



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 931

Bogotá, D. C., miércoles, 25 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 074 DE 2019 CÁMARA

por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 080 DE 2019 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 2019

Honorable Representante

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 074 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 080 de 2019 Cámara.

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 074 de 2019 Cámara, *por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política*, acumulado con el

Proyecto de Acto Legislativo número 080 de 2019 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia*, con base en las siguientes consideraciones:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo número 074 de 2019 Cámara, fue radicado el día 24 de julio de 2019 por el Honorable Senador José Luis Pérez Oyuela, Honorable Representante Oswaldo Arcos Benavides, Honorable Representante Karen Violette Cure Corcione, Honorable Representante Ángela Patricia Sánchez Leal, Honorable Representante Karina Estefanía Rojano Palacio, Honorable Representante José Daniel López Jiménez, Honorable Representante Jairo Humberto Cristo Correa, Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado, Honorable Representante José Gabriel Amar Sepúlveda, Honorable Representante Modesto Enrique Aguilera Vides, Honorable Representante Mauricio Parodi Díaz, Honorable Representante Eloy Chichi Quintero Romero, Honorable Representante Gloria Betty Zorro Africano, Honorable Representante Carlos Mario Farelo Daza, Honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras, Honorable Representante Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Honorable Representante Salim Villamil Quessep, Honorable Representante Julio César Triana Quintero, Honorable Representante Jorge Méndez Hernández, Honorable Representante Aquileo Medina Arteaga y Honorable Representante David Ernesto Pulido Novoa.

Por su parte, el Proyecto de Acto Legislativo número 080 de 2019 Cámara, fue radicado el día 30 de julio de 2019 por el Honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas, Honorable Representante Harry Giovanni González García,

Honorable Representante Juan Fernando Reyes Kuri, Honorable Representante Andrés David Calle Aguas, Honorable Representante Alejandro Alberto Vega Pérez, Honorable Representante Nilton Córdoba Manyoma, Honorable Representante José Daniel López Jiménez, Honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes, Honorable Representante Julián Peinado Ramírez, Honorable Representante Juan Carlos Rivera Peña.

En razón a que dichos Proyectos de Acto Legislativo tratan sobre la misma materia fueron acumulados y el día 11 de septiembre fui designado como ponente para primer debate.

II. OBJETO

“La novedad consiste entonces en el cambio de paradigma ... la naturaleza, en tanto ser vivo, es considerada un sujeto titular de derechos”
(Corte Constitucional del Ecuador)

En esencia las dos iniciativas de Acto Legislativo persiguen el mismo objeto, esto es incorporar a la Constitución, de manera expresa, un mandato general en favor del reconocimiento de la naturaleza, como una entidad viviente sujeto de derechos. De igual manera, establecer como deber de las personas y el ciudadano el respeto de los derechos de la naturaleza.

III. RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LA NATURALEZA COMO SUJETO DE DERECHOS

3.1 A nivel CONSTITUCIONAL

- **ECUADOR** es el primer país del mundo en reconocer a nivel constitucional desde **2008**, a la naturaleza o Pacha Mama como sujetos de derechos, lo que incluye el respeto integral de su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, así como su restauración¹.

¹ “Artículo 10. (...) La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución”.
“(...) Capítulo Séptimo Derechos de la naturaleza
Artículo 71. La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.
Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán (sic) los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.
El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.
Artículo 72. La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de Indemnizar a los individuos y colectivos que

- En el Estado de **COLORADO, ESTADOS UNIDOS**, se aprobó en **2014** una enmienda constitucional a fin de facultar a los municipios para expedir leyes estableciendo los derechos fundamentales de la naturaleza².
 - En **MÉXICO** se han aprobado reformas constitucionales para reconocer los Derechos de la Naturaleza en el Estado de Guerrero en **2014**³, Ciudad de México en **2017**⁴ y Estado de Colima en **2019**⁵.
- ### 3.2 A nivel LEGAL
- **TAMAQUA BOROUGH, PENNSYLVANIA, ESTADOS UNIDOS**, es el primer municipio del mundo en reconocer en el **2006**, derechos de la naturaleza mediante ORDENANZA, al considerar como “personas” a las comunidades naturales y ecosistemas y otorgarles derechos civiles⁶.
 - **BOLIVIA** reconoció a la Madre Tierra como sujeto colectivo de interés público en la LEY

dependan de los sistemas naturales afectados (...)” (negrilla fuera de texto).

² “The power to enact local laws (...) establishing the fundamental rights of (...) nature (...)” (artículo 32 (2)(a)). <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload685.pdf>

³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Decreto número 433 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. “Artículo 2°. (...) el Estado deberá garantizar y proteger los derechos de la naturaleza en la legislación respectiva”. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173564/Constitucion_politica_estado_libre_soberano_guerrero.pdf

⁴ Constitución Política de la Ciudad de México. 2017. En vigencia desde el 17 de septiembre de 2018. Artículo 18(A)(3) “Para el cumplimiento de esta disposición se expedirá una ley secundaria que tendrá por objeto reconocer y regular la protección más amplia de los derechos de la naturaleza conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo **sujeto de derechos**”. (Negrilla fuera de texto). http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

⁵ “La naturaleza, conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo **sujeto de derechos**, deberá ser respetada en su existencia, en su restauración y en la regeneración de sus ciclos naturales, así como la conservación de su estructura y funciones ecológicas (...)” (negrilla fuera de texto). <http://www.biodiversidadla.org/Noticias/Historico-Colima-reconoce-derechos-de-la-naturaleza-en-Constitucion>

⁶ “Borough residents, natural communities, and ecosystems shall be considered “persons” for the purposes of the enforcement of the civil rights of those residents, natural communities, and ecosystems.” (Ordinance número 612, 2006) <https://ejatlas.org/conflict/tamaqua-borough-passes-ordinance-on-rights-of-nature>

071 de 2010⁷, en este mismo sentido lo hizo la **CIUDAD DE MÉXICO** en la Ley de Protección a la Tierra de 2013⁸.

- **NUEVA ZELANDA** declaró el entonces parque natural “Te Urewera” como “entidad legal” y sujeto de derechos y como tal, una persona legal mediante la LEY “Te Urewera” de 2014⁹ y en este mismo sentido declaró con la LEY de 2017 al “Te Awa Tupua” como “persona legal” a efectos de proteger al río Whanganui¹⁰.
- **LAFAYETTE, COLORADO, ESTADOS UNIDOS**, mediante ORDENANZA se expidió en 2017 la Carta de los Derechos Climáticos, donde se reconoce el derecho a los ecosistemas a un clima sano¹¹.
- **AUSTRALIA**, en 2017 declaró mediante LEY al río Yarra como una entidad natural viva e integrada¹².

⁷ Ley de Derechos de la Madre Tierra. 2010. “Artículo 5°. (CARÁCTER JURÍDICO DE LA MADRE TIERRA). Para efectos de la protección y tutela de sus derechos, la Madre Tierra adopta el carácter de sujeto colectivo de interés público. La Madre Tierra y todos sus componentes incluyendo las comunidades humanas son titulares de todos los derechos inherentes reconocidos en esta Ley. La aplicación de los derechos de la Madre Tierra tomará en cuenta las especificidades y particularidades de sus diversos componentes. Los derechos establecidos en la presente Ley, no limitan la existencia de otros derechos de la Madre Tierra”.

<http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20071%20DERECHOS%20DE%20LA%20MADRE%20TIERRA.pdf>

⁸ Ley Ambiental de Protección a La Tierra en el Distrito Federal. 2013. “Artículo 86 Bis 3. Para efectos de la protección y tutela de sus recursos naturales, la Tierra adopta el carácter de ente colectivo sujeto de la protección del interés público. En su aplicación se tomarán en cuenta las especificidades y particularidades de sus diversos componentes”.

⁹ Te Urewera Act 2014. “Te Urewera is a legal entity, and has all the rights, powers, duties, and liabilities of a legal person.” (artículo 11(1)). Ver: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2014/0051/latest/whole.html>

¹⁰ Te Awa Tupua Act 2017. Te Awa Tupua is a legal person and has all the rights, powers, duties, and liabilities of a legal person. (artículo 14 (1)). Ver: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html>

¹¹ Ordenanza número 02, Series 2017. “Right to a Healthy Climate. All residents and ecosystems of the City of Lafayette possess a right to a healthy climate (...)” (artículo 1(a)). Ver: <https://cocrn.org/lafayette-climate-bill-rights/>

¹² Yarra River Protection (Wilip-gin Birrarung murrn) Act 2017. “To provide for the declaration of the Yarra River and certain public land in its vicinity for the purpose of protecting it as one living and integrated natural entity (...)” (artículo 1° (a)). Ver: [http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web_Notes/LDMS/PubStatbook.nsf/51dea49770555ea6ca256da4001b90cd/DD1ED871D7DF8661CA2581A700103BF0/\\$FILE/17-049aa%20authorised.pdf](http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web_Notes/LDMS/PubStatbook.nsf/51dea49770555ea6ca256da4001b90cd/DD1ED871D7DF8661CA2581A700103BF0/$FILE/17-049aa%20authorised.pdf)

- **ESTADO DE PERNAMBUCO, BRAZIL**, mediante modificaciones a las LEYES ORGÁNICAS de 2017 y 2018, se reconoce el derecho de la naturaleza de existir, prosperar y evolucionar en los municipios de Bonito¹³ y Paudalho¹⁴, así mismo, en este último municipio se reconoce además derechos de la naturaleza a la Fuente de agua mineral en San Severino Ramos¹⁵.
- **TOLEDO, OHIO, ESTADOS UNIDOS**, en un antecedente histórico, la comunidad mediante referendo logró en 2019 que se promulgara la “Carta de Derechos del Lago Erie” siendo la primera LEY en este país en reconocer derechos legales a un ecosistema¹⁶.
- **UGANDA**, en la LEY Nacional Ambiental de 2019, reconoció a la naturaleza los derechos de existir, persistir, mantener y regenerar sus ciclos vitales, estructura, funciones y sus procesos de evolución¹⁷.

