredores logísticos de aprovisionamiento y abastecimiento, en aquellas zonas que por su ubicación geográfica y los ciclos climáticos ameriten este tratamiento especial.

Artículo 8°. *Suministro de combustible, Energía y Gas.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Minas y Energía, propenderá por la continuidad del suministro de combustibles líquidos en las zonas de frontera. Los esquemas de solidaridad, subsidios y exenciones, aplicables a los precios de los combustibles líquidos, gasolinas y diésel -ACPM, a distribuir en los municipios reconocidos como Zonas de Frontera, mantendrán exclusivamente beneficios de carácter tributario.

Parágrafo 1°. En los municipios reconocidos como zonas de frontera, los combustibles líquidos, únicamente estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, implementará medidas y programas con relación a la prevención y mitigación de actividades ilegales asociadas a la distribución, comercialización y manejo de combustibles líquidos y de GLP.

Parágrafo 3°. La financiación de las acciones señaladas en este artículo estarán enmarcadas, dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo del sector, como quiera que para su implementación se requiere priorizar e incorporar en su planeación presupuestal los recursos necesarios para su cumplimiento.

#### CAPÍTULO IV

##### Fortalecimiento institucional

Artículo 9°. *Componentes de desarrollo e Integración fronteriza en los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales fronterizas.* El Gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales fronterizos, podrán incluir un

capítulo de Desarrollo e integración fronteriza, como competente integral de sus respectivos planes de desarrollo, cuyos programas y proyectos de inversión social tendrán las correspondientes y debidas asignaciones presupuestales, dentro de las vigencias fiscales previstas para la ejecución de los mismos. Dichos capítulos deberán dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en la política nacional para el desarrollo y la integración fronteriza definida por el Gobierno nacional expedida a través de la comisión intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

Artículo 10. *Proyectos de Desarrollo e Integración Fronteriza.* Se establece en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y para el Sistema General de Regalías (SGR), a cargo del Departamento Nacional de Planeación, dos nuevas categorías de proyectos: Proyecto de Desarrollo Fronterizo y Proyecto de Integración Fronteriza. Las entidades nacionales, en la programación anual de sus recursos de inversión, así como, las territoriales para el SGR, deberán inscribir en dicho banco, para la siguiente vigencia, los proyectos correspondientes a las categorías señaladas en el presente artículo.

Artículo 11. *Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza.* Los ministerios y demás entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional, deberán establecer Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y disponer de las unidades técnicas necesarias para su diseño, implementación, evaluación y actualización, en atención a los lineamientos establecidos en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza expedida por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, creada mediante el Decreto 1030 de 2014.

Artículo 12. *Inversión Pública Sectorial Nacional.* Los recursos de inversión y funcionamiento que cada ministerio y departamento administrativo, destinen a la implementación de los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza deberán basarse en un principio de prioridad definido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 1°. Los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, deberán utilizar los espacios de participación ciudadana e institucional, establecidos en la arquitectura institucional del Decreto 1030 de 2014, tanto en su fase de diseño como de validación, implementación y evaluación.

Parágrafo 2°. Las estrategias y acciones que se establezcan en los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, deberán estar territorializadas a nivel municipal y de áreas no municipalizadas.

Artículo 13. *Inversión Pública Territorial.* Las entidades territoriales, podrán autorizar la inclusión de fuentes de recursos adicionales de recaudo directo, para financiar proyectos de desarrollo e integración fronteriza.



Artículo 14. *Zonas de Integración Fronteriza*. El Gobierno nacional definirá las ZIF, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, o a través de decisiones adoptadas por los organismos internacionales de los cuales Colombia sea parte, en virtud de lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia.

Parágrafo. El Gobierno nacional promoverá la creación y el fortalecimiento de zonas de frontera, que impulsen el desarrollo e integración de zonas fronterizas de carácter terrestre, fluvial y marítima.

Artículo 15. *Esquemas de Asociatividad Fronteriza*. Las entidades territoriales podrán crear esquemas de asociatividad fronteriza de conformidad a lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011. Entre otros elementos configuradores, las entidades territoriales que conformen un esquema de asociatividad fronteriza deberán tener continuidad geográfica, un plan común de desarrollo fronterizo, y la gestión y la ejecución conjunta de programas y proyectos, espacial e institucionalmente, articuladores en el área geográfica de desarrollo social, económico, cultural, tecnológico y ambiental.

Artículo 16. *Esquemas de Asociatividad Transfronteriza*. Las entidades nacionales y territoriales podrán crear esquemas de asociatividad transfronteriza con la entidad nacional o territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, para adelantar programas de cooperación e integración, dirigidos a la planeación del ordenamiento territorial, fomentar el desarrollo económico y comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos y alcances de estos esquemas asociativos.

**CAPÍTULO V**

**Pasos fronterizos**

Artículo 17. *Coordinación*. La coordinación de los pasos de frontera será implementada por el Ministerio de Relaciones Exteriores con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, y su labor consistirá en el desarrollo de una metodología de priorización para la intervención de los pasos fronterizos acorde con el modelo de controles integrados en frontera.

Artículo 18. *Construcción*. La construcción de la infraestructura física de los pasos de frontera bien sean estos terrestres o fluviales, estará a cargo del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y/o vinculadas.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte, diseñará y construirá los pasos de frontera, de acuerdo con las especificaciones y requerimientos del modelo de control concertado y sistematizado por el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 19. *Mantenimiento y gastos de funcionamiento*. El mantenimiento y los gastos de funcionamiento que se originen en los pasos de frontera, bien sean terrestres o fluviales, estarán a

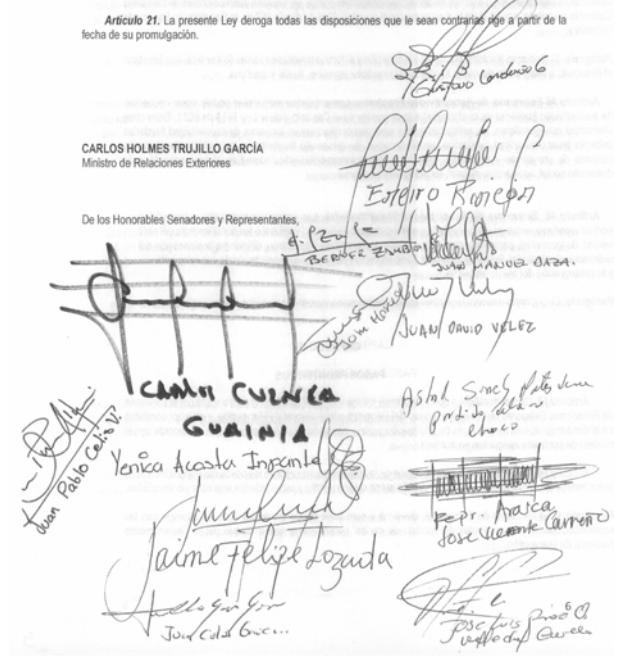
cargo de las autoridades de control fronterizo, que deban hacer presencia en estos, según sea el caso, y estos se asumirán proporcionalmente, de acuerdo con los índices de ocupación que cada entidad realice de la infraestructura respectiva.

Artículo 20. *Zonas Primarias Aduaneras*. Aquellas áreas donde se encuentren ubicados los Centros Nacionales Fronterizos (Cenaf) y Centros Binacionales Fronterizos (Cebaf), son considerados como Zonas Primarias Aduaneras. Por lo tanto, las autoridades del orden nacional y territorial deberán propender por garantizar a la autoridad aduanera el ejercicio sin restricciones de su potestad de control y vigilancia,

Artículo 21. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias rige a partir de la fecha de su promulgación.

Artículo 20. Zonas Primarias Aduaneras. Aquellas áreas donde se encuentren ubicados los Centros Nacionales Fronterizos (CENAF) y Centros Binacionales Fronterizos (CEBAF), son considerados como Zonas Primarias Aduaneras. Por lo tanto, las autoridades del orden nacional y territorial deberán propender por garantizar a la autoridad aduanera el ejercicio sin restricciones de su potestad de control y vigilancia.

Artículo 21. La presente Ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias rige a partir de la fecha de su promulgación.



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2019  
CÁMARA DE REPRESENTANTES**

*por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9°, 289 y 337 de la Constitución Política.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El presente proyecto de ley busca actualizar el marco normativo en materia de Desarrollo e Integración Fronteriza para que esté acorde con la realidad y necesidades presentes en los territorios fronterizos de Colombia, y de conformidad con los artículos 9°, 285, 289 y 337 de la Constitución Nacional. Este proyecto de ley emana de las disposiciones establecidas en la Ley 191 de 1995 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera” y sus decretos reglamentarios<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Ver Decreto 1595 de 1995; Decreto 2174, no vigente; Decreto 1224 de 1996; Decreto 1244 de 1996; Decreto 1816 de 1996; Decreto 2195 de 2001; Ley 677 de 2001; Ley 843 de 2003. Congreso de la República de Colom-

así como del Decreto 1030 de 2014 “*por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, y se dictan otras disposiciones*”, y también tiene su fundamento en los instrumentos de política pública diseñados en el Documento Conpes 3805 de 2014 “PROSPERIDAD PARA LAS FRONTERAS DE COLOMBIA”.

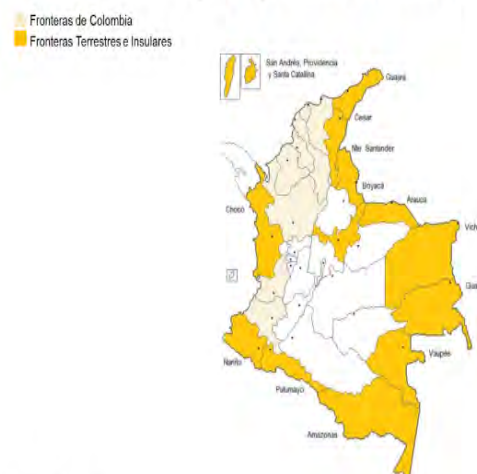
Adicionalmente, revisa y retoma las propuestas provenientes de proyectos de ley anteriores que con el mismo espíritu no lograron completar exitosamente su trámite legislativo. Algunos proyectos de ley son: **Proyecto de ley número 124 de 2013 del Senado**, por medio de la cual se establece un régimen especial para los municipios, departamentos y regiones de frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política Colombiana, presentado por el honorable Senador Juan Fernando Cristo y otros; y el **Proyecto de ley número 020 de 2018 de la Cámara**, por medio del cual se crea parcialmente la Ley General Fronteriza, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos Fronterizos y se dictan otras disposiciones, presentado por el honorable Representante Nevardo Rincón Vergara.

La necesidad de actualizar el marco normativo en materia de Desarrollo e Integración Fronteriza, enmarcado en el mandato de los artículos 90, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia, proviene del insuficiente alcance que en la práctica la Ley 191 de 1995 representa, frente a las condiciones actuales que atraviesan las zonas de frontera de Colombia y sus comunidades, lo que conlleva a que se deba contar con instrumentos normativos que respondan a las condiciones actuales que enfrentan las zonas de frontera de Colombia y sus comunidades, promoviendo modelos de desarrollo propios a partir de sus potencialidades geoestratégicas y su integración con el centro del país y los países vecinos. En este sentido, la presente iniciativa busca otorgar las herramientas al Gobierno nacional, autoridades territoriales, sector privado, organizaciones sociales y comunidades que habitan las zonas de frontera para fomentar su resiliencia e integración con el interior del país y las zonas fronterizas de los países vecinos. Esto significa que los instrumentos normativos que se propongan deben fortalecer la capacidad de resiliencia de las zonas de frontera en la medida en que aún son vulnerables ante las dinámicas de los países vecinos, fenómeno que se responde de igual forma a su desconexión con el interior del país. Por lo tanto, es necesario desarrollar un marco normativo amplio que permita a las entidades y actores correspondientes adoptar medidas diferenciadas con enfoque territorial basado en las potencialidades geoestratégicas de cada zona fronteriza.