3.3. A nivel JURISPRUDENCIAL

• ESTADOS UNIDOS

En el salvamento de voto emitido por el Juez William O. Douglas en la sentencia de Corte Suprema de Estados Unidos en abril de 1972, en el caso Sierra Club vs. Morton, afirmó que los recursos naturales deberían tener el derecho de demandar por su propia protección¹⁸.

• ECUADOR

En sentencia de marzo de 2018, la Corte Constitucional del Ecuador negó la acción de incumplimiento impetrada contra la sentencia de apelación de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja del 30 de marzo de 2011, que contiene la primera sentencia judicial aplicando las disposiciones constitucionales de reconocimiento del río Vilcabamba como sujeto de derechos¹⁹.

¹³ Ver página 6: <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload644.pdf>

¹⁴ <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload720.pdf>

¹⁵ <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload832.pdf>

¹⁶ https://www.democracynow.org/es/2019/2/27/titulares/ohio_voters_grant_lake_erie_the_right_to_sue_polluters

¹⁷ National Environment Act 2019. “Nature has the right to exist, persist, maintain and regenerate its vital cycles, structure, functions and its processes in evolution.” (artículo 4(1))

¹⁸ <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload684.pdf>. p.6.

¹⁹ <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload659.pdf>

Continuando con la aplicación de los DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LA NATURALEZA, en la jurisprudencia se ha reconocido a las Islas Galápagos en 2012²⁰ como sujeto de derechos.

- **INDIA**

En 2018, el Tribunal Superior del Estado de Uttarakhand reconoció al **reino animal** como una entidad legal con los derechos, deberes y responsabilidades de una persona viva. Una decisión anterior de ese tribunal reconoció los derechos de los ríos **Ganges y Yamuna**, pero esa decisión ha sido suspendida²¹.

“Pero no se detuvieron ahí, unas semanas después de la primera sentencia, se atrevieron a ir mucho más allá y decidieron extender el ámbito de protección de la naturaleza y declararon sujeto de derechos a varios glaciares, ríos, selvas y bosques del Himalaya.

(...) Para hacer realidad la protección de dichas entidades naturales, en especial del Ganges, se determinó que el río –amparado bajo la figura de ‘menor con capacidad legal’– debía ser representado por dos tutores: el gobernador y el fiscal general del Estado de Uttarakhand con el objeto de proteger, conservar y preservar a la fuente hídrica. Sin embargo, dichos guardianes, en lugar de cumplir la orden, apelaron la decisión ante la Corte Suprema de India y esta, al seleccionar el caso para su estudio ha decidido suspender los efectos de la sentencia del Tribunal de Uttarakhand, así que la suerte de la protección del río Ganges ha quedado a la deriva hasta que la Corte Suprema (máximo organismo judicial del país) tome una decisión definitiva”²².

- **BANGLADESH**

En enero de 2019, la Alta Corte de Bangladesh les reconoció a todos los ríos de ese país el estatus de “persona legal” a fin de protegerlos de la invasión ilegal de sus rondas²³.

- **BRAZIL**

En marzo de 2019, la Corte Superior de Justicia reconoció, desde una perspectiva ecológica basada

en el principio de la dignidad humana, a los animales no humanos como sujetos de derechos²⁴.

IV. JURISPRUDENCIA NACIONAL

- **Sentencia C-632 de 2011²⁵**

Al resolver la Corte Constitucional la exequibilidad del inciso primero del artículo 31 y los párrafos 1° y 2° del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 (Régimen sancionatorio ambiental), se pronunció acerca de los derechos de la naturaleza, en los siguientes términos:

“Teniendo en cuenta el objetivo que persiguen, las medidas compensatorias se inscriben, entonces, dentro de los mecanismos que el sistema jurídico ambiental ha instituido en defensa de los derechos de la naturaleza. Sobre este particular, es bueno recordar que el daño ambiental da lugar a la afectación de dos tipos de intereses: los personales y los naturales. Conforme con ello, el ordenamiento jurídico, al constituir los medios de defensa y garantía de los derechos, ha previsto la reparación a favor de las personas que puedan resultar afectadas en sus patrimonios y derechos (a través del resarcimiento propio de las acciones civiles –individuales y colectivas–), y la compensación o restauración para garantizar y asegurar los derechos de la naturaleza, concretamente, en relación con los derechos a mantener y regenerar sus ciclos vitales.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

“(...) Ciertamente, como ya fue mencionado, esta Corporación ha considerado que, uno de los casos en que se puede juzgar y sancionar un mismo comportamiento, sin violar el principio non bis in ídem, tiene lugar cuando la conducta imputada ofenda distintos bienes jurídicamente protegidos y cuando los procesos y sanciones atiendan a distintas finalidades. Tales circunstancias se encuentran cumplidas en el presente caso, ya que, mientras las medidas compensatorias o de restitución son impuestas por autoridades administrativas y buscan garantizar los derechos de la naturaleza, las acciones civiles se tramitan ante autoridades judiciales (los jueces civiles) y persiguen la reparación a favor de las personas que han resultado afectadas en sus derechos y bienes a causa del daño ambiental. Sin duda que en uno y otro caso, se busca proteger distintos bienes jurídicos –el interés público y el interés privado–, a través de autoridades que persiguen fines distintos y que pertenecen a distintas ramas del poder público.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia número 017-12-SIN-CC, caso No. 0033-10-IN. <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload661.pdf>

²¹ <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/cientificos-piden-reconocer-los-derechos-de-la-naturaleza-364628>

²² <https://www.semana.com/nacion/todo-lo-que-debe-saber-sobre-la-marcha-del-primero-de-abril/articulo/que-tienen-en-comun-colombia-nueva-zelanda-e-india/551271>

²³ <https://www.dhakatribune.com/bangladesh/court/2019/01/30/turag-given-legal-person-status-to-save-it-from-encroachment>

²⁴ <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload820.pdf>

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-632 de 2011 del 24 de agosto de 2011. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

• **Sentencia T- 622 del 2016 – río Atrato**²⁶

La Corte Constitucional reconoció “al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas”.

Ese alto tribunal en desarrollo del reconocimiento conceptuó:

“Ahora bien, las múltiples disposiciones normativas que existen y el enfoque pluralista que promueve la propia Carta Política, hacen que la relación entre la Constitución y el medio ambiente sea dinámica y en permanente evolución. En este sentido, es posible establecer al menos tres aproximaciones teóricas que explican el interés superior de la naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano y la protección especial que se le otorga: (i) en primer lugar, se parte de una visión antropocéntrica[80] que concibe al ser humano presente como única razón de ser del sistema legal y a los recursos naturales como simples objetos al servicio del primero, (ii) un segundo punto de vista biocéntrico reivindica concepciones más globales y solidarias de la responsabilidad humana, que abogan –en igual medida– por los deberes del hombre con la naturaleza y las generaciones venideras; (iii) finalmente, se han formulado posturas **ecocéntricas** que conciben a la **naturaleza como un auténtico sujeto de derechos** y que respaldan cosmovisiones plurales y alternativas a los planteamientos recientemente expuestos”. (Negrilla fuera de texto).

“(…) Por su parte, la visión biocéntrica deriva en un primer momento de una concepción antropocéntrica en tanto estima que la naturaleza debe protegerse únicamente para evitar la producción de una catástrofe que extinga al ser humano y destruya al planeta. Bajo esta interpretación la naturaleza no es sujeto de derechos, sino simplemente un objeto a disposición del hombre. Sin embargo, se diferencia del enfoque puramente antropocéntrico en la medida en que considera que el patrimonio ambiental de un país no pertenece en exclusiva a las personas que habitan en él, sino también a las futuras generaciones y a la humanidad en general. De tal manera que lo que ocurra con el ambiente y los recursos naturales en China puede terminar afectando a otras naciones, como a los Estados Unidos y a América Latina, como África y a Oceanía, lo que constituye una suerte de solidaridad global que, dicho sea de paso, encuentra fundamento en el concepto de desarrollo sostenible.” (Subrayado fuera de texto).

“Finalmente, el enfoque ecocéntrico parte de una premisa básica **según la cual la tierra no pertenece al hombre** y, por el contrario, asume que el hombre es quien pertenece a la tierra, como cualquier otra especie. De acuerdo con esta interpretación, la especie humana

es solo un evento más dentro de una larga cadena evolutiva que ha perdurado por miles de millones de años y por tanto de ninguna manera es la dueña de las demás especies, de la biodiversidad ni de los recursos naturales como tampoco del destino del planeta. En consecuencia, esta teoría concibe a la **naturaleza como un auténtico sujeto de derechos** que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus representantes legales, verbigracia, por las comunidades que la habitan o que tienen una especial relación con ella.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

“Este enfoque en particular, al igual que los anteriores, encuentra pleno fundamento en la Constitución Política de 1991, en particular, en la fórmula del ESD (artículo 1° superior) en tanto define a Colombia como una República democrática, participativa y pluralista, y, por supuesto, en el mandato constitucional de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación (artículos 7° y 8°). Respecto de este último enfoque la Corte ha señalado en la reciente Sentencia C-449 de 2015 que la perspectiva ecocéntrica puede constatarse en algunas decisiones de esta Corporación; por ejemplo, la Sentencia C-595 de 2010 anota que la Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra. En igual sentido, la Sentencia C-632 de 2011 expuso que:

“en la actualidad, la **naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios**, que, como tal, deben ser **protegidos y garantizados**. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza’. Postura que principalmente ha encontrado justificación en los saberes ancestrales en orden al principio de diversidad étnica y cultural de la Nación (artículo 7° Superior)”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

“En este orden de ideas, el desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad, no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una **entidad viviente** compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son **sujetos de derechos individualizables**, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades. En síntesis, solo a partir de una actitud de profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016 del 10 de noviembre de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio.

“(…) En concreto, la aplicación del principio de precaución en el presente caso tendrá como objetivos, (i) prohibir que en adelante se usen sustancias tóxicas como el mercurio en actividades de explotación minera, ya sean legales e ilegales; y (ii) **declarará que el río Atrato es sujeto de derechos que implican su protección, conservación, mantenimiento** y en el caso concreto, **restauración**, como se verá con más adelante en el fundamento 9.32.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

“En consecuencia, la Corte ordenará al Gobierno nacional que **ejercer la tutoría y representación legal de los derechos del río** (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente) **en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó**; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes del río. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período de tiempo las comunidades accionantes deberán escoger a su representante.” (Subrayado fuera de texto).

“(…) [L]a justicia con la naturaleza debe ser aplicada más allá del escenario humano y **debe permitir que la naturaleza pueda ser sujeto de derechos**. Bajo esta comprensión es que la Sala considera necesario dar **un paso adelante en la jurisprudencia hacia la protección constitucional de una de nuestras fuentes de biodiversidad más importantes: el río Atrato**. Esta interpretación encuentra plena justificación en el interés superior del medio ambiente que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional y que está conformado por numerosas cláusulas constitucionales que constituyen lo que se ha denominado la “Constitución Ecológica” o “Constitución Verde”. Este conjunto de disposiciones permiten afirmar la trascendencia que tiene el medio ambiente sano y el vínculo de interdependencia con los seres humanos y el Estado”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

“De lo expuesto anteriormente se derivan una serie de obligaciones de protección y garantía del medio ambiente a cargo del Estado quien es el primer responsable por su **amparo, mantenimiento y conservación**, que debe materializar a través de políticas públicas ambientales responsables (gobernanza sostenible), la expedición de documentos Conpes, de legislación en la materia y de Planes Nacionales de Desarrollo, entre otros; por supuesto, sin perjuicio del **deber de protección y cuidado que también le asiste a la sociedad civil y a las propias comunidades de cuidar** los recursos naturales y la biodiversidad. En este sentido la Sala considera pertinente hacer un llamado de

atención a las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato para que protejan, dentro del ejercicio de sus costumbres, usos y tradiciones, el medio ambiente del cual son sus primeros guardianes y responsables (…)” (negrilla fuera de texto).

“(…) En este contexto, para la Sala resulta necesario avanzar en la interpretación del derecho aplicable y en las formas de protección de los derechos fundamentales y sus sujetos, debido al gran grado de degradación y amenaza en que encontró a la cuenca del río Atrato. Por fortuna, a nivel internacional (….) se ha venido desarrollando un nuevo enfoque jurídico denominado **derechos bioculturales**, cuya premisa central es la relación de profunda unidad e interdependencia entre naturaleza y especie humana, y que tiene como consecuencia un nuevo entendimiento socio-jurídico en el que la **naturaleza y su entorno** deben ser tomados en serio y **con plenitud de derechos**. Esto es, como **sujetos de derechos**. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

• **Sentencia AHC4806 - 2017 - Oso de anteojos²⁷**

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia en la decisión de la impugnación frente a sentencia judicial dentro del *habeas corpus* promovido a favor del oso de anteojos de nombre “chucho”, aunque no lo reconoció como sujeto de derechos, se pronunció de la siguiente manera:

“(…) Lo expresado implica modificar el concepto de **sujeto de derecho en relación con la naturaleza**, flexibilizando la perspectiva de que, quien es titular de derechos correlativamente está obligado a cumplir deberes; humanos, **aun cuando son sujetos de derechos no poseen recíprocamente deberes**. En esta órbita, por tanto, son sujetos de derechos sin deberes, o en cuanto que a estos no se les pueden imponer obligaciones por tratarse precisamente de sujetos de derecho sintientes, frente a quienes el principal guardador, representante, agente oficioso y responsable es el hombre en forma individual o colectiva. **Si se considera que no pueden ser sujetos de derecho por no estar gravados con deberes recíprocamente, significa navegar en un autoantropocentrismo individualista o colectivista, totalmente egoísta y reduccionista, para ver como iguales a quienes son totalmente diferentes, a pesar de constituir, parte esencial de la cadena biótica con peculiaridades propias**.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

“(…) **Los animales son sujetos de derecho sintientes no humanos que como tales tienen prerrogativas en su condición de fauna protegida a**

²⁷ Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil. Sentencia AHC4806-2017 del 26 de julio de 2017. M. P. LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA. Seleccionada para Revisión por la Corte Constitucional, Expediente T-6.480.577.

la salvaguarda por virtud de la biodiversidad y del equilibrio natural de las especies, y especialmente la de naturaleza silvestre. Como tales, deben ser objeto de conservación y protección frente al padecimiento, maltrato y crueldad injustificada (...)" (negrilla fuera de texto).

"(...) El contexto expuesto en los numerales anteriores, demuestra la existencia de abundante doctrina paralela no solo en normas e instrumentos internacionales, sino también precedentes jurisprudenciales, y un suficiente marco filosófico en donde se **reconoce abiertamente a los animales y a otros sujetos como "seres sintientes no humanos", titulares de derechos**, los cuales gozan de la protección del Estado constitucional en caso de resultar amenazados o violados." (Negrilla fuera de texto).

- **Sentencia STC4360 – 2018 – Amazonia²⁸**

La Honorable Corte Suprema de Justicia mediante sentencia reconoció a la *Amazonia colombiana* como entidad, "sujeto de derechos", en estos términos:

"(...) Por tanto, en aras de proteger ese ecosistema vital para el devenir global, tal como la Corte Constitucional declaró al río Atrato, se **reconoce a la Amazonia Colombiana como entidad, "sujeto de derechos", titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran.**" (Negrilla fuera de texto).

- **Tribunal Administrativo de Boyacá – páramo de Pisba²⁹**

En fallo de tutela de segunda instancia, en agosto de 2018, el Tribunal Administrativo de Boyacá declaró el *páramo de Pisba* como sujeto de derechos, titular de protección, conservación, mantenimiento y restauración.

Y agrega el Tribunal:

"(...) Para la Sala resulta claro que los deberes enunciados como a cargo del Estado, no pueden ser satisfechos si previamente no se da a los páramos la especial protección que merecen como **sujetos de derechos**, y como entes de los cuales también se derivan ciertos derechos fundamentales y colectivos de la población que de éste dependen, so pena inclusive de comprometer su responsabilidad internacional." (Subrayado y negrilla fuera de texto).

²⁸ Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil. Sentencia STC4360 – 2018 del 5 de abril de 2018. M. P. LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA.

²⁹ Tribunal Administrativo de Boyacá. Expediente. 5238 3333 002 2018 00016 01. Fallo del 9 de agosto de 2018. M. P. CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ.

- **Juzgado Único Civil Municipal de La Plata-Huila – río La Plata³⁰**

A nivel municipal, el Juzgado de La Plata en sentencia de tutela, reconoció al río La Plata como sujeto de derechos, en los siguientes términos:

"(...) Así las cosas, para este estricto caso, este estrado judicial con profundo respeto por la naturaleza y siguiendo lo adocinado por la jurisprudencia ambiental, **reconocerá al "Río La Plata" como sujeto de derechos**, evaluará los hechos denunciados que afectaron a ese recurso hídrico en razón de esa condición y adoptará las medidas de protección que considere necesarias, una vez se examine lo propio frente a los derechos de los tutelantes." (Negrilla fuera de texto).