Si bien se han adelantado iniciativas de naturaleza legislativa y de política pública, para estimular el desarrollo social y económico de las zonas de frontera, así como, su integración con los países vecinos, aún persisten retos como fomentar la equidad mediante el cierre de las brechas socioeconómicas con relación al centro del país, adelantar un proceso de fortalecimiento institucional, que permita la destinación de recursos públicos de manera eficiente a las zonas más apartadas y dispersas de las fronteras, como desarrollar un marco normativo para impulsar los procesos de integración fronteriza, que se han adelantado hasta el momento por el país, como es el caso de las Zonas de Integración Fronterizas Colombia-Ecuador y Colombia-Perú.

En este sentido, es preciso señalar que Colombia cuenta con fronteras terrestres y fluviales con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá, que son heterogéneas y diversas entre ellas. Así mismo, tiene fronteras marítimas con Ecuador, Venezuela, República Dominicana, Haití, Jamaica, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. En total, cuenta con límites terrestres que alcanzan una extensión de 6.371 km de los cuales 2.219 km corresponden a la frontera con Venezuela; 1.645 km a la frontera con Brasil; 1.626 km a la frontera con Perú, 586 km con Ecuador y 295,5 km con Panamá.<sup>2</sup>

Mapa 1. Departamentos fronterizos en Colombia.



Fuente: IGAC.

De acuerdo al Diagnóstico del documento Conpes 3805 de 2014, en los 13 departamentos, 77 municipios y 12 corregimientos departamentales fronterizos, en las zonas de frontera habita el 9.1% de la población nacional, de los cuales el 38% se encuentran ubicados en las zonas rurales y el 21.7% pertenece a grupos étnicos (Raizales, Rom, Indígenas y Afrodescendientes).<sup>3</sup> Al respecto es importante mencionar que estos grupos étnicos corresponden al 49% de la población indígena del país, siendo

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación (2018), “Lineamiento para la formulación de la Política de Estado Fronteriza en Colombia: 2018-2030”.

<sup>3</sup> Capítulo “Diagnóstico” (2014), Conpes 3805 Prosperidad para las Fronteras.

fronteriza; y el 22% de la población afrocolombiana del país estaría en zonas de frontera.<sup>4</sup>

Frente a esta realidad, la Ley 191 de 1995 planteó como objetivo “establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social científico, tecnológico y cultural”. En este sentido, priorizó las intervenciones en materia de protección de derechos humanos y mejoramiento de la calidad de vida, como la satisfacción de necesidades básicas de los habitantes de estas zonas; el fortalecimiento de procesos de integración y cooperación binacional con los países vecinos; el fortalecimiento de la infraestructura en Zonas de Frontera, para su integración a la economía nacional e internacional; el fortalecimiento en la prestación de bienes y servicios sociales; el mejoramiento de la calidad de la educación y formación de los recursos humanos y el fortalecimiento de las Entidades Territoriales y nacionales, con presencia en las Zonas de Frontera.

En el año 2010 se priorizan las zonas de fronteras, tanto terrestres como marítimas, como una importante fuente de integración entre el país y sus vecinos, evidenciando así su rol como una de las temáticas que deben primar en la política exterior colombiana, desde el sector de Relaciones Exteriores bajo la cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores. Así las cosas, de la mano con los diagnósticos territoriales y sectoriales realizados conjuntamente con las comunidades y con el Departamento Nacional de Planeación -DNP, se empezó a configurar un esquema de intervención fronteriza para generar desarrollo social y económico, beneficiando así a las comunidades en aras de contribuir al éxito de los procesos de integración, pero contando con ciertos vacíos que hacen necesaria una actualización normativa, para lograr satisfacerlos de manera adecuada y eficaz.

Una de las características de la mayor parte de zonas de frontera colombianas, es su lejanía con los grandes centros económicos, sociales, culturales, políticos, entre otros. Esto refuerza su situación periférica y su marginalidad. Por esta razón, la integración es una prioridad. El esfuerzo por alcanzar ese objetivo, puede abrir oportunidades para la sinergia entre las administraciones públicas, para la cooperación con el sector privado y para el perfeccionamiento institucional (DNP, 2019).

En efecto, según el PND 2018-2022, en materia de desarrollo socioeconómico, las zonas de frontera presentan un rezago con respecto al resto del país:

Sector	Indicador	Promedio fronterizo	Promedio nacional
Salud	Tasa de mortalidad infantil en menores de un año por cada mil nacidos vivos	22,17	16,8
Educación	Cobertura neta en educación media	34,89%	42,79%
Agua y saneamiento básico	Cobertura de acueducto	67,08%	76,80%
Agua y saneamiento básico	Cobertura de alcantarillado	57,97%	69,30%
Energía	Cobertura de energía eléctrica rural	76,57%	87,80%
Telecomunicaciones	Índice de Penetración de internet fijo dedicado	6,24%	13,2%

\*Tabla tomada del PND 2018-2022 (p. 127).

La tasa de desempleo en los departamentos fronterizos es mayor cinco puntos porcentuales frente a la media nacional, y la tasa de informalidad en el empleo asciende al 80%, que representa un veinte por ciento más que el promedio nacional. Con respecto a indicadores sociales, los municipios fronterizos tienen un índice de NBI promedio de 52,81% y los departamentos fronterizos uno de 47,75%, cuando el promedio nacional es de 27,78%. Con relación a las fuentes de financiación de las entidades territoriales (2008-2012), los ingresos de las entidades territoriales están representados principalmente por los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), los ingresos corrientes (propios) y las regalías (DNP, 2019).

Si se parte del hecho, que las poblaciones fronterizas se ubican en su mayoría en zonas aisladas, dispersas, de difícil acceso y que requieren la intervención integral por parte del Estado colombiano, se vio la necesidad de crear un equipo de asesoramiento técnico que dedica sus esfuerzos a generar desarrollo social y económico para estas poblaciones; el Plan Fronteras para la Prosperidad, hoy Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza busca, desde el año 2010, generar el mencionado desarrollo mediante tres estrategias: i) la priorización y ejecución de programas y proyectos de manera conjunta, con los actores locales de impacto inmediato; ii) la formulación, diseño e implementación de la política pública *Prosperidad para las Fronteras de Colombia*, consignada en el documento Conpes 3805, la cual tiene como objetivo cerrar las brechas sociales y económicas que las fronteras tienen con respecto al resto del país y a los países vecinos y iii) la formulación e implementación de los Planes Binacionales de

<sup>4</sup> Capítulo “Diagnóstico”, Conpes 3805 Prosperidad para las Fronteras.



Integración Fronteriza, formulados con Ecuador y con Perú en aras de fortalecer el desarrollo e integración en el cordón fronterizo, así como las Comisiones de Vecindad con Brasil, Panamá y Jamaica.

En cuanto a la primera estrategia de priorización y ejecución de programas y proyectos de manera conjunta con los actores locales de impacto inmediato, las acciones desarrolladas han buscado la mejora en la calidad de vida de quienes habitan en las fronteras, contribuyendo así, con el desarrollo integral de Colombia. En conjunto con los habitantes de frontera y sus autoridades, se definen líneas sectoriales de trabajo en salud, educación, agua potable, energía, cultura, deporte, medio ambiente, desarrollo económico y gobernabilidad.

En cuanto a la segunda estrategia sobre la formulación, diseño e implementación de la política pública *Prosperidad para las Fronteras de Colombia*, consignada en el documento Conpes 3805 de 2014, se establece la política pública para impulsar el desarrollo económico y social de las zonas de frontera, así como, su integración con el centro del país y los países vecinos fomentando la equidad social, la productividad y la reducción de brechas socioeconómicas con relación al resto del país bajo un enfoque diferencial, territorial, étnico y cultural. En este sentido, esta política establece cinco Objetivos Estratégicos, que son insumos fundamentales para el presente proyecto de ley:

1. Fortalecer la institucionalidad del Gobierno nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional: Este objetivo apunta directamente a mejorar la coordinación y articulación para el desarrollo e integración de las fronteras, e implementar una estrategia de fortalecimiento y consolidación de capacidades nacionales y territoriales con enfoque diferencial.

2. Reducir las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos, con relación al resto del país: Con este objetivo se busca la reducción de la pobreza extrema y el hambre y el aumento en coberturas y calidad de la educación, salud, servicios tecnológicos, vivienda, agua potable, saneamiento básico, y justicia.

3. Promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera: El objetivo pretende el incremento del desarrollo productivo regional, la optimización de los flujos en frontera y atender problemáticas de contrabando, contribuyendo a la conservación de la riqueza ambiental.

4. Integrar los territorios fronterizos entre sí, con la nación y países vecinos: Este objetivo busca una mejor adecuación de infraestructura de transporte para conexión interna y comercio exterior, el fortalecimiento de la infraestructura en pasos de frontera y la promoción de las TIC.

5. Fortalecer la identidad, la cosmovisión y la organización social y política de los pueblos y

comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y Rrom: Este objetivo señala la importancia de mejorar la planificación del desarrollo, articulada con la visión de las comunidades, promocionar las políticas diferenciales e incentivar la integración cultural.

Con el fin de mantener un principio participativo y de articulación institucional multinivel, de manera paralela a la aprobación del Conpes 3805 se expidió el Decreto 1030 de 2014, mediante el cual se creó la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza. Es importante señalar que la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (Cidif), es la instancia de coordinación y articulación de los procesos de planificación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos, encaminados al desarrollo integral de las fronteras del país, en los ámbitos nacional, departamental y municipal. De igual forma, dicho decreto establece dos órganos de apoyo de la CIDIF: i) el Comité Técnico para el Desarrollo de las Fronteras el cual actuará como instancia técnica, viabilizando las políticas, planes y proyectos para el desarrollo de estos territorios de frontera; y ii) las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras, las cuales son la instancia de planificación del desarrollo regional en zonas de frontera, a través de la identificación de las necesidades y problemáticas, estructuración de propuestas y de proyectos para la convergencia regional de los territorios de frontera, y que afecten la vida y el desarrollo de sus comunidades de estos 13 departamentos.

### Gráfica 1. Decreto 1030 de 2014: Arquitectura Institucional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza



En cuanto a la tercera estrategia, sobre la formulación e implementación de los Planes Binacionales de Integración Fronteriza, es necesario señalar que el 20 de junio de 1989 se estableció la Comisión de Vecindad e integración Colombia-Ecuador, cuyo objetivo primordial fue constituirse en un mecanismo de diálogo político, encargado de promover la integración, la cooperación y el desarrollo de la frontera.

En 2001 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, mediante la Decisión 501 aprobó y reglamentó las zonas de integración fronteriza, las cuales constituyen ámbitos territoriales fronterizos adyacentes entre países vecinos cuyas

características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas aconsejan la planeación y acción conjunta de las autoridades fronterizas para las que se adoptarán políticas y ejecutarán planes programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenibles y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos en correspondencia con las características de cada uno de ellos.