- **Tribunal Administrativo del Tolima – ríos Coello, Combeima y Cocora³¹**

Por su parte, el Tribunal Administrativo del Tolima reconoció a tres importantes ríos: "*Coello, Combeima y Cocora, sus cuencas y afluentes como entidades individuales, sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades*" (negrilla y subrayado fuera de texto).

- **Tribunal Superior de Medellín, Antioquia – río Cauca³²**

El Tribunal Superior de Medellín en segunda instancia reconoció "*al río Cauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo de EPM, y del Estado*" (negrilla y subrayado fuera de texto).

- **Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad**

En el más reciente fallo, el Juez Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad reconoció al río Pance como sujeto de derechos para ser conservado, bajo protección, mantenimiento y restauración.³³

V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En las últimas décadas el mundo está evidenciando un cambio de paradigma en la interpretación de la relación jurídica *humanidad-naturaleza*, que se expresa en la incorporación en el orden jurídico de los DERECHOS DE LA NATURALEZA a existir, prosperar, evolucionar, a ser conservada, protegida, y restaurada, esto es, al reconocimiento de la naturaleza como SUJETO DE DERECHOS.

³⁰ Juzgado Único Civil Municipal La Plata, Huila. Radicado 41-396-40-03-001-2019-00114-00. Fallo del 19 de marzo de 2019. Juez. JUAN CARLOS CLAVIJO GONZÁLEZ.

³¹ Tribunal Administrativo del Tolima. Expediente. 73001-23-00-000-2011-00611-00. Fallo del 30 de mayo de 2019. M. P. JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA.

³² Tribunal Superior de Medellín. Expediente. 05001 31 03 004 2019 00071 01. Fallo del 17 de junio de 2019. M. P. JUAN CARLOS SOSA LONDOÑO.

³³ <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/los-alcances-del-fallo-que-ordena-protector-y-conservar-el-rio-pance-389868>

Como bien lo dice la Corte Constitucional del Ecuador:

*“(…) los derechos de la naturaleza constituyen una de las innovaciones más interesantes y relevantes de la Constitución actual [del Ecuador], pues se aleja de la concepción tradicional “naturaleza-objeto” que considera a la naturaleza como propiedad y enfoca su protección exclusivamente a través del derecho de las personas a gozar de un ambiente natural sano, para dar paso a una noción que reconoce derechos propios a favor de la naturaleza. La novedad consiste entonces en el cambio de paradigma sobre la base del cual, **la naturaleza, en tanto ser vivo, es considerada un sujeto titular de derechos**. En este sentido, es importante resaltar que la Constitución de la República consagra una doble dimensionalidad sobre la naturaleza y al ambiente en general, al concebirla no solo bajo el tradicional paradigma de objeto de derecho, sino también como un sujeto, independiente y con derechos específicos o propios.”*

Lo anterior refleja dentro de la relación jurídica naturaleza-humanidad, una visión biocéntrica en la cual, se prioriza a la naturaleza en contraposición a la clásica concepción antropocéntrica en la que el ser humano es el centro y medida de todas las cosas donde la naturaleza era considerada una mera proveedora de recursos.”³⁴ (Subrayado fuera de texto).

A su turno, la Corte Constitucional colombiana ha expresado³⁵:

*“(…) [E]l desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad, no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una **entidad viviente** compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son **sujetos de derechos individualizables**, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades. En síntesis, solo a partir de una actitud de profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista.”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En el derecho tradicional las corporaciones, por ejemplo, tienen derechos, pero la naturaleza es considerada un objeto. Estamos entonces ante un cambio de paradigma donde debemos considerar a la naturaleza como una entidad viviente que tiene derechos y no como un objeto al que se le puede

explotar, esto es considerar a la NATURALEZA como SUJETO DE DERECHOS.

“Es interesante observar cómo se han otorgado derechos a entidades no humanas como corporaciones o estados, e incluso se está discutiendo actualmente sobre la personalidad jurídica de los robots, mientras que el debate sobre los derechos de la naturaleza parece en un segundo plano.

*(…) Aunque el movimiento por promover los derechos de la naturaleza es similar al movimiento por los derechos de los animales, es decir, ambos buscan promover los derechos de formas de vida no humana, los derechos de los animales, como **los derechos humanos, están focalizados en el individuo, mientras que los de la naturaleza se asemejan más a derechos colectivos**.”³⁶* (Subrayado fuera de texto).

Los ríos y sus cuencas, páramos, áreas protegidas y animales alrededor del mundo han recibido reconocimiento en las instancias constitucionales, legales o jurisprudenciales, como sujetos titulares de derechos, expresión máxima del cambio de paradigma en la interpretación de la relación humanidad-naturaleza, para pasar de una relación naturaleza-objeto a una de naturaleza-sujeto.

En Colombia este cambio de paradigma en la relación jurídica naturaleza-humanidad ha avanzado de manera jurisprudencial, reconociendo desde un enfoque ecocéntrico³⁷, en reiteradas sentencias proferidas desde el 2016, a la naturaleza (ríos Atrato, La Plata, Coello, Combeima, Cocora y Cauca, la Amazonia y el páramo de Pisba) como una entidad, “SUJETO DE DERECHOS”, titular de la protección, conservación, mantenimiento y restauración.

¿Qué significa que la naturaleza sea sujeto de derechos?

“Reconocer que la Amazonia tiene derechos (por ejemplo, a la supervivencia y la integridad) es decir que todos los ciudadanos podemos exigir su protección, incluso ante los tribunales, sin importar si somos habitantes de la región. Es más: no hace falta mostrar que la deforestación afecta los derechos de seres humanos porque, en sí misma, ella viola los derechos de una entidad (la Amazonia) que los tiene.”³⁸

³⁶ <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/cientificos-piden-reconocer-los-derechos-de-la-naturaleza-364628>

³⁷ “Esta tendencia obedece a un enfoque “ecocéntrico” que parte de una premisa básica: la relación con la Tierra no pertenece a los humanos, pues presupone que los humanos son quienes pertenecen al planeta no en términos de propiedad, sino como una parte más del todo.” Tomado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/primeros-rios-despues-montanas-y-ahora-la>

³⁸ <https://www.dejusticia.org/en/column/amazonia-sujeto-de-derechos/>

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia número 166-15-SEP-CC, caso N.º 0507-12-EP. p. 9.

Ver: <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload661.pdf>

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016 del 10 de noviembre de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio.

“Algunos de los intereses de la naturaleza que se han considerado de importancia de cara a otorgar dichos derechos **incluyen los intereses de existencia, hábitat o el cumplimiento de funciones ecológicas.**”³⁹

Es imperativo entonces que Colombia materialice el cambio de paradigma de la relación jurídica *humanidad-naturaleza* y eleve a rango constitucional lo que la jurisprudencia en reiteradas sentencias ha reconocido desde un enfoque ecocentrista: la naturaleza como entidad viviente “sujeto de derechos”, que gozará de la protección por parte del Estado y respeto de las personas a fin de asegurar su existencia, hábitat, bienestar, restauración, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, así como la conservación de su estructura y funciones ecológicas, expresión máxima de los DERECHOS DE LA NATURALEZA.

VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA

6.1 CONSTITUCIONAL:

Artículo 114. *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
2. *Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*
3. *Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.*
4. *Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.*

6.2 LEGAL:

LEY 3ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

Artículo 2º. *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar*

primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos. (Subrayado por fuera del texto).

LEY 5ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Artículo 219. *Atribución constituyente. Las Cámaras Legislativas tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto expresamente en la misma Ley Fundamental y reglamentado en la presente ley.*

Artículo 220. *Suspensión de la facultad constituyente. Durante el período constitucional tiene plena vigencia esta atribución constituyente, siendo titular el Congreso de la República. No obstante, a partir de la elección e integración de una Asamblea Constituyente, quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones.*

Artículo 221. *Acto Legislativo. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.*

Artículo 222. *Presentación de proyectos. Los proyectos de acto legislativo podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios.*

Artículo 223. *Iniciativa constituyente. Pueden presentar proyectos de acto legislativo:*

1. El Gobierno nacional.
2. Diez (10) miembros del Congreso
3. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.
4. Un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país.
5. Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país.

³⁹ <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/cientificos-piden-reconocer-los-derechos-de-la-naturaleza-364628>.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 074 DE 2019 CÁMARA	TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 080 DE 2019 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Título “Por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política”</p>	<p>Título “Por el cual se modifica el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia”.</p>	<p>Título “Por el cual se modifican <u>los</u> artículos <u>79 y 95</u> de la Constitución Política de Colombia”.</p>	<p>Se ajusta el título para ser consistente con las modificaciones propuestas, como consecuencia de la acumulación de los PAL.</p>
<p>Artículo 1º. El artículo 79 de la Constitución quedará así: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.</p> <p>Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</p> <p><u>Los animales como seres sintientes serán protegidos contra toda forma de tratos crueles, actos degradantes, muerte innecesaria y procedimientos injustificados o que puedan causarles dolor o angustia. Los individuos domésticos y los que transitoriamente se hallen fuera de su hábitat natural serán considerados sujetos de derechos en las condiciones que determine la ley. Es deber de las autoridades en todos los órdenes desarrollar políticas y programas que contribuyan al bienestar de los animales.</u></p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 79 de la Constitución Política el cual quedará, así: Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.</p> <p>Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</p> <p><u>La naturaleza, como una entidad viviente sujeto de derechos, gozará de la protección y respeto por parte del Estado y las personas a fin de asegurar su existencia, hábitat, restauración, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, así como la conservación de su estructura y funciones ecológicas.</u></p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 79 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.</p> <p>Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</p> <p>La naturaleza, como una entidad viviente sujeto de derechos gozará de la protección y respeto por parte del Estado y las personas a fin de asegurar su existencia, hábitat, bienestar, restauración, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, así como la conservación de su estructura y funciones ecológicas.</p>	<p>El texto propuesto en el Proyecto de Acto Legislativo 080 de 2019, recoge el Proyecto de Acto Legislativo 074 de 2019, toda vez que ofrece una propuesta constitucional más general, al consagrar a la “naturaleza” como sujeto de derechos, en cuyo término se entienden incluidos los animales.</p> <p>El término naturaleza ha sido desarrollado por la jurisprudencia nacional, en este sentido: “la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos (...)” (Sentencias C-632 de 2011, T-080 de 2015 y T-622 de 2016).</p> <p>Y continúa la Corte Constitucional señalando que “(...) en al menos 120 constituciones en las que se protege un amplio rango de factores que componen la naturaleza y la biodiversidad como el agua, el aire, la tierra, la fauna, la flora, los ecosistemas, el suelo, el subsuelo y la energía, entre otros (...)” (Sentencia T-622 de 2016)</p> <p>Por lo tanto, esta ponencia no desconoce lo propuesto por el Proyecto de Acto Legislativo 074 de 2019, sino que, por el contrario, recoge en la consagración a nivel constitucional a la naturaleza, incluido los animales, como sujetos de derechos.</p> <p>Se incluye en el texto propuesto el bienestar, lo que se predica más comúnmente de los animales.</p> <p>Se elimina, por unidad de materia, el deber de respeto de las personas, el que quedaría consagrado en el artículo siguiente, que modifica el artículo 95 de la Constitución Política, referente a los deberes de las personas.</p>

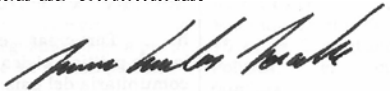
TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 074 DE 2019 CÁMARA	TEXTO ORIGINAL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 080 DE 2019 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 2°. El artículo 95 de la Constitución quedará así:</p> <p>La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.</p> <p>Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.</p> <p>Son deberes de la persona y del ciudadano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios. 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas. 3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales. 4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica. 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. 6. Propender al logro y mantenimiento de la paz. 7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia. 8. Proteger los recursos naturales y culturales del país, respetar los derechos de los animales y propender por su bienestar y velar por la conservación de un ambiente sano. 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. 	<p>Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 95 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.</p> <p>Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.</p> <p>Son deberes de la persona y del ciudadano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios. 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas. 3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales. 4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica. 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. 6. Propender al logro y mantenimiento de la paz. 7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia. 8. Proteger los recursos naturales y culturales del país, respetar los derechos de los animales la naturaleza y propender por su bienestar y velar por la conservación de un ambiente sano. 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. 	<p>En consistencia con lo argumentado en el artículo anterior, se incluye, por unidad de materia, el deber de las personas, de respetar los derechos de la naturaleza, en cuyo término, como se mencionó, se incluye a los animales, en consecuencia, se elimina la referencia a los animales.</p>
<p>Artículo 3°. Este Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>		<p>Artículo 3°. <i>Vigencia.</i> El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva con las modificaciones propuestas y, en consecuencia, solicito a los

honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 074 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 080 de 2019 Cámara,

por el cual se modifican los artículos 79 y 95 de la Constitución Política de Colombia.


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 Representante a la Cámara
 Ponente ✕

IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 074 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 080 DE 2019 CÁMARA

por el cual se modifican los artículos 79 y 95 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 79 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

La naturaleza, como una entidad viviente sujeto de derechos gozará de la protección por parte del Estado a fin de asegurar su existencia, hábitat, bienestar, restauración, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, así como la conservación de su estructura y funciones ecológicas.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 95 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.


Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales;

4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. *Propender al logro y mantenimiento de la paz;*
7. *Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;*
8. *Proteger los recursos culturales y naturales del país, respetar los derechos de la naturaleza y velar por la conservación de un ambiente sano;*
9. *Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.*

Artículo 3°. **Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 Representante a la Cámara
 Ponente ✕

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 182 DE 2019 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre de 2019

Honorable Representante

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

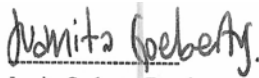
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 182 de 2019, por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

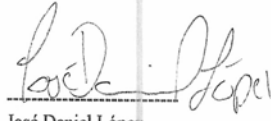
En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 182 de 2019, por el cual se modifica el

artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

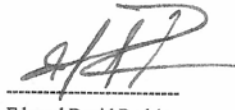


Juanita Goebertus Estrada
Coordinadora ponente

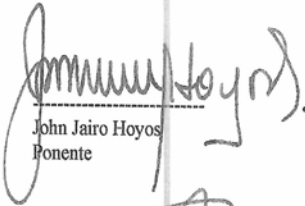
Oscar Hernán Sánchez
Coordinador ponente



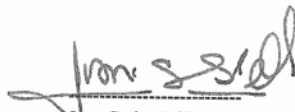
José Daniel López
Ponente



Edward David Rodríguez
Ponente



John Jairo Hoyos
Ponente



Juan Carlos Wills
Ponente



Carlos Germán Navas
Ponente

Luis Alberto Albán
Ponente.

I. TRÁMITES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo 182 de 2019, fue radicado el día de julio de 2019 por los honorables Congresistas, Juanita María Goebertus, Óscar Hernán Sánchez, Carlos Eduardo Guevara, José Jaime Uscátegui, Ángela Patricia Sánchez, José Daniel López, Germán Navas, Buenaventura León, Gabriel Santos, María José Pizarro, Mauricio Andrés Toro, Néstor Leonardo Rico, Enrique Cabrales, Carlos Alberto Carreño, Irma Luz Herrera, Édward Rodríguez, Carlos Acosta, Katherine Miranda, David Racero, Juan Carlos Wills.

Fueron designados como ponentes del proyecto los Representantes Juanita María Goebertus (Coordinadora ponente) Óscar Hernán Sánchez (Coordinador ponente) y como ponentes los Representantes Édward Rodríguez, José Daniel López, Germán Navas Talero, Luis Alberto Albán, John Jairo Hoyos, Juan Carlos Wills.

Se realizó audiencia pública el día miércoles 18 de septiembre, a continuación, se presenta un resumen de las apreciaciones de los intervinientes sobre el Proyecto de Acto Legislativo 182 de 2019.

La audiencia inicia con la presentación de la exdirectora de UNCRD, Claudia Hoshino, quien hizo énfasis en la necesidad de generar confianza e iniciar rápidamente con las acciones de integración de regional inmediatas, sin desconocer la necesidad de continuar con el trámite de la iniciativa legislativa en cuestión, seguido, por la intervención del Secretario de Planeación Departamental, quien hizo énfasis en la necesidad de aprovechar las figuras existentes en las leyes actuales como las RGP para iniciar con mecanismos de integración de manera ágil y sin vinculatoriedad, reconoce del proyecto de acto legislativo que le da espacio al gobernador de Cundinamarca en la toma de decisiones para aumentar la capacidad de los demás municipios frente

a Bogotá y e incidir de manera más equilibrada, aun así, insiste en que la propuesta de la Gobernación actual es generar una figura de RGP que se presentó a la alcaldía mayor de Bogotá sin ningún éxito, después, intervino Paola Gómez Subsecretaria de Planeación Distrital, quien informó que la Alcaldía Mayor de Bogotá presentará el texto de un proyecto de ley en alcance al artículo 325 de la Constitución insistiendo que según ellos no se requiere un acto legislativo para modificar las disposiciones de los modelos de áreas metropolitanas actuales dispuestas en la Constitución Política de Colombia en el artículo 319, por lo que el proyecto actual resulta ser el camino más largo, sin dejar de hacer énfasis en la necesidad de la integración regional.

También aclara que ellos disponen de un texto propuesto para regular la materia, seguida a la intervención del de la subsecretaria, interviene María Carolina Castillo a nombre de ProBogotá Región, quien mostró la relevancia y la necesidad de crear un mecanismo especial para la consolidación de la región metropolitana, reconociendo que hay hechos metropolitanos ya existentes y que se requiere tener algunas diferencias respecto a la figura tradicional de área metropolitana que entidad las particularidades de esta región del país y generen confianza a los demás municipios de la Sabana, algunas de las medidas que ratifica ProBogotá como un gran avance del proyecto de acto de legislativo son: la inclusión de la gobernación en la toma de decisiones, que permite una reglamentación en la que se pone como similares a todos los actores, no elimina no la corporación ambiental, finalmente por el grupo de los intervinientes invitados por los citantes, habló Carlos Enrique Cavalier quien hizo énfasis en la necesidad de iniciar la discusión sobre la región metropolitana y mencionó que desde el sector privado ve con buenos ojos el trámite en cuestión.