Colombia y Ecuador, atendiendo lo dispuesto en dicha decisión, acordaron el establecimiento de 5 ejes estructurales de las zonas de integración fronteriza, lo que conllevó a que, en el año 2011, ambos países reestructuraran la Comisión de Vecindad e Integración Fronteriza, para implementar ejes estructurales como: 1. Asuntos fronterizos. 2.) Infraestructura y energía. 3. Asuntos ambientales. 4. Asuntos económicos y comerciales. 5. Asuntos sociales, culturales y étnicos.

En consonancia con lo anterior, Colombia en el marco de los mecanismos de integración fronteriza convenidos con Ecuador, suscribió en el mes de septiembre de 2012 un acuerdo para la creación del Fondo de Desarrollo Fronterizo.

Esta iniciativa fue replicada dentro del Plan Binacional de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) con Perú en 2015, con la firma del Acuerdo para la Creación del Fondo de Desarrollo de la ZIF Colombia-Perú.

Teniendo en cuenta que en abril de 2013 se estableció el Plan de Desarrollo de la ZIF y en 2014 se firmó el *Acuerdo Para la Implementación del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza*<sup>61</sup>, a través del cual se crea la institucionalidad del Plan, con el objetivo principal de dirigir acciones conjuntas para la implementación del mismo. A partir de dicho Acuerdo se constituye la Comisión Binacional para la ZIF (CBZIF) como el mecanismo binacional para la definición de lineamientos y la coordinación de acciones y proyectos para la superación de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible.

Los Fondos Binacionales, tienen una institucionalidad propia que orienta la toma de decisiones, un reglamento que define la conformación de las instancias directivas y unos lineamientos claros, que indican los ejes temáticos en los que se enfocará la implementación de los mismos. Esto, con miras a generar dinámicas de desarrollo binacional, que amplíen los esfuerzos nacionales de inversión en las zonas de frontera, que generen integración en las poblaciones, en desarrollo de lo dispuesto en los Planes Binacionales y en respuesta a los compromisos derivados de los diferentes gabinetes presidenciales.

De igual manera, Colombia cuenta con Comisiones de Vecindad con Brasil y Panamá, que serán beneficiadas con la implementación de una normativa, que fomente este tipo de mecanismos de integración. Lo anterior, sin descartar la reactivación de la Comisión de Vecindad con Jamaica, así como la suscripción de nuevos acuerdos que Colombia

pueda realizar con la adopción de esta nueva ley, que los fomenta.

A pesar del marco jurídico establecido por la Ley 191 de 1995 y la implementación de estrategias de impacto de corto, mediano y largo plazo ya señaladas, es necesario actualizar el marco jurídico vigente en materia de desarrollo e integración fronteriza. Esta necesidad guarda relación con los resultados del Informe de Seguimiento del Conpes 3805 de 12 de julio de 2018, en el cual se realizan ocho recomendaciones para guiar el ajuste de instrumentos de política pública y normativos, los cuales sustentan este proyecto de ley:

1. Dada la asimetría de desarrollo y capacidad institucional de los municipios fronterizos, se recomienda focalizar acciones específicas de asistencia técnica sectorial y operativa para dar acompañamiento a las autoridades territoriales en materia de desarrollo e integración fronteriza, de acuerdo con las particularidades de cada zona de frontera.

2. Considerando los artículos constitucionales 289 y 337 y el desarrollo de los mismos a través de la Ley 191 de 1995, se hace necesario actualizar la normatividad fronteriza que se adecúe a las particularidades territoriales actuales, que demandan la atención del Estado como las nuevas dinámicas migratorias.

3. Dado que los dos anteriores períodos de gobierno han sido de ocho años (2002-2010 y 2010-2018), se han logrado importantes avances en materia fronteriza. No obstante, lo anterior y considerando que el próximo gobierno tiene un período de cuatro años (2018-2022), las políticas y estrategias que se definan para el tema deberán ser estratégicas y de impacto a corto y mediano plazo.

4. De acuerdo con las nuevas dinámicas fronterizas, se hace necesario redefinir la arquitectura institucional fronteriza que ejerza un mayor liderazgo, coordine y articule las diferentes instancias competentes para el ejercicio de la soberanía, la integración y el desarrollo fronterizo.

5. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, Ley 1454 de 2011), en su artículo 3° invoca el principio de soberanía y unidad nacional y en su artículo 29, literal C plantea la determinación de áreas limitadas en uso de seguridad y defensa, a cargo de la Nación. Al respecto, actualmente se está formulando la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), que será el instrumento para fortalecer el desarrollo de los territorios en el país y proponer acciones de mediano y largo plazo frente al tema. Por lo anterior, resulta fundamental considerar las fronteras terrestres y marítimas con sus particularidades, para que formen parte de las estrategias de la PGOT.

6. Como estrategia paralela para continuar la implementación de la Política Pública para las Fronteras, una vez se concluyan las acciones a las cuales los sectores se comprometieron en el Plan de Acción del documento Conpes 3805, la



institucionalidad creada mediante el Decreto 1030 del 2014 continuará en funcionamiento.

7. De acuerdo a la experiencia en el seguimiento participativo del documento Conpes 3805, se recomienda que las acciones y recursos que se direccionen a futuro para el desarrollo y la integración fronteriza, sean definidos territorialmente.

8. Con el fin de estimular el diálogo entre los actores territoriales y las entidades nacionales, se recomienda fortalecer la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza y sus órganos de apoyo: el Comité Técnico para el Desarrollo y la Integración Fronteriza y las siete Comisiones Regionales de Frontera.

En virtud de la tercera recomendación, la normatividad fronteriza debe adecuarse a las particularidades territoriales actuales, que demandan la atención del Estado, como las nuevas dinámicas migratorias. Por lo tanto, el presente proyecto de ley se propone actualizar el marco normativo en materia de desarrollo e integración fronteriza, de acuerdo con las lecciones aprendidas en el diseño e implementación de los proyectos, programas, políticas y estrategias relacionadas anteriormente. Así como, en las propuestas presentadas en proyectos de ley anteriores, que con el mismo espíritu no lograron completar exitosamente su trámite legislativo o se encuentran en dicho trámite.

En este sentido, el proyecto de ley busca fortalecer la capacidad de resiliencia de las zonas de frontera para lo cual se fundamenta en los siguientes principios generales:

**1. Soberanía territorial para la resiliencia de las fronteras:** Implica consolidar la presencia del Estado en zonas de frontera, a través de la inversión pública que facilite y garantice los servicios necesarios para su desarrollo económico y social de manera diferenciada, aprovechando las características y potencialidades de cada zona fronteriza y de las comunidades que habitan dichos territorios.

**2. Equidad, equilibrio y cohesión social y territorial:** Es deber del Estado garantizar el equilibrio en el desarrollo económico, social y ambiental, en todas las regiones geográficas del país; generando condiciones de igualdad en el acceso al bienestar y las oportunidades, para todos los habitantes del territorio nacional, e impulsando la cohesión territorial.

**3. Desarrollo territorial sostenible:** Es deber del Estado diseñar políticas que satisfagan las necesidades de la población, de acuerdo con las características de su territorio, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para atender sus propias necesidades y sus posibilidades de desarrollo y convivencia.

**4. Integración fronteriza:** Es responsabilidad compartida de los Estados, para asegurar la conservación y uso sostenible de sus ecosistemas y recursos naturales de interés común, así como la

seguridad, el desarrollo y bienestar armónico de sus poblaciones, promover y fortalecer los mecanismos de integración con los países vecinos.

**5. Enfoque diferencial para las comunidades fronterizas:** Es deber del Estado fomentar el desarrollo fronterizo del país, teniendo en cuenta la heterogeneidad geográfica, étnica, cultural e institucional, social y económica de los territorios y comunidades fronterizas.

**6. Planeación territorial:** La planeación para el desarrollo fronterizo debe concebirse y administrarse como un caso singular de desarrollo territorial, y su programación así debe instrumentarse en desarrollo de los preceptos constitucionales y legales que rigen la planeación en la República de Colombia.

**7. Coordinación institucional multinivel y multisectorial:** La planeación e implementación de medidas para impulsar el desarrollo y la integración fronteriza, debe ser producto de una armonización de la acción del gobierno en los diferentes niveles de gobierno, tanto nacional, como regional y local, junto con otros actores presentes en el territorio, en un marco de descentralización y garantía de la autonomía territorial.

De igual forma, incluye una nueva herramienta para fomentar la integración fronteriza con los países vecinos, denominada Fondos Binacionales de Integración Fronteriza, los cuales son fondos de carácter binacional que permiten la ejecución de programas, proyectos e iniciativas estratégicas para el desarrollo transfronterizo. Actualmente, el Gobierno nacional ha constituido dos Fondos de Integración Fronteriza, uno con la República de Ecuador y otro con la República del Perú.

Adicionalmente, incluye un capítulo de Fortalecimiento Institucional, en el cual se establecen las herramientas institucionales para fomentar la inversión en zonas de frontera, de manera coordinada entre el nivel central y territorial, asegurando la participación de los actores territoriales y comunidades étnicas, que tengan presencia en estos territorios y fortalecimiento de la arquitectura institucional establecida mediante el Decreto 1030 de 2014.

Como se puso en evidencia en el Informe de Seguimiento del Conpes 3805, este capítulo tiene como objetivo atender la necesidad de focalizar acciones específicas de asistencia técnica sectorial y operativa, para dar acompañamiento a las autoridades territoriales en materia de desarrollo e integración fronteriza, de acuerdo con las particularidades de cada zona de frontera; redefinir la arquitectura institucional fronteriza que ejerza un mayor liderazgo, coordine y articule las diferentes instancias competentes para el ejercicio de la soberanía, la integración y el desarrollo fronterizo y que las herramientas de planificación sectorial y territorial, permitan que las acciones y recursos que se direccionen a futuro, para el desarrollo y la integración fronteriza sean definidos territorialmente

para hacer seguimiento a nivel territorial y no solo sectorial.

Los mencionados capítulos deberán dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, expedida por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

De manera paralela, establece en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y el Sistema General de Regalías (SGR), a cargo del Departamento Nacional de Planeación, dos nuevas categorías de proyectos: Proyecto de Desarrollo Fronterizo y Proyecto de Integración Fronteriza.

Se propone que los ministerios y demás entidades de la Rama Ejecutiva del nivel central, establezcan Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y dispongan de las unidades técnicas necesarias para su diseño, implementación, evaluación y actualización, en atención a los lineamientos establecidos en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, expedida por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

Por su parte, el capítulo sobre Pasos Fronterizos, busca establecer el marco jurídico para la coordinación, construcción y mantenimiento de los pasos fronterizos como herramientas para la competitividad nacional.

Este nuevo marco jurídico, pretende hacer de las regiones de frontera territorios integrados al país que avancen hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto, plantea herramientas institucionales transversales y multisectoriales, para impulsar la inversión de recursos públicos sectoriales, para las necesidades más apremiantes de las comunidades fronterizas del país, con el fin de ejercer soberanía social, complementando así el concepto clásico de seguridad territorial nacional, con una concepción más integral de presencia institucional, en la que los protagonistas fundamentales sean los ciudadanos y las poblaciones fronterizas. De igual forma, plantea un Régimen Económico de Fronteras que estimule los procesos de inversión privada, que permitan contar con la infraestructura social y física necesaria para que los territorios de frontera se integren sosteniblemente con los territorios adyacentes de los países vecinos, y potenciar su desarrollo integrado con el resto del país.

Esta ley constituye un instrumento para que el Gobierno nacional, establezca alianzas con los países vecinos, a través de acuerdos que impulsen el desarrollo y la integración de las zonas de fronteras, que permitan abordar de manera integral los retos que enfrentan. Dentro de estos instrumentos que este proyecto de ley impulsa, los Fondos Binacionales de Desarrollo Fronterizo constituyen un mecanismo fundamental para que los gobiernos aumenten los recursos destinados a las fronteras, a través de los aportes de los Estados y de la cooperación internacional, para que los gobiernos aúnen esfuerzos en la coordinación y ejecución de proyectos de desarrollo e integración.

Considerando que los departamentos y municipios fronterizos poseen potencialidades que deben emplearse de mejor manera para generar dinámicas de desarrollo sostenible en estos territorios y sus habitantes, este proyecto de ley también permite asegurar la participación de los actores locales en la construcción de modelos propios de desarrollo de manera articulada y coordinada con las políticas nacionales mediante el fortalecimiento de la Arquitectura Institucional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza establecida en el Decreto 1030 de 2014.

**MARCO NORMATIVO**

- Ley 191 de 1995 “Por la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera.”
- Constitución Política de Colombia. Artículos 9°, 285, 289 y 337. Ley 191 de 1995. “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera.”
- Ley 1454 de 2011. “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.”
- Conpes 3805 de 2014. “PROSPERIDAD PARA LAS FRONTERAS DE COLOMBIA”.

Por todas las anteriores consideraciones, resulta de vital importancia adoptar el **proyecto de ley**, ““por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9°, 289 y 337 de la Constitución Política”.

CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA  
Ministro de Relaciones Exteriores

De los Honorables Senadores y Representantes.

ENEIDA TRUJILLO  
YENICA ACOCHA  
CARLOS CUENCA GUAINIA

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 12 de septiembre del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 231 de 2019 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Carlos A. Cuenca; doctor Carlos Holmes Trujillo García, Ministro de Relaciones Exteriores; honorable Senador José Luis Perea; honorable Representante Juan David Vélez y otras firmas.

El Secretario General,  
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional.*

Bogotá, D. C., septiembre 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 029 de 2019 Cámara, por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional.**

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 029 de 2019 Cámara, por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional**, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- a) Antecedentes de la iniciativa
- b) Objeto del proyecto
- c) Contenido de la iniciativa legislativa
- d) Consideraciones

#### 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 Jairo Humberto Cristo Correa, Fabián Díaz Plata.

#### OBJETO DEL PROYECTO

Fijar un régimen de ajuste salarial anual para aquellas personas que tienen mayores ingresos a un salario mínimo y que no están cobijados por un régimen de actualización convencional.

ARTÍCULO ORIGINAL	MODIFICACIÓN PROPUESTA
<p><b>Artículo 2º.</b> Los salarios pagados en el territorio nacional en el sector privado, superiores al salario mínimo, deberán ser ajustados anualmente en una proporción que no podrá ser inferior al Índice de Precios al Consumidor año corrido.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Bajo ninguna circunstancia el mecanismo de actualización desplazará los mecanismos de concertación y decreto del salario mínimo ni podrá sustituir las convenciones colectivas cuando las mismas hayan regulado lo referente a aumentos salariales.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> Los salarios pagados en el territorio nacional en el sector privado, superiores al salario mínimo, deberán ser ajustados anualmente en una proporción que no podrá ser inferior al Índice de Precios al Consumidor año corrido.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Bajo ninguna circunstancia el mecanismo de actualización desplazará los mecanismos de concertación y decreto del salario mínimo ni podrá sustituir las convenciones colectivas cuando las mismas hayan regulado lo referente a aumentos salariales.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Si en los dos años anteriores a la vigencia de la presente ley, la regla de aumento empleada hubiese sido el aumento fijado para el salario mínimo continuará del mismo modo en adelante.</p>

#### CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El proyecto de ley consta de tres (3) artículos, los cuales se encuentran distribuidos así:

El artículo primero señala cual es el objeto de la presente iniciativa; el artículo segundo establece la regla de actualización de los salarios en el territorio nacional y las salvaguardas para quienes disfrutan de un mecanismo de ajuste más conveniente artículo tercero hace relación a la vigencia del proyecto de ley.

#### CONSIDERACIONES

La noción de salario adoptada en el presente proyecto de ley se ciñe a lo dispuesto por la Corte Constitucional bajo el entendido que el concepto de salario comprende:

“todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. Así, no



solo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado.”

En varias de sus sentencias<sup>1</sup> la Corte Constitucional, ha señalado que el salario tiene que mantener su poder adquisitivo y que al no reajustarse año a año se estaría enriqueciendo injustamente al empleador en detrimento del asalariado a recibir lo justo, lo que no sería constitucional dentro de un Estado cuya finalidad es la de garantizar la vigencia de un orden justo.

Ha dicho la Corte:

“Los trabajadores tienen derecho a la movilidad del salario: el derecho de los trabajadores **al incremento anual de su asignación salarial se desprende directamente de la Constitución** y es de aplicación inmediata, sin que se requiera de desarrollo legal, contractual o convencional.” (Sentencias T-012 y T-345 de 2007). Lo anterior no obsta para que dicho incremento sea regulado por la ley o mediante negociaciones colectivas y para que este derecho laboral sea limitado, puesto que no es absoluto”<sup>2</sup>.

Así las cosas, se tiene que la condición de movilidad del salario que cobija a toda clase de remuneración, no solamente el salario mínimo, constituyendo la garantía para el trabajador del mantenimiento del poder adquisitivo de su salario en el tiempo.

Esta habilitación constitucional no deja dudas del amparo normativo del cual goza el presente proyecto de ley y en tanto no admitiría ningún grado de discusión salvo las disposiciones técnicas con relación a la fórmula de aumento puesto que según el razonamiento planteado por la Corte Constitucional el sustento de cualquier aumento no es su vinculación con la noción de salario mínimo si no de su carácter mismo de salario.

#### **El concepto de mínimo vital y móvil:**

El concepto de mínimo vital ha tenido una larga evolución jurisprudencial decantándose en su núcleo duro hacia la remuneración móvil, periódica que permita superar situaciones de carencia, este concepto se encuentra en la base de la idea que soporta el establecimiento de pisos mínimos de protección al ingreso, sin limitarse a este.

*En efecto, cada individuo que ingresa al mercado laboral -independientemente del estrato que ocupe-, recibe una retribución económica que, en principio, constituye la base de los gastos de manutención que plausiblemente espera cubrir y de las carencias que aspira superar. De ahí, que la idea de un mínimo*

*de condiciones decorosas de vida (v.gr. vestido, alimentación, educación, salud, recreación), no va ligada solo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida.*

En el seno de una economía inflacionaria, **no puede menospreciarse la importancia de la movilidad del salario**, expresada como la capacidad de reajustar una asignación dada, estimando las fluctuaciones monetarias e intentando mantener el poder adquisitivo real de los salarios. Al respecto la Corte ha afirmado: “Los incrementos salariales, que en cualquier momento y de acuerdo con distintos criterios puede fijar el Gobierno pueden tornarse útiles o indispensables para atender a las necesidades de los trabajadores, golpeados por el proceso inflacionario, o para restablecer condiciones económicas de equilibrio en áreas de la gestión pública en las que ellas se hayan roto por diversas razones”.

#### **Fundamento económico**

Esta iniciativa no demanda recursos fiscales y en tanto su evaluación de impacto fiscal se aleja del análisis ordinario de ponderación en el uso racional de recursos del estado, sin embargo, es claramente una política económica que recae eventualmente sobre los ingresos del estado, vinculados a la proporción gravada de los salarios, así mismo el proceso de actualización conseguiría la inclusión eventual de un nuevo número de contribuyentes según nivel de ingresos, con la expectativa de un aumento en el recaudo.

Una de las razones principales para promover un mecanismo de actualización salarial se sustenta en buscar la compatibilidad entre la dualidad de fijación de salarios, por un lado, el valor de los salarios asignados por el mercado y por otro lado la actividad de fijación de un salario mínimo por parte del gobierno, es por esto que, se hace preciso evitar que la actividad de fijación del salario mínimo pueda llegar a superar el salario de equilibrio:

En el marco de un mercado laboral perfectamente competitivo, el establecimiento por parte del gobierno de un salario mínimo podría tener un efecto destructor del empleo solo si el salario mínimo estuviera por encima del salario de equilibrio.<sup>3</sup>

*Si se supone que el esfuerzo (productividad) de los trabajadores puede ser estimulado por vía de los incrementos salariales, un aumento del salario mínimo o de los salarios en general podría elevar la productividad del trabajo y con ello la curva de demanda del factor, dando lugar al aumento del*

<sup>1</sup> Cfrt. Sentencias T-102 de 1995, SU-995 de 1999, T-1575 de 2000, T-012 de 2007, T-020 de 2007.

<sup>2</sup> Sentencia T-149 de 2008.

<sup>3</sup> Brown, Gilroy Cohen (1982) citados en: Cebrián, I., Pitarch, J., Rodríguez, C., & Toharia, L. (2010). Análisis de los efectos del aumento del salario mínimo sobre el empleo de la economía española. *Revista de Economía Laboral*, 7(1), 1-38.

*empleo. En este contexto podrían ser compatibles las elevaciones simultáneas de salarios y empleo.*<sup>4</sup>

Contrario a la intuición popular un aumento de los niveles salariales, o más bien, el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios no guarda correlación con un impacto negativo sobre los mercados laborales<sup>5</sup>, por otra parte, siempre que la fijación del salario no exceda el valor del salario de equilibrio, se asocia al aumento de niveles de productividad superiores.

Otro argumento a favor del aumento de los salarios es la capacidad que esta medida confiere a las familias permitiéndoles en el mediano y largo plazo lograr un mejor nivel educativo y sanitario, lo que contribuye a una mejor disposición de la economía hacia el crecimiento, aumentando la oferta de mano de obra calificada y disminuye tensiones sobre la demanda a servicios de salud a través del acceso a agua potable y alcantarillado. Es importante concluir indicando que para la teoría ortodoxa los aumentos salariales basados en las inflación más la productividad no ejercen presiones inflacionarias (Cortés, 2010, p. 123).<sup>6</sup>

### 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 029 de 2019** Cámara, por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional, de conformidad con el pliego de modificaciones y el texto propuesto a continuación.

Cordialmente,

  
FABIÁN DÍAZ PLATA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander

  
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Norte de Santander

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* por medio de la presente ley se da cumplimiento a los dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política que establece como uno de los principios mínimos fundamentales en materia laboral, la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.

<sup>4</sup> Georgiadis 2008, observa el efecto positivo sobre la productividad en el caso de un sector de bajos recursos de la economía británica.

<sup>5</sup> Card y Krueger, 1995, Manning y Machin, 1996. Mahing y Manning 1997; Lang y Khan 1998, Lemos, 2009).


<sup>6</sup> Productividad y distribución del ingreso: implicaciones sobre el salario mínimo colombiano, 2001-2016.


Artículo 2°. Los salarios pagados en el territorio nacional en el sector privado, superiores al salario mínimo, deberán ser ajustados anualmente en una proporción que no podrá ser inferior al Índice de Precios Al Consumidor año corrido.

Parágrafo. Bajo ninguna circunstancia el mecanismo de actualización desplazará los mecanismos de concertación y decreto del salario mínimo ni podrá sustituir las convenciones colectivas cuando las mismas hayan regulado lo referente a aumentos salariales.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige desde su promulgación, y deroga las normas que le sean contrarias.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige desde su promulgación, y deroga las normas que le sean contrarias.