También intervinieron ciudadanos interesados en el desarrollo del proyecto de acto legislativo, quienes con diversas propuestas recomendaron que el instrumento normativo que se genere deberá estar basado en los principios de equidad territorial y en la necesidad de construir confianza entre Bogotá y los municipios circunvecinos, también se manifestaron algunas voces en contra del proyecto de acto legislativo por la falta de confianza que hay entre los municipios de la sabana, el temor a enfrentarse con Bogotá y por no definir de entrada la cantidad de municipios.

II. INTRODUCCIÓN

Este documento expone el Proyecto de Acto Legislativo “por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. Con este Acto Legislativo se busca crear el marco jurídico constitucional que permita la creación de la región administrativa de carácter especial “Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca” que tenga jurisdicción sobre Bogotá y los municipios circunvecinos con la ciudad capital.

En ese sentido, se busca que la conformación de la región metropolitana permita mejorar los procesos de planificación del territorio e implementación de políticas públicas regionales que resuelvan temas prioritarios como movilidad, prestación de servicios públicos, protección del medio ambiente, ordenamiento del territorio, logística, disposición de recursos sólidos, entre otros; convirtiéndose en un instrumento que sirva para planear eficientemente la región a futuro y atender los retos que se presentan por la falta de integración histórica.

Se debe resaltar que esta región ya existe de manera territorial y orgánica en la que hay dinámicas de colaboración que ocurren entre diferentes municipios, en temas como agua potable o transporte. Sin embargo, hay una necesidad latente de generar confianza entre Bogotá y los municipios aledaños para que dichos proyectos se expandan hacia soluciones concretas de las diferentes problemáticas de la región.

III. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

Desde la Constitución de 1991, mediante los artículos 1°, 319, y 325, se ha establecido la forma de organización territorial que tiene el país hoy en día. El artículo 1° definió que Colombia era una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, siendo la entidad más importante el municipio. Colombia se organiza en dos niveles, el nacional y el territorial, por lo que la organización política del Estado comprende la Nación y las entidades territoriales como los departamentos, distritos y municipios, siendo todos ellos personas jurídicas de derecho público. La Constitución Política permite que tanto las entidades territoriales, como otras de naturaleza administrativa, como las áreas metropolitanas, se configuren como personas de derecho público del orden territorial.

Si bien Colombia tiene un único centro de impulsión política y gubernamental, representado por la persona jurídica pública de la Nación, la descentralización es un principio que orienta la organización política y el ejercicio de las funciones necesarias del Estado. Así, “[l]a descentralización se ha entendido como la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente.”

En nuestro modelo constitucional se prevén distintos tipos de descentralización, a saber, territorial, por servicios, por colaboración y por estatuto personal. De acuerdo con la Corte Constitucional:

“[l]a descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales

regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. La descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas, v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros y, por último, la descentralización por estatuto personal, cuyo concepto fundamental es el destinatario de la norma jurídica. En esta hipótesis, la descentralización se realiza teniendo en cuenta las características distintas de las personas que habitan el territorio del Estado.”

Entonces, en virtud de la descentralización territorial es posible concebir a las entidades territoriales como capaces de ejercer funciones propias de la administración central.

Como resultado de la descentralización territorial, surge el concepto de autonomía como medular respecto a la organización del Estado en la fórmula de la Constitución de 1991. Si bien no todas las entidades descentralizadas gozan de autonomía, sí lo hacen las entidades territoriales que tienen derecho a “governarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales.” En suma, “[l]a autonomía de las entidades territoriales hace referencia entonces a la libertad que les es otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses.”

Además de la autonomía de las entidades territoriales como resultado de la descentralización territorial, en nuestro modelo constitucional mediante el artículo 288 de la Constitución se establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En particular, respecto al primer principio la Constitución precisa que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para cumplir los fines del Estado; este principio, por tanto, debe materializarse en las relaciones de las entidades territoriales con la nación y entre entidades de menor jerarquía.

Entonces, los principios de descentralización territorial, autonomía de las entidades territoriales y coordinación orientan tanto la organización del territorio, como la forma de interacción de las entidades territoriales entre ellas. Bajo este presupuesto, las entidades territoriales pueden buscar

arreglos institucionales que les permitan actuar de forma descentralizada, autónoma y coordinada, con el fin de lograr los objetivos comunes. Esto es de especial relevancia considerando la existencia de situaciones que requieren una respuesta conjunta por parte de distintas entidades territoriales, como por ejemplo, las soluciones de transporte y movilidad, y el tratamiento adecuado de recursos naturales compartidos.

Contrario a ser una figura que sustituye la Constitución, la “Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca” propuesta en este PAL es un desarrollo de los pilares sobre los cuales se erige el modelo de organización territorial que busca responder a desafíos no previstos en la figura del artículo 325. Como lo señalamos previamente, la figura que buscamos modificar no tienen en cuenta el peso poblacional de Bogotá respecto a los municipios circunvecinos al momento de decidir frente a la conformación del área metropolitana y tampoco permite la participación de la Gobernación de Cundinamarca, como la autoridad principal del departamento.

En suma, en términos constitucionales es posible concebir nuevos arreglos institucionales que permitan responder a los desafíos y necesidades territoriales. Una figura de integración regional es posible en desarrollo de la descentralización y autonomía territorial y del principio de coordinación en la actuación de las entidades territoriales; a su vez obedece a la inspiración inicial del constituyente que previó la posibilidad de constituir áreas metropolitanas, pero dando cuenta de los desafíos no anticipados en el momento constituyente.

I. GENERACIÓN DE CONFIANZA ENTRE BOGOTÁ Y LOS DEMÁS MUNICIPIOS

Desde hace tiempo se vienen presentando dinámicas metropolitanas entre Bogotá y los municipios conurbados y circunvecinos, las cuales se han creado y desarrollado casi que de forma natural, respondiendo a la oferta y demanda de diversos bienes y servicios. Sin embargo estas dinámicas no se han podido convertir en políticas públicas y proyectos por la carencia de una autoridad metropolitana de superior jerarquía que sea capaz de generar confianza en los municipios y solidaridad por parte de Bogotá.

Hay diversos casos que demuestran la necesidad de coordinación entre los municipios de la región de la Sabana. Un ejemplo es el transporte público, específicamente, en lo referente a la complicada situación de Soacha, municipio que se ve desbordado en términos presupuestales y de competencias ante la demanda de más de 190.000 ciudadanos que se movilizan diariamente hacia la capital.

También está el caso del ordenamiento del territorio, donde la falta de una visión estratégica sobre el desarrollo económico de la región ha

generado nichos productivos desconectados y poco sostenibles. Lo que ha llevado a una disparidad en materia impositiva, falta de garantías en la provisión de servicios públicos eficientes, una ocupación desordenada del territorio y consecuentes problemas de segregación socio-espacial. Estos y otros elementos han sido la causa de grandes problemas de contaminación, los cuales tienen implicaciones graves en la calidad de vida, y además, trascienden la jurisdicción de todos los municipios de la región. No obstante, vale la pena reconocer que, el mayor aporte por parte de los bogotanos a la CAR, ha permitido que esta invierta, en su mayoría, en los municipios conurbados y circunvecinos y el desarrollo del proyecto de la PTAR Salitre, que se espera esté en funcionamiento en el 2021, mejorará de manera considerable la calidad del Río Bogotá.

Otro caso en el que se evidencian dinámicas entre los municipios es el del agua potable. La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá no solo abastece a la capital, sino que ofrece agua a los municipios vecinos a través de dos figuras: la prestación directa y la venta de agua en bloque. Sin embargo, a pesar de estas dinámicas de colaboración, se han creado problemáticas en continuidad del servicio y su estado de funcionamiento.

Entonces, el punto de partida es reconocer que gracias a la presencia de diversas dinámicas y problemáticas orgánicas, la región ya existe natural y socialmente; en ese sentido, es necesario comprender la importancia de tramitar dinámicas mediante procesos colaborativos. Este proyecto, entonces, recoge muchas de las iniciativas que se han generado en torno a integración metropolitana, abriendo las puertas a la creación de una autoridad de superior jerarquía que emita medidas vinculantes para los municipios. La creación de dicha autoridad y las diversas medidas que pueda emitir, estarían direccionadas, con la implementación de la figura en el tiempo, a establecer proyectos conjuntos en la región, derivados de relaciones de confianza entre los municipios.