  
FABIÁN DÍAZ PLATA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander

  
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Norte de Santander

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2019 CÁMARA, 229 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D. C., septiembre 9 de 2019

OFI-AHL-00163

Doctora

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES

Secretaria

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 153 de 2019 Cámara, 229 de 2019 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.**

Respetada doctora Olga Lucía:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, mediante el Oficio CSCP-3.2.073/2019 (ISS), conforme al artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 153 de 2019 Cámara, 229 de 2019 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle**

*del Cauca y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

### 1. OBJETIVO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Este proyecto de ley tiene como objeto rendir homenaje al municipio de El Cairo, en el departamento de Valle del Cauca; a sus primeros pobladores y a quienes les han dado lustre y brillo en sus años de existencia; así como asociarse a través de la Nación, a la celebración de sus 100 años de fundación y contribuir al desarrollo local, fortaleciendo las condiciones estructurales del Municipio.

### 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El proyecto de ley fue presentado y radicado por los Senadores José Ritter López y Roosevelt Rodríguez, así como los Representantes a la Cámara Norma Hurtado Sánchez y Jorge Eliécer Tamayo el pasado 11 de febrero de 2019, al cual le fue asignado el número 229 de 2019 Senado y el 153 de 2019 Cámara. Luego, fue publicado a través de la *Gaceta del Congreso* número 97 de 2019.

Posteriormente, el día 13 de marzo de 2019 se designa como ponente para primer debate al honorable Senador José Luis Pérez Oyuela, miembro de la Comisión Segunda del Senado de la República. Así es como el 29 de abril de 2019 presenta informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 229 de 2019.

El pasado 28 de mayo de 2019 se realizó el primer debate, sesión en la cual se dio aprobación unánime al proyecto de ley.

En consecuencia, el honorable Senador José Luis Pérez Oyuela es designado como ponente para segundo debate del Proyecto de ley número 229 de 2019, razón por la cual presenta el día 4 de junio de 2019 el informe de ponencia para segundo debate, el cual es debatido y aprobado el 31 de julio de 2019 en la plenaria del Senado de la República.

Surtido su trámite legislativo en el Senado de la República, es remitido a la honorable Cámara de Representantes para que continúe con su ciclo. Así pues, mediante el oficio CSCP-3.2.02.073/2019 (IIS), la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó al honorable Representante Anatolio Hernández Lozano como ponente coordinador y a la honorable Representante Astrid Sánchez Montes de Oca como ponente, para rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 153 de 2019 Cámara, 229 de 2019 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.**

Finalmente, y de carácter informativo, es importante tener en cuenta que paralelamente al presente proyecto de ley existe otra iniciativa legislativa con el mismo objeto, el cual se encuentra plasmado en el Proyecto de ley número 316 de

2019 Cámara, autoría del honorable Representante José Gustavo Padilla Orozco y el cual se encuentra publicado mediante la *Gaceta del Congreso* número 81 de 2019. Actualmente, se encuentra publicado informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes por los honorables Representantes Germán Alcides Blanco Álvarez y Jaime Felipe Lozada Polanco.

### 3. MARCO JURÍDICO, CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL PROYECTO

La iniciativa cumple con lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, en especial con lo establecido en el artículo 154, que no incluye esta clase de proyectos en la cláusula de competencias exclusiva del Gobierno nacional. La mencionada norma también es recogida en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

Adicionalmente, la Corte Constitucional también se ha pronunciado en diferentes ocasiones, frente a la legitimidad de presentar proyectos de ley, con origen parlamentario, de celebración de aniversarios; conmemoración de fechas o eventos especiales de importancia nacional; declaración de bienes materiales o inmateriales como patrimonio cultural, histórico, arquitectónico.

Frente al particular, es menester resaltar lo dispuesto en Sentencia C-411 de 2009, mediante la cual la Corte Constitucional señaló que el Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno.

También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

El proyecto de ley no conlleva un impacto fiscal; debido a que, en el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 819 de 2003. El proyecto menciona expresamente que se autoriza al Gobierno nacional para incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para incurrir en la finalidad de algunas de las siguientes obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el Municipio.

En lo que tiene que ver con el gasto público, no sobre decir de nuevo que, el proyecto de ley obedece los considerandos de la Honorable Corte Constitucional, que en Sentencia Constitucional C-866 de 2010, establece las siguientes subreglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;



ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”;

iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y

iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.

#### 4. CONSIDERACIONES GENERALES

El Cairo, es un Municipio del departamento del Valle del Cauca, República de Colombia, ubicado al suroeste del país y en el noroeste del departamento de Valle del Cauca:

Superficie:	Total 283 km <sup>2</sup>
Altitud Media:	1850 msnm Temperatura
Temperatura Media:	18 Grados Centígrados
Distancia:	252 km a Cali
Gentilicio:	Cairenses
Población Total:	10.177 Hab.

Está situado a orillas del río Las Vueltas, a 252 km de Cali, la capital Departamental.

Fue fundado en 1919 y la Ordenanza Departamental número 45 de 1947, lo elevó a la categoría de Municipio, segregándolo del Municipio de Versalles - Valle del Cauca.

Antiguamente esta zona, estuvo poblada por la Cultura Quimbaya, que empleó la agricultura como principal base de su sustento, junto a la explotación de salinas y metalurgia del oro y el cobre.

La cabecera municipal empezó a formarse en el año de 1920, cuando colonos, como Pedro Arango, Antonio Carmona, Rafael Velásquez y Ramón Marulanda y otros, se instalaron en la región, la que le dieron el nombre de HACELDAMA y años después, en 1947 recibió el nombre de El Cairo.

Su primer Alcalde fue Antonio Franco, luego Pedro Hernández y le sucedió Alfonso Cobo Velasco, a quien correspondió instalar el primer Cabildo del Municipio, siendo Pascual Zapata, el Presidente de la Corporación Edilicia.

En su mayoría montañosa y con relieve correspondiente a la Cordillera Occidental; destacándose como accidentes, El Cerro El Inglés, los Altos de Galápagos, La Cruz y El Morrón, y las Cuchillas Camellones, El Espinazo, La Carbonera y La Miranda.

Sus tierras se distribuyen entre pisos térmicos medios y fríos.

Dentro de su geografía se hallan los corregimientos de Albán, La Guardia, San José, Playa Rica y Bellavista.

Limita por el Norte y el Occidente con el Departamento del Chocó; por el Oriente con los Municipios de Ansermanuevo-Valle del Cauca, Argelia-Valle del Cauca y El Águila Valle del Cauca, y por el Sur con el Municipio de Versalles-Valle del Cauca.

En su economía, sobresalen los cultivos de café, plátano, caña, maíz, yuca, fríjol, tomate, aguacate, mora, lulo, granadillas, naranjas, cacao, frutales y hortalizas.

Se comunica por carretera con los Municipios de Ansermanuevo, Argelia y Cartago, además, dispone de viejos caminos de herradura que la unen con los Municipios de El Águila y Versalles.

Cuenta como 2 establecimientos de Enseñanza Media, 2 Escuelas de Primaria Urbanas y 35 Escuelas Rurales.

Su mayor atractivo turístico son sus Bosques Naturales de Las Amarillas, el Cerro el Inglés en la Serranía del Paraguas.

En el sector urbano se conserva la típica Arquitectura Colonial Española.

Cuando aún no se había producido la creación del departamento del Valle, desde la región antioqueña se inició un proceso colonizador de tierras pertenecientes entonces a los Estados Soberanos de Tolima y Cauca.

#### CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE EL CAIRO, VALLE SITUACION SOCIAL Y ECONÓMICA<sup>7i</sup>

La actual ocupación del territorio, se inició en 1899 con la llegada de colonos provenientes de Antioquia y el viejo Caldas; al ser desplazados por la guerra de los mil días y atraídos, en un principio, por la abundancia de tumbas precolombinas con piezas valiosas en oro y después por la abundante oferta natural representada en madera y suelos fértiles, apropiados para la producción de café. La cabecera municipal, fue fundada por Pedro Arango y otros, en

<sup>7 i</sup> *Informe del Alcalde Municipal de El Cairo, Valle del Cauca, José Ubency Arias Jiménez, 2019.*

marzo de 1919 y se erigió como municipio, según Ordenanza número 45 de 1947.

En el proceso de poblamiento y de crecimiento urbano, se construyeron numerosas viviendas propias de la arquitectura de la colonización antioqueña, que hoy representan un valioso patrimonio cultural, que ligado a los vestigios precolombinos han merecido reconocimiento nacional e internacional. En lo natural, el Municipio de El Cairo, forma parte integral del ecosistema estratégico denominado “Serranía de los Paraguas”, con territorio montañoso de relieve quebrado y ocupa la totalidad de la cuenca alta del río Garrapatas, que en su nacimiento recibe el nombre de Río Albán o Río las Vueltas. El municipio de El Cairo está localizado al noroccidente del departamento del Valle del Cauca, en el flanco occidental de la Cordillera Occidental y hace parte de la Serranía de los Paraguas en su costado nororiental.

### DIAGNÓSTICO ECONÓMICO

Sector Primario Agricultura: Este sector representa la actividad económica más importante para el municipio, con una participación mayorista de los cultivos de café y plátano, los cuales generan la mayor parte de los empleos e ingresos locales. De acuerdo con la Encuesta Nacional Cafetera (SICA), en el municipio existen 1.067 fincas cafeteras con 4888.5 hectáreas sembradas en café, de las cuales 2464.8 hectáreas (50%) están en variedades típicas o tradicionales y 2423.7 hectáreas (50%) en café tecnificado, de las cuales 1744.2 ha (35.7%) son de variedad Caturra y 679.5 Ha (13.9%) corresponden a la variedad Colombia.

Considerando la importancia biogeográfica de la región, las altas pendientes del suelo y las fuentes de agua, debe destacarse que 749 hectáreas de café tecnificado están con sombra, y 1456.9 hectáreas con semi-sombrío, lo cual, sumado con las hectáreas de café típico, conforman una masa boscosa que no ejercen un impacto ambiental tan negativo como otros tipos de explotaciones agropecuarias. Hay 217.8 hectáreas (9%) de café tecnificado que están a pleno sol. Son 1652.2 hectáreas de café tecnificado (68%) que son cultivos menores de 8 años y 771.5 hectáreas (32%) son iguales o mayores a 8 años.

### SECTOR SECUNDARIO

Este sector de la economía, tiene incipiente desarrollo en el municipio, debido a que hay una alta dependencia de productos manufacturados y procesados, materiales para la construcción, la agricultura y los alimentos. El desarrollo de la sociedad de consumo, las multinacionales y la economía de mercado han originado esta mayor dependencia y la desaparición de un numeroso grupo de artesanos, como sastres, modistas, zapateros, talabarteros y fabricantes de jabones y velas.

### SECTOR DE LA AGROINDUSTRIA

La agroindustria más representativa del municipio, es la panelera; contándose actualmente con 22 trapiches en funcionamiento, siendo los de mayor tamaño los trapiches de la cabecera municipal y el de Salmelia.

Esta agroindustria tuvo un apogeo durante la colonización de la región y hasta la década de los 50, ya que casi todas las fincas, disponían de un trapiche panelero de tracción animal o humana (machucaderos o matagentes), los cuales han desaparecido en un buen número, luego de la bonanza cafetera.

Los trapiches que aún se conservan, utilizan motores de ACPM para su funcionamiento y como combustible para el horno, es utilizado el bagazo de la caña, suplementado con leña.

Actualmente el Municipio no es autosuficiente en panela, aunque gran parte lo abastece la producción local.

El Cairo cuenta con dos Empresas Asociativas de Trabajo, una dedicada al ramo textil y otra a la elaboración de café molido; ambas equipadas con los elementos necesarios para cumplir su función.

### EL ECOTURISMO

Las características paisajísticas y naturales de la región de El Cairo, abren positivas expectativas para el desarrollo del Ecoturismo, lo que se evidencia actualmente con la visita de numerosos visitantes, tanto al casco urbano como a los bosques de niebla, aún conservados de la serranía, en los límites con el Chocó y el Corregimiento de Boquerón.

Muchos son los visitantes universitarios e investigadores nacionales y extranjeros, que visitan, estudian y disfrutan la biodiversidad de El Cairo, a quienes queremos brindarle una excelente estadía y garantizarles la seguridad que se merecen.

### SISTEMA SOCIAL MUNICIPAL

Demografía: El Municipio de El Cairo, registra una población proyectada por el DANE de 10.177 habitantes, que corresponden al 0.22% del total departamental, de los cuales 3.013 están ubicados en la cabecera municipal y 7.164 en el campo, por lo cual, es una población eminentemente rural.

Partiendo de otros censos, la población de El Cairo presenta un crecimiento negativo continuo, mostrando un decrecimiento de la población total, ya que nuestro Municipio tuvo un nivel poblacional superior a 20.000 habitantes entre los años 60 y 90 y dichos pobladores emigraron por falta de garantías sobre la seguridad de las familias.

Esta disminución de la población, recae fundamentalmente en el sector rural, ya que la población urbana, se ha mantenido más o menos estable.

De acuerdo con la Pirámide Demográfica de El Cairo Valle, el 50% de la población es menor de 19 años. Esta composición hace que la población, sea

calificada como joven, lo cual se constituye en una fortaleza para el futuro desarrollo.

El desempleo y las condiciones de pobreza, se han incrementado, dada la difícil situación económica del país, la crisis cafetera y las condiciones climáticas adversas.

Como resultado de las sucesivas crisis que ha venido sufriendo el sector cafetero; debido al clima, las plagas y la crisis económica y agraria; se ha traducido en el crecimiento negativo de la de la producción, la economía y la población.

#### **DEBILIDADES SECTOR AGROAMBIENTAL <sup>ii</sup>**

- Hay baja eficiencia en la producción agrícola, porque no se invierte en el campo y en el mejoramiento de la producción agrícola.

- Se observa la agudización de los fenómenos climáticos, que aumentan los niveles de desempleo y la crisis social.

- El Municipio genera un bajo valor en rentas propias, con alta dependencia de recursos externos y baja capacidad presupuestal.

- Hay un continuo uso del manejo extractivo de los recursos naturales agudizando la crisis ambiental.

- La dependencia del monocultivo del café, con baja diversificación en la producción agropecuaria, no estimula la producción de Alimentos.

- La casi nula capacitación en los trabajadores del campo, no ha permitido la diversificación.

- Se presenta baja estabilidad en los trabajos.

- Hay carencia de sistemas productivos, rentables y sostenibles.

- El municipio tiene potencial en desarrollo ecoturístico asociado con la estrategia nacional de la biodiversidad, pero falta inversión foránea.

- Falta una mayor eficiencia en el aparato productivo a través de un adecuado manejo del territorio y sus recursos naturales.

- El bajo nivel de coordinación interinstitucional entre el gobierno departamental y nacional, está generando el agotamiento del recurso suelo y el aumento de la erosión.

#### **5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Se hace necesario el reconocimiento de El Cairo como municipio al cumplir los 100 de años de fundación (marzo de 2019), porque con esta iniciativa legislativa se destaca el esfuerzo de sus gentes por lograr progreso y desarrollo, e impulsar los esfuerzos de sus gobernantes que pretenden con sus ciudadanos “garantizar condiciones de vida digna, promover la inclusión social, combatir la desigualdad, mejorar los accesos a una justicia pronta y efectiva, proteger los derechos de la

población más vulnerable, fortalecer los lazos y los vínculos sociales; todo ello hace parte de un esquema de gobierno dirigido a crear un ambiente pacífico, armónico y democrático entre los habitantes”.

#### **6. TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**

#### **TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 31 DE JULIO DE 2019 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 229 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

#### **DECRETA:**

Artículo 1°. La Nación colombiana se asocia a la celebración de los 100 años de la fundación del municipio de El Cairo en el departamento del Valle del Cauca.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional, para que, de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para concurrir con las siguientes obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el municipio de El Cairo en el departamento del Valle del Cauca:

a) Centro de Acopio para concentrar la Producción Agrícola para su Mercadeo.

b) Equipo de Maquinaria Amarilla, como Motoniveladora, Vibrocompactador, Volqueta.

c) Placas Huellas para 5 kilómetros de vías rurales del municipio.

d) Construcción y dotación del Hospital Santa Catalina del municipio.

e) Cubierta para el Coliseo Deportivo del Colegio de la Presentación.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar; reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar; de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

#### **7. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

No hay modificaciones al texto.

<sup>ii</sup> Informe del Alcalde Municipal de El Cairo, Valle del Cauca, José Ubency Arias Jiménez, 2019.



**8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2019 CÁMARA, 229 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2019 CÁMARA, 229 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. La Nación colombiana se asocia a la celebración de los 100 años de la fundación del municipio de El Cairo en el departamento del Valle del Cauca.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional, para que, de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para concurrir con las siguientes obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el municipio de El Cairo en el departamento del Valle del Cauca:

- a) Centro de Acopio para concentrar la Producción Agrícola para su Mercadeo.
- b) Equipo de Maquinaria Amarilla, como Motoniveladora, Vibrocompactador, Volqueta.
- c) Placas Huellas para 5 kilómetros de vías rurales del municipio.
- d) Construcción y dotación del Hospital Santa Catalina del municipio.
- e) Cubierta para el Coliseo Deportivo del Colegio de la Presentación.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar; reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar; de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

De los Honorables Representantes,

  
ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

  
ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA  
Representante a la Cámara  
Ponente

**PROPOSICIÓN**

En virtud de las anteriores consideraciones, solicitamos atentamente a los honorables Representantes miembros de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 153 de 2019 Cámara, 229 de 2019 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones, de acuerdo con el texto propuesto.**

De los honorables Representantes,

  
ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

  
ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA  
Representante a la Cámara  
Ponente

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga en el departamento de Santander con motivo de la celebración de sus 400 años de fundación y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. ANTECEDENTES
2. CONTEXTO HISTÓRICO Y OBJETO DEL PROYECTO
3. MARCO NORMATIVO
4. CONVENIENCIA
5. IMPACTO FISCAL
6. PROPOSICIÓN
1. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley 159 de 2019 fue radicado el 14 de agosto de 2019 ante la Secretaría de la Honorable Cámara de Representantes, el cual fue asignado a la Comisión Segunda Constitucional.

Para el trámite en la Cámara de Representantes fue designado como ponente único el honorable Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa.

## 2. CONTEXTO HISTÓRICO Y OBJETO DEL PROYECTO

El 22 de diciembre del año 2022, la ciudad de Bucaramanga, capital de Santander, cumplirá 400 años de fundación<sup>1</sup>. El antiguo sector Real de Minas es hoy una de las capitales colombianas con mayor reconocimiento nacional y es un lugar donde el talento, la valentía y el emprendimiento de sus habitantes se han convertido en un centro de referencia.

Con motivo del cumplimiento de este cuarto centenario, se radicó el presente proyecto de ley en el Congreso de la República, soportado, además, en la necesidad social y económica de que la nación colombiana se asocie a su debida celebración y en la reivindicación histórica y cultural que sostiene esta efeméride.

El propósito con las disposiciones contenidas en la ley no es solamente celebrar el centenario sino también retribuir mediante una serie de acciones públicas, materiales e inmateriales, a los habitantes de Bucaramanga por su valioso legado al fortalecimiento económico y democrático del Estado colombiano.

## 3. MARCO NORMATIVO

**Normas constitucionales o legales que soportan el proyecto de ley.**

**Sobre la naturaleza jurídica de las leyes de honores.**

Es común encontrar dentro del procedimiento legislativo el curso de un buen número de proyectos de ley que “involucran al Estado, a través de decisiones públicas, con expresiones o manifestaciones sociales, artísticas, culturales e históricas (...) y frente a las cuales las instituciones públicas han asumido responsabilidades generalmente relacionadas con la imposición de erogaciones presupuestales o de gasto público”<sup>2</sup>.

*Tales decisiones, han sido adoptadas, entre otros, en el contexto de las llamadas **leyes de honores, de conmemoraciones y de reconocimientos***

*institucionales en general, entendiéndose por tales, aquellas leyes cuyo objeto o finalidad puede ser, o bien exaltar o enaltecer a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacados públicamente por promover significativamente valores de interés constitucional, o bien promocionar, respaldar y/o apoyar ciertos bienes -materiales e inmateriales-, monumentos, eventos, situaciones o manifestaciones que tengan o se les reconozca un valor cultural, social o histórico determinado<sup>3</sup>. (Las negrillas son nuestras).*

En reiteradas ocasiones nuestro máximo tribunal constitucional ha debido resolver sendos problemas jurídicos relacionados con las leyes de honores, y en cumplimiento de esa labor, ha tenido la oportunidad de rescatar la legitimidad constitucional de las leyes que rinden homenajes, las que celebran aniversarios de municipios colombianos y las que hacen conmemoraciones o reconocimientos institucionales en general.

De esa manera, la Corte ha dejado claro que el Congreso de la República, en virtud de la cláusula general de competencia y por expreso mandato del numeral 15 del artículo 150 de la Carta Política, se encuentra ampliamente facultado para adoptar ese tipo de medidas, cuyo propósito, es el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacados públicamente, así como también a ciertos bienes, monumentos, eventos o situaciones a los que se les reconozca un valor cultural, social o histórico determinado, e incluso arquitectónico o turístico<sup>4</sup>.

Igualmente, como se constata en la Sentencia C-817 de 2011, la jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente:

1. *La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas “... exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad”.*

2. *Contrario a como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, “esta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin*

<sup>1</sup> Existen cuestionamientos académicos serios sobre la auténtica fundación de Bucaramanga como los señalados por el doctor Armando Martínez Garnica, ex presidente de la Academia de Historia de Santander. Sin embargo, la fecha 22 de diciembre de 1622 ha sido históricamente aceptada como el día que se “formó” lo que hoy conocemos como Bucaramanga, “con límites muy similares a los que actualmente se han fijado en el área metropolitana”.

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-570 de 2016. Actores Paula Andrea Sánchez Camargo y Cristian Julián Carreño Piragauta. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>3</sup> Ibíd.

<sup>4</sup> Ibíd.

*contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos.*

3. *Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria” y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley.”*

4. *El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo.*

*Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber:*

- i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos;*
- ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y*
- iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios<sup>5</sup>.*

Eso sí, sostiene la Corte también, las leyes de honores no pueden por ningún motivo servir de instrumento para desconocer las reglas superiores y orgánicas en materia presupuestal.

Es por ello que de conformidad con la Sentencia C-162 de 2019, se constata que, si bien es cierto que el legislativo se encuentra habilitado para expedir este tipo de normas, no es menos cierta ni imperativa la condición de que esas normas se ajusten a los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo.

En el mismo sentido, acorde con la Sentencia C-782 de 2001, se encuentra que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, siempre y cuando, no sea “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual sería inexecutable. El Congreso puede aprobar “la eventual inclusión de la partida correspondiente” mientras que al Gobierno le compete “decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos”.