Es importante resaltar que si bien este acto legislativo constituye una opción para la consolidación de una figura jurídica que permita la creación de “Región Metropolitana Bogotá, Cundinamarca”, hay dinámicas metropolitanas que al día de hoy se pueden fortalecer de manera más ágil desarrollando proyectos en los que puedan participar los municipios de la Sabana, Bogotá y la Nación, de este modo, iniciar un proceso de generación de confianza que debe materializarse de manera inmediata con acciones puntuales que den soluciones a las problemáticas que representan los hechos metropolitanos que en la actualidad son evidentes, en ningún momento el presente acto legislativo pretende la creación inmediata de

la región sin contar con los demás municipios y vulnerando su autonomía territorial.

ANTECEDENTES

1. Comité de Integración Territorial (CIT)

La conformación del Comité de Integración Territorial obedece a las disposiciones de la Ley 614 del 2000, que definió que la conformación de los comités es obligatoria para los municipios que hayan constituido un Área Metropolitana y para los distritos con más de 500.000 habitantes en su área de influencia.

Conforme a la ley, Bogotá y 22 municipios aledaños a la ciudad conformaron el CIT de Bogotá en el 2015. Estos municipios son: Bojacá, Cajicá, Chía, Choachí, Facatativá, Fusagasugá, Funza, Granada, La Calera, Madrid, Mosquera, Pasca, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Zipaquirá, Tabio, Tocancipá, Zipacón y Ubaque.

Este comité tiene como competencia establecer mecanismos que articulen, coordinen e integren los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios aledaños. El CIT está financiado por la Secretaría de Planeación de Bogotá y la Cámara de Comercio de Bogotá, entidad que ejerce la secretaría técnica del distrito.

Entre los temas prioritarios del CIT están temas como la recuperación y protección del Río Bogotá y el sistema de páramos, la venta de agua en bloque, la concertación de proyectos viales y de transporte multimodal, temas de vivienda VIS y VIP y estrategias de definición de vivienda, entre otros. Aún no se puede decir que la CIT haya tomado decisiones de importancia estratégica. La Secretaría Técnica del Comité ha trabajado con cierto éxito en procesos que generen confianza entre los diferentes municipios y el distrito, pero los resultados concretos de decisiones aún no se han dado.

Es importante aclarar que las decisiones de este Comité deben tomarse de forma concertada, en una mesa que está integrada por el Alcalde de Bogotá, los alcaldes de los municipios circunvecinos, el gobernador de Cundinamarca, el director de la CAR, un delegado del Ministerio de Vivienda, uno del Ministerio del Interior, dos representantes de los gremios productivos y uno de las organizaciones no gubernamentales.

Aunque el CIT se ha reunido periódicamente, no se puede decir que la CIT haya tomado decisiones de importancia estratégica, y su mayor problema radica en que en todo caso, estas carecerían de vinculación jurídica. Por otro lado, al tener que ser decisiones tomadas de forma concertada, y que dentro de sus integrantes están los alcaldes y gobernadores, dichas decisiones quedan sujetas a la voluntad política de estos, sumado a la carencia de un marco legal que estimule el compartir la autonomía de los municipios.

2. La Asociación de Municipios Sabana Centro (Asocentro):

La Asociación de Municipios de la Sabana Centro se conformó el 28 de noviembre de 1990, integrada por los municipios de Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá. Esos municipios aglomeraban en el 2017 una población de más de 500.000 habitantes, según estimaciones del DANE.

Asocentro busca impulsar proyectos y planes de interés regional para los municipios que la conforman. Entre los que están los proyectos como sabana sostenible (temas de agua, planeación y movilidad), turismo regional y manejo integral de residuos sólidos, que se formulan a través del DNP. Al igual que en el CIT, en Asocentro las decisiones se toman por consenso, mediante votaciones en donde todos los alcaldes tienen voz y voto.

Sin embargo, su efectividad se ve reducida por el número de municipios que conforman Asocentro y la falta de participación de Bogotá. A lo anterior se suma que, dado su origen de cooperativa de materiales de construcción, y sus incentivos a construcción de infraestructura por parte de los municipios, Asocentro se encuentra lejos de ser un motor de desarrollo en otros ejes, tales como ambientales, de movilidad, logística, turismo y manejo de residuos sólidos.

3. La Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) Región Central

La RAPE es una región administrativa que entró en funcionamiento en mayo del 2015, conformada por Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. En total, la RAPE suma 316 municipios.

La RAPE busca establecer acuerdos con la Nación que tengan impacto regional, que pueden incluir acuerdos de financiación, ordenamiento territorial, competencias regionales, entre otros. Además, busca promover la identidad regional entre sus habitantes y gestionar proyectos supra departamentales que contribuyan con problemas de seguridad alimentaria, sustentabilidad, competitividad e infraestructura.

Para financiar esta región, Bogotá aporta el 75% de los recursos, mientras que los otros entes territoriales asociados aportan el 25%. Además, la Región recibe rendimientos financieros que la ayudan a sostenerse. El Consejo directivo de la región está compuesto por el Alcalde de Bogotá y los Gobernadores departamentales que conforman la RAPE.

El modelo de gobierno determina que la toma de decisiones está en cabeza del consejo directivo, el cual está compuesto por el alcalde del Distrito

Capital y los gobernadores departamentales. Estos pueden delegar sus funciones en los secretarios de planeación.

En cuanto a su efectividad, esta se ve disminuida ya que los procesos de búsqueda de convergencia en la proyección del desarrollo territorial quedan sujetos a intereses propios y voluntad política de los alcaldes y gobernadores.

4. La Provincia Administrativa y de Planificación Región Vida

El 8 de septiembre de 2016 se firmó el acuerdo de voluntades de Región Vida, conformada por los municipios de Soacha, Mosquera, Facatativá, Madrid, Funza, Cota, Chía, Cajicá, Zipaquirá y La Calera. Según estimaciones del DANE para el 2017, estos 10 municipios tendrían aproximadamente 2.083.000 habitantes, lo que representaría el 75% de la población de Cundinamarca.

De acuerdo con la Gobernación de Cundinamarca, el proyecto involucra una estrategia que incluye a todos los municipios de mayor crecimiento urbano y con relaciones directas con Bogotá. La idea es que se planifique en el mediano y largo plazo la distribución de la población de estos municipios de tal forma que el territorio sea sostenible desde el punto de vista económico, social, y ambiental. El plan piloto de la región contempla en el corto plazo la consolidación de los cascos urbanos de los 10 municipios.

Además, la región busca consolidar un modelo de integración regional que se concretaría mediante 12 proyectos, entre los cuales se incluyen una Universidad Pública Regional, la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales, la puesta en marcha del Regiotram y del Dorado II, la construcción de las fases 2 y 3 de Transmilenio en Soacha, entre otros.

En cuanto a su efectividad, esta se ve reducida ya que, al igual que Asocentro, esta iniciativa no incluye a Bogotá y solo 10 municipios, impidiendo la integración de una región metropolitana de la sabana. Además, se han manifestado descontentos por parte de Asocentro dado que no se invitó a todos sus municipios asociados a hacer parte de Región Vida. Por otro lado, la definición de 12 proyectos previos limita la construcción de gobiernos metropolitanos a largo plazo.

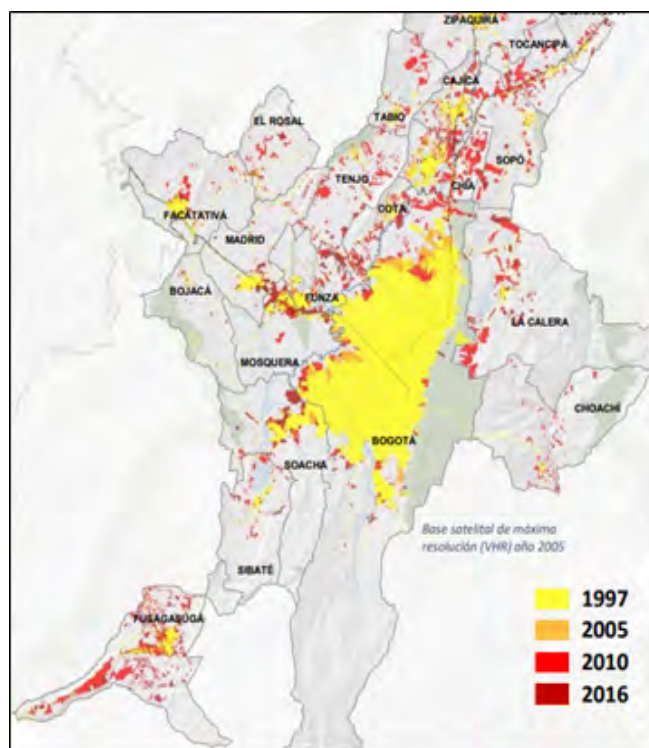
IV. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Desde hace años hay un sobrediagnóstico acerca de la deficiente planeación de la ciudad de Bogotá D. C., en relación con los municipios circunvecinos o conurbados. Las ideas para atender dicho fenómeno han sido diversas, pero la que más fuerza ha tomado es la creación de algún mecanismo de integración regional que permita coordinar el trámite de los principales inconvenientes de la Sabana y desarrollar de la manera más adecuada la región a futuro. Lo anterior, con el fin de revertir

la tendencia que han tomado las administraciones al atender los problemas contingentes y no planear escenarios prospectivos en los que se reduzca la incertidumbre, se puedan ejecutar más y mejores políticas públicas y desarrollar el suelo de la Sabana, de la mejor forma posible.