Estamos pues, frente a un nuevo proyecto de ley sobre honores que destaca un hecho en particular: **la conmemoración de los cuatrocientos (400) años de fundación de la ciudad de Bucaramanga**, capital del departamento de Santander y denominada

comúnmente como la “Ciudad Bonita de Colombia” o la “Ciudad de los Parques”.

El móvil fundamental de tramitar esta iniciativa en el Congreso bajo la modalidad de honores, cobra especial relevancia por la necesidad de asociar la nación a la celebración del cuarto centenario de esta localidad colombiana.

El proyecto está amparado básicamente en el valor histórico y cultural que la efeméride puede aportar para la consolidación institucional y para el desarrollo local de la ciudad.

No obstante, el espíritu de la ley no puede verse reducido únicamente al hecho en mención, esto es, la celebración de los 400 años de la ciudad.

Consideramos que este proyecto aporta un valor constitucional de gran magnitud, si se tiene en cuenta que las apuestas contenidas en el articulado apuntan también al cumplimiento efectivo de derechos fundamentales como la educación, la salud, el acceso a la justicia, entre otros.

En ese sentido, el proyecto trae consigo una serie de disposiciones y autorizaciones dirigidas al Gobierno nacional para que se permita un amplio margen de inversiones y decisiones públicas relacionadas con la imposición de erogaciones presupuestales o de gasto público, tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de los bucaramanguenses y de sus derechos constitucionales.

Como se ha reiterado ya, una de las características de las leyes de honores es que, por su carácter singular, su alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis.

Este proyecto se enfoca exclusivamente en un homenaje público a la ciudad de Bucaramanga mediante diferentes obras de interés social que en consonancia con la Sentencia C-162 de 2019, se pueda entremezclar con aspectos relacionados con la asignación de partidas presupuestales. Pero, de nuevo, hay que resaltar, lo hacemos con un estricto apego a las normas vigentes relacionadas con el estatuto orgánico de presupuesto para que además sean consecuentes con el plan nacional de desarrollo y el plan plurianual de inversiones.

#### **Sobre algunas leyes de honores vigentes en Colombia.**

En un ejercicio de revisión interna del ordenamiento jurídico colombiano, encontramos algunas leyes que poseen características similares a este nuevo proyecto que iniciará su trámite en el Congreso, y que demuestra la viabilidad técnica y legislativa para su desarrollo.

En el siguiente cuadro, sin pretender ser una exposición exhaustiva de la materia, resumimos brevemente las leyes vigentes que representan un ejemplo de probabilidad legal para lo que proponemos.

<sup>5</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-817 de 2011. Actora: Tatiana Arias Cadavid. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.



**Leyes de honores y reconocimientos a municipios en Colombia**

<b>Ley</b>	<b>Título</b>	<b>Municipio reconocido</b>	<b>Objeto de la ley</b>
<b>LEY 1478 DE 2011</b>	Por medio de la cual se rinde honores al municipio de Armero, Guayabal con ocasión del Vigésimo Quinto Aniversario de la tragedia del desaparecido municipio de Armero.	Armero, Tolima.	<p>Como reconocimiento por el Vigésimo Quinto Aniversario de la tragedia del desaparecido municipio de Armero, la Nación, a través de los Ministerios correspondientes, podrá contribuir al fomento, y desarrollo de programas y proyectos que adelante el municipio de Armero, Guayabal.</p> <p>Autorícese al Gobierno nacional para establecer una asignación especial que permita el pago directo del pasivo pensional, derivado de la carga prestacional trasladada del extinto municipio de Armero, al nuevo municipio de Armero, Guayabal.</p>
<b>LEY 1789 DE 2016</b>	Por la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian y rinden homenaje al Municipio de San Antonio, en el departamento de Tolima, con motivo de la conmemoración de los cien años de su fundación y se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras de inversión social	San Antonio, Tolima.	<p>Rendir homenaje público al Municipio de San Antonio, en el departamento del Tolima, con motivo de la conmemoración de su centenario de erigirse como municipio.</p> <p>Con motivo de su centenario, se autoriza al Gobierno nacional para que de conformidad con el artículo 341 de la Constitución Política, se incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para permitir la ejecución, recuperación, adición, y terminación de los programas de inversión, insignias de esta Conmemoración en el municipio de San Antonio.</p>
<b>LEY 1791 DE 2016</b>	Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 145 años de haber sido erigido como Municipio, Ciudad Bolívar en el departamento de Antioquia	Ciudad Bolívar, Antioquia.	<p>La Nación se asocia a la conmemoración de los 145 años de haber sido erigido como municipio Ciudad Bolívar en el departamento de Antioquia.</p> <p>A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la financiación de obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Ciudad Bolívar.</p>

Ley	Título	Municipio reconocido	Objeto de la ley
<b>LEY 1800 DE 2016</b>	Por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración de los 150 años del municipio de Pensilvania en el departamento de Caldas, se le rinden honores y se dictan otras disposiciones	Pensilvania, Caldas.	<p>La Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración y rinden público homenaje al municipio de Pensilvania, en el departamento de Caldas, con motivo de los ciento cincuenta años (150) de su fundación, los cuales se celebran el día 3 de febrero de 2016.</p> <p>A partir de la sanción de la presente ley el Gobierno nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación o impulsar a través de todos los mecanismos de cofinanciación que contribuyan con la ejecución de proyectos de desarrollo regional.</p>
<b>LEY 1853 DE 2017</b>	Por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Pitalito en el departamento del Huila con motivo de la celebración del bicentenario de su fundación y se dictan otras disposiciones.	Pitalito, Huila.	La presente ley tiene como finalidad que la nación se asocie a los doscientos (200) años de la fundación de Pitalito y rinda un homenaje público a través de distintos reconocimientos de carácter histórico, material, cultural y ambiental, como contribución al municipio y sus habitantes por su aporte y compromiso durante estos dos siglos, al fortalecimiento de la identidad nacional, la democracia, la consolidación de la paz, las libertades públicas, el respeto por los derechos humanos, el desarrollo cultural y sostenible de la nación y a la consolidación del espíritu nacional de cohesión social e integración territorial.
<b>LEY 1867 DE 2017</b>	Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de vida político-administrativa del departamento del Cesar, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.	Cesar.	<p>La Nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de vida político-administrativa del departamento del Cesar, que se celebrarán el 21 de diciembre de 2017, el cual fue creado mediante la Ley 25 del veintiuno (21) de junio de mil novecientos sesenta y siete (1967) y rinde público homenaje a sus habitantes, enalteciendo la memoria de quienes intervinieron en su creación.</p> <p>Autorícese al Gobierno nacional para que de conformidad con los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, asigne en el Presupuesto General de la Nación, e impulse a través del Sistema de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar obras y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del departamento del Cesar.</p>

También merece la pena mencionar que actualmente el Congreso de la República se encuentra discutiendo un proyecto con similitudes al propuesto y que se refiere a la conmemoración de los quinientos (500) años de fundación de Santa Marta, en el departamento de Magdalena.

Se trata del **Proyecto de ley número 225 de 2018 Senado**, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde público homenaje al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta en el departamento del Magdalena con motivo de la celebración de los quinientos (500) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.

#### 4. CONVENIENCIA

##### Sobre la fundación de Bucaramanga

La versión sobre la fundación de Bucaramanga más aceptada refiere que el Presbítero Miguel Trujillo y el capitán Andrés Páez de Sotomayor establecieron un pueblo de indios siguiendo las disposiciones del auditor Juan de Villabona Zubiaurre, visitador de la provincia de Pamplona el 22 de diciembre de 1622.

El artículo **“Bucaramanga: Su historia y sus principales problemas de pobreza y miseria”**, de autoría de Horacio Duque, da cuenta que:

*Ese día [el 22 de diciembre de 1622] el presbítero de Trujillo y el juez poblador, Andrés Páez de Sotomayor, por comisión del Oidor, levantaron un Acta dando por terminada la iglesia y sacristía del lugar, a la que dieron el nombre de Real de Minas de Bucaramanga, donde luego de celebrar la misa, repartieron los resguardos entre los indígenas de las distintas encomiendas, con límites muy similares a los que actualmente se han fijado en el área metropolitana.*

*Los delegatorios del Oidor Villabona y Zubiaurre no pretendieron erigir una ciudad, sino hacer la reducción y sometimiento político definitivo de los indios que les había sido encomendados para su explotación, ya que sabían que la fundación de las ciudades coloniales estaba rodeada de requisitos y solemnidades de poder que siempre se cumplieron en otras de mayor jerarquía en la época colonial, con acta de nacimiento realmente establecida.*

*Formalidades preurbanas que consistían en el trazo de plaza y calles, reparto de solares destinados al asiento y edificación de grandes y lujosas mansiones para blancos españoles, casas para criollos y mestizos, señalamiento de tierras ejidales, construcción de iglesia y casa cural, designación de autoridades como alcalde propio, regidores, colector de rentas y escribano público. El fundador, en un gesto inocultable de poder, desenvainaba la espada, daba grandes voces proclamando la conformación de la nueva ciudad y ordenaba el envío del Acta original al Consejo de Indias en Sevilla. Por la gracia del Rey vendrían más tarde los blasones que darían cuarteles de nobleza a la nueva fundación. Poco de esto se registra y por eso es tan débil la memoria en la fundación de Bucaramanga en diciembre de 1622.*

*Refiere, igualmente, el cronista historiador que la ranchería no daba señales de progreso hasta la llegada y arraigo de los grandes señores de Girón y sus familias, quienes en busca de unos aires más refrescantes y saludables adquirirían propiedades y edificaban casas pajizas; otros buscando la expansión de sus negocios agrícolas y pecuarios, venían a la meseta a construir en una u otra parte sin propósito de formar una ciudad y sin consultar alineación alguna, sin tener en cuenta las leyes de Indias; haciendo que la incipiente aldea en su parte antigua que es la occidental, aparezca irregular y desordenada en la delineación de sus caminos.*

*En síntesis, el antecedente de Bucaramanga se remonta al año de 1622 cuando se establece el pueblo de indios adscrito a la jurisdicción de Pamplona por orden del oidor Juan de Villabona y Zubiaurre. Es importante reiterar que el poblamiento indígena en la meseta de Bucaramanga y en las cuencas de los ríos Oro y Frío fue posterior a la Conquista española. Los requerimientos de trabajo por la explotación de los aluviones de oro, condujo a una gran movilidad de mano de obra indígena, procedente de cacicazgos lejanos como Guaca, Umpalá, Jérira, Cepitá y Suaque e incluso de aún más lejos como de la ciudad de San Cristóbal (Venezuela) dando origen a un número importante de rancherías siendo una de ellas Bucaramanga.*

*Veinticinco años después de congregadas a vivir en traza de pueblo, las diversas rancherías de lavadores apenas llegaban a 214 habitantes según empadronamiento de Pedro Robayo.*

#### 5. IMPACTO FISCAL

##### Sobre la estimulación económica y social de la ciudad con el presente proyecto de ley.

Como ya está expresado más arriba en la presente exposición de motivos, el espíritu de esta ley no puede verse reducido únicamente a la celebración simplemente dicha de los 400 años de la ciudad de Bucaramanga.

La iniciativa, además de soportar un importante aporte constitucional en tanto las disposiciones contenidas en el articulado apuntan al cumplimiento efectivo de derechos fundamentales como la educación, la salud y el acceso a la justicia, entre otros; este proyecto de ley también llama la atención sobre la necesidad de inversiones y decisiones públicas para una adecuada estimulación económica y social de Bucaramanga.

Hasta hace un poco más de cinco años, Bucaramanga era conocida como el “milagro económico” de Colombia. Diversos medios de comunicación especializados definían la ciudad como “una economía diversificada, con precios bajos, buena oferta educativa, un sector empresarial pujante y con mucha tradición”<sup>6</sup> que hacían de ella,

<sup>6</sup> La República. (18 de abril de 2013). “Un milagro económico llamado Bucaramanga”. En línea: <https://www.larepublica.co/economia/un-milagro-economico-llamado-bucaramanga-2036739>.



la ciudad con los niveles de pobreza, de indigencia y de desigualdad más bajos de todo el país.

En un proceso de consolidación, la capital de Santander ha sido un milagro económico digno de comparación a países desarrollados, afirmaba el diario económico *La República*.

Los datos que daban piso a estas afirmaciones provenían del DANE.

*El DANE reveló las cifras de pobreza, la cual pasó de 34,1% en 2011 a 32,7% en 2012, es decir, que en Colombia hay 15 millones de pobres. En Bucaramanga, ciudad de medio millón de habitantes, esta cifra fue de 10,4%, dato que está muy por debajo de la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015, que es del 28,5%. Además, es la única con una pobreza extrema de 1,2%, frente al 10,4% del promedio nacional.*

*La capital de Santander tiene el nivel de desigualdad más bajo, con un Coeficiente Gini de 0,432, frente al 0,539 del total nacional.*

*Estos números son de un país desarrollado. Bucaramanga es un caso impresionante, gracias a la generación de empleo por parte de sectores como la construcción y por las microempresas familiares que aumentan los ingresos de los más pobres, dijo el rector de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo Bucaramanga (Uniciencia), Diego Otero.*

*Este buen panorama lo engrosan otros indicadores. La llamada Ciudad Bonita cuenta con un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita que casi dobla el nacional: es de \$22,3 millones, frente al promedio del país de \$13,3 millones. Su tasa de desempleo es de 9,5% y su inflación, de 1,3%<sup>7</sup>.*

Más aún, se decía que “la capital santandereana ha punteado en el país por las buenas cifras económicas que, para algunos analistas, la convirtieron en un boom financiero, en algunos aspectos incluso por encima de grandes urbes como Medellín, Cali o Barranquilla. La variedad en la actividad de industrias y empresas destacadas en software, salud, educación, calzado, joyería, metalmecánica, avicultura, hidrocarburos, construcción y textiles, entre otros sectores estratégicos, disparó los índices de la ciudad, de medio millón de habitantes, convirtiendo a la región en la cuarta economía del país”<sup>8</sup>.

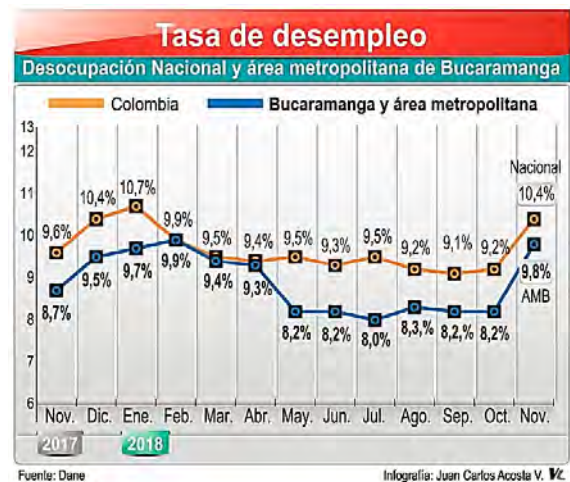
*La llamada Ciudad de los Parques o Ciudad Bonita tiene el segundo mejor ingreso per cápita de todas las ciudades de país, con 1,8 millones de pesos al mes en promedio, justo después de Bogotá y cerca del doble del ingreso nacional promedio; y su inflación es solo del 1,3 por ciento, menos de la mitad de la tasa nacional<sup>9</sup>.*

Sin embargo, las cifras que podemos encontrar ahora, en la segunda mitad del año 2019, acercándonos al cuarto centenario de su fundación, controvierten lo visto anteriormente.

Ya no existe el denominado milagro económico en Bucaramanga.

*De acuerdo con el informe de Mercado Laboral del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE, la tasa de desocupación en la capital santandereana se ubicó en 9,8%, esto significó que se registraron 59 mil desocupados. La tasa global de participación fue de 66,2% y la de ocupación de 59,7%, para el periodo analizado.*

*Estos resultados llevaron a un aumento del desempleo. Con relación al mismo trimestre del año pasado, creció 1,1 puntos porcentuales, pps, es decir, 7 mil desocupados más, y frente al trimestre anterior (octubre- diciembre de 2018), subió 1,6 pps, lo que significó 9 mil personas sin empleo<sup>10</sup>.*



Para junio de 2019, Bucaramanga ya contaba con una cifra de desempleo de dos dígitos: 10.6%. Superior al promedio nacional.

Adicionalmente, según la Cámara de Comercio de Bucaramanga, la pobreza monetaria, que para Santander en el 2017 fue de 18,9%, proporción que lo ubicó en el cuarto lugar por departamentos en Colombia, en el caso del área metropolitana de Bucaramanga la cifra alcanzó el 12%, y se destaca un crecimiento considerable desde el 2014.

Por su parte, la pobreza extrema, que se conoce como el porcentaje de personas que perciben ingresos inferiores a 250 mil pesos mensuales muestra un aumento en Bucaramanga (1.4%).

Así pues, lo que está ocurriendo en Bucaramanga es una grave regresión social y económica con una tasa de informalidad laboral que rodea el 54% y no parecen existir mecanismos viables, concretos y certeros para reactivar y estimular nuevamente la economía local.

<sup>7</sup> Ibíd.

<sup>8</sup> *El Tiempo*. (5 de abril de 2014). El ‘milagro’ de Bucaramanga, la Ciudad Bonita. En línea: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13787736>

<sup>9</sup> Ibíd.

<sup>10</sup> Vanguardia Liberal. (1° de marzo de 2019). “Bucaramanga inició el 2019 con más desempleados”. En línea: <https://www.vanguardia.com/economia/local/bucaramanga-inicio-el-2019-con-mas-desempleados-XB571770>.

Por ese motivo, el presente proyecto de ley pretende aprovechar la conmemoración de la fundación de Bucaramanga en 2022; preparar todas las alternativas legales, económicas, culturales, deportivas e industriales posibles para la consolidación de una nueva Marca Ciudad, capaz de responder a los desafíos del siglo XXI y cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible.

Para lograrlo, solicitamos al Congreso de la República apoyar el trámite y consecución final de esta iniciativa de ley.

## 6. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, dar primer debate con la finalidad de aprobar el Proyecto de ley número 159 de 2019 Cámara “*por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga en el departamento de Santander con motivo de la celebración de sus 400 años de fundación y se dictan otras disposiciones*”.

De los honorables Representantes,



CARLOS ARDILA ESPINOSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Putumayo

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga en el departamento de Santander con motivo de la celebración de sus 400 años de fundación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto que la Nación se asocie a la celebración de los cuatrocientos (400) años de fundación de la ciudad de Bucaramanga, que tuvo lugar el 22 de diciembre de 1622, y que se rinda un homenaje público a la “Ciudad Bonita de Colombia” por medio de distintos reconocimientos de carácter histórico, material, cultural, social y ambiental, como contribución a sus habitantes y a su valioso legado para el fortalecimiento económico y democrático del Estado colombiano.

Artículo 2°. *Honores.* Se autoriza al Gobierno nacional para que, en conjunto con el Congreso de la República, rinda honores a la ciudad de Bucaramanga el día 22 de diciembre de 2022, mediante una programación cultural especial que exalte y conmemore el cuarto centenario de su fundación.

El Ministerio de Cultura y la Alcaldía de Bucaramanga estarán a cargo de la coordinación y

desarrollo de estas efemérides para dar cumplimiento al presente artículo.

Artículo 3°. *Reconocimientos históricos y culturales.* Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Santander y a la Alcaldía de Bucaramanga en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de proyectos de patrimonio material e inmaterial; de remodelación, recuperación y/o construcción de monumentos e íconos escultóricos alusivos a los 400 años y en general para la infraestructura histórica y cultural de Bucaramanga, a fin de unirse a la conmemoración de los cuatrocientos años de su fundación.

Artículo 4°. *Reconocimientos sociales y ambientales.* Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad en materia presupuestal y en coordinación con las entidades públicas nacionales competentes, se puedan adelantar obras y actividades de interés público, social y ambiental con motivo de la celebración de los cuatrocientos (400) años de fundación de Bucaramanga.

Parágrafo 1°. Las obras relacionadas en el presente artículo deberán contribuir al desarrollo local, a la estimulación económica de Bucaramanga y al bienestar de sus habitantes, promoviendo avances en cualquiera de los siguientes temas: educación; formalización laboral; cobertura y calidad en salud; agua potable y saneamiento básico; servicios públicos y de telecomunicaciones; industria y logística; comercio exterior y ruedas de negocios; infraestructura vial; turismo; protección medio ambiental; deporte; y acceso a la justicia.

Artículo 5°. En todo caso, las inversiones que logren ser aprobadas para el cumplimiento de la presente ley, deberán ajustarse a los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo y a las bases del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 6°. Servicios Postales Nacionales S. A. (472) emitirá una estampilla como reconocimiento conmemorativo a los 400 años de la fundación de Bucaramanga cuyos ingresos servirán para el financiamiento de los programas señalados en la presente ley.

Artículo 7°. *Fondo Bucaramanga 400 años.* Para efectos de la conmemoración de los cuatrocientos (400) años de fundación de la ciudad de Bucaramanga, se crea un fondo cuenta sin personería jurídica denominado Fondo Bucaramanga 400 años.

Este Fondo estará adscrito al Ministerio de Cultura y se integrará con los siguientes recursos:

1. Recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos que se le asignen del Presupuesto de la Gobernación de Santander y de la Alcaldía de Bucaramanga.
3. Recursos que el Ministerio de Cultura designe para la finalidad señalada.

4. Recursos que otras entidades nacionales destinen para la conmemoración de los cuatrocientos (400) años de la fundación de Bucaramanga a través de los convenios interadministrativos con el Ministerio de Cultura.

5. Aportes de Cooperación Internacional.

6. Donaciones, transferencias o aportes en dinero que reciba.

Para las vigencias de 2021 y 2022 se harán las asignaciones presupuestales necesarias para el funcionamiento del fondo cuenta.

Parágrafo 1°. Los recursos del fondo cuenta establecidos en este artículo podrán manejarse en un patrimonio autónomo.

Parágrafo 2°. El fondo cuenta establecido en el presente artículo tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022.

Artículo 8°. *Vigencia de la ley.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Putumayo  
Ponente

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 889 - viernes 13 de septiembre de 2019

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de ley número 231 de 2019 Cámara de Representantes, por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9°, 289 y 337 de la Constitución Política. .... 1

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 029 de 2019 Cámara, por medio del cual se establece un piso de aumento a los salarios pagados en el territorio nacional. .... 11

Informe de ponencia para primer debate texto aprobado, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate en la Comisión Segunda al Proyecto de ley número 153 de 2019 Cámara, 229 de 2019 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cien años de la fundación del municipio de El Cairo, departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones..... 13

Informe de ponencia para primer debate en Cámara y texto propuesto al Proyecto de ley número 159 de 2019 Cámara, por medio de la cual la nación se asocia y rinde homenaje a la ciudad de Bucaramanga en el departamento de Santander con motivo de la celebración de sus 400 años de fundación y se dictan otras disposiciones. .... 18