La región se ha caracterizado por un crecimiento desorganizado y expandido, el cual es disperso en unas zonas y concentrado en otras. Esto es denominado “crecimiento en mancha de aceite”, expansión que en el caso de la Sabana, se ha dado alrededor de las principales vías arteriales de la región, especialmente las que conectan a Bogotá con el occidente, el norte y el sur del país (IDOM, 2018). Este crecimiento se evidencia en la siguiente ilustración.

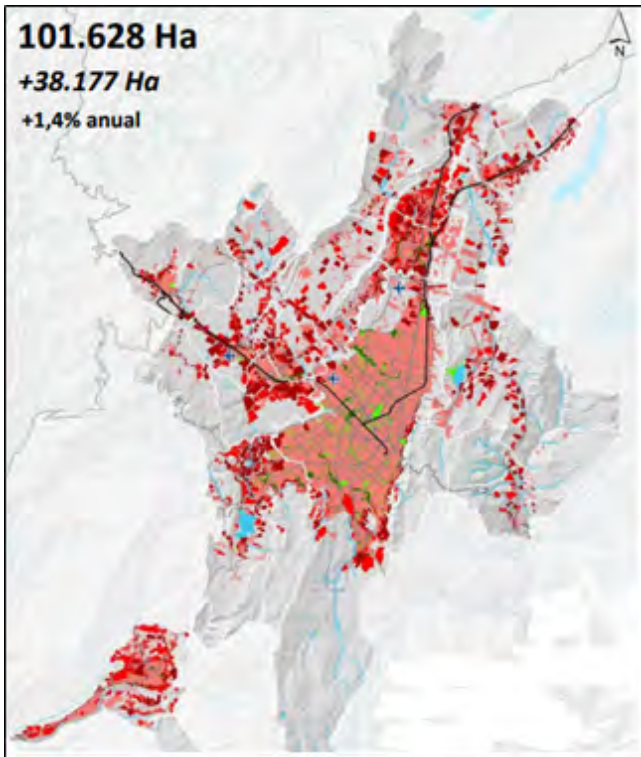
Ilustración 1: Crecimiento de la región de la Sabana en los últimos 20 años



Fuente: (IDOM, 2018).

En términos económicos, la región de la Sabana es la principal plataforma productiva del país al representar más del 25% del Producto Interno Bruto (PIB) y ser una de las que presenta mayor crecimiento (3%) (DANE, 2019). Igualmente, es la más importante en términos poblacionales si se tiene en cuenta que pasó de tener 6.679.047 habitantes en 1997 a 9.949.894 en 2016 -más del 20% de la población del país-. Adicionalmente, según el estudio de crecimiento y evolución de la Huella Urbana para Bogotá región, las proyecciones estiman que la región tendrá más de 11.774.000 habitantes en el 2030 y más de 13.872.000 en el 2050. Esto implica demandas en diversos ámbitos, pero por ejemplo, solo por señalar uno, este fenómeno creará la necesidad de construir 2.893.158 viviendas nuevas en la región, es decir, multiplicar por 1,96 la oferta actual (IDOM, 2018). Si se mantiene dicha tendencia, las proyecciones estiman el siguiente escenario para la ciudad:

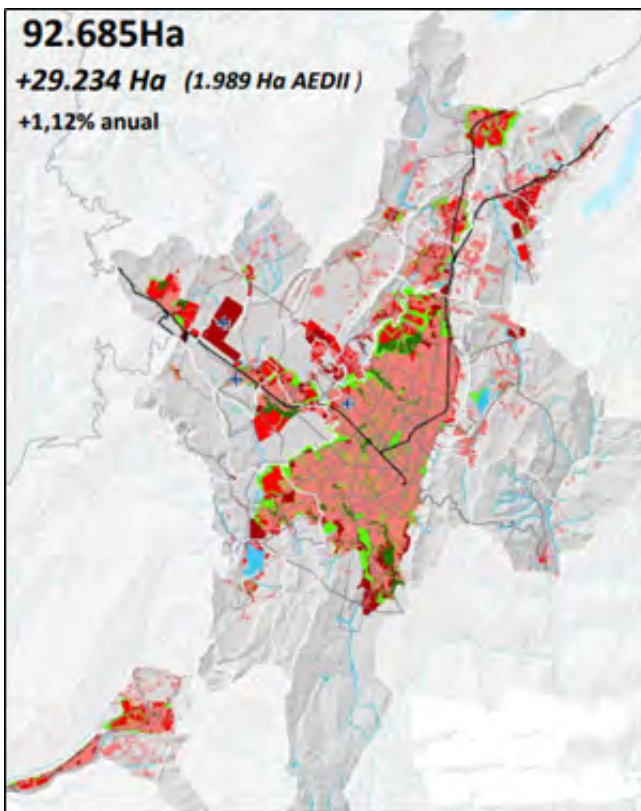
Ilustración 2: Proyección Huella urbana al mantener la tendencia (2050)



Fuente: (IDOM, 2018).

En contraste, si se logra materializar la propuesta de la Región Metropolitana de la Sabana, el escenario sería el siguiente:

Ilustración 3: Proyección Huella Urbana con Región Metropolitana de la Sabana (2050)



Fuente: (IDOM, 2018).

Estas proyecciones demuestran que el contexto demanda de una intervención y organización urgentes, para dar respuesta a la complejidad y ser capaces de brindar soluciones en términos del fortalecimiento de otras centralidades, sistemas

de transporte eficientes y seguros, provisión de servicios públicos, vivienda, etc.

Ahora bien, ante la clara necesidad de un nuevo mecanismo de integración regional, las discusiones jurídicas han girado en torno a la tensión entre un Proyecto de Acto Legislativo o una ley orgánica bajo el esquema de la Ley 1625 de 2013 de áreas metropolitanas que en su primer artículo excluye a Bogotá del ámbito de aplicación.

Si se tiene en cuenta la condición de Distrito Especial de Bogotá, se considera más pertinente la opción de crear la “Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca” como una instancia administrativa de carácter especial con superior jerarquía; lo anterior, se sustenta principalmente en tres argumentos: 1) la creación de un área metropolitana en el marco de la reglamentación actual implicaría un problema político y de desequilibrio enorme, en tanto el requisito constitucional de hacer consultas populares para decidir la vinculación de los municipios es muy difícil de satisfacer; además, no se puede olvidar que por el peso poblacional de Bogotá frente a los municipios de la Sabana, lo que haría políticamente complejo el desarrollo de una consulta en la que con menos de la mitad del censo electoral de Bogotá se pueda crear una figura de esta naturaleza; 2) un área metropolitana implicaría, dadas sus competencias, un choque con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), llevando prácticamente a su desaparición pues dividiría el recaudo del impuesto con fines ambientales; y 3) en la figura existente de área metropolitana no participa la Gobernación de Cundinamarca, lo cual es poco deseable en el caso de la región de la Sabana ante la desigualdad que se podría generar entre los municipios y Bogotá.

En resumidas cuentas, lo que se quiere es abrir las puertas a un instrumento de planeación y organización especial con el que actualmente la Sabana no cuenta, que entienda las características de la Sabana y las dinámicas que en esta reposan. De ahí en adelante, el trabajo es de los municipios, que deben seguir trabajando en lógica metropolitana, generando soluciones de política pública integrales que tengan un impacto positivo en la planeación del territorio que comprenda la Región y en la vida de sus habitantes.

JUSTIFICACIÓN

El crecimiento caótico y desordenado de Bogotá y los municipios circunvecinos o conurbados, es causa y efecto de diversos hechos metropolitanos interjurisdiccionales que no se pueden tramitar de forma efectiva en el marco del esquema actual de la descentralización administrativa y fiscal; de estos, principalmente preocupan los relacionados con los temas de transporte y movilidad, medio ambiente, ordenamiento territorial y vivienda y prestación de servicios públicos. Dichos problemas podrían ser resueltos en el marco de un mecanismo de integración como la “Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca”, ya que las funciones y atribuciones quedarían en manos de una autoridad de superior jerarquía que tendría la capacidad de desarrollar una

efectiva formulación e implementación de políticas públicas. En tal sentido, se procede a abordar algunos de los hechos metropolitanos señalados.

Transporte y movilidad

Este problema afecta de forma importante la calidad de vida de los habitantes de la región. La centralización económica y productiva en Bogotá, causa que muchos ciudadanos que viven en los municipios cercanos deban movilizarse todos los días a la capital, gastando en promedio, dos horas para llegar a su trabajo u hogar. Dicho flujo genera que los accesos viales a la capital estén saturados, impactando no solo la calidad de vida de los habitantes de la Sabana, sino también la competitividad de la región y del país. Además, dada la falta de interconexión de las autopistas nacionales en su paso por su área urbana, Bogotá hace frente totalmente sola, al tráfico de origen nacional y regional que genera presiones sobre la estructura funcional y de servicios de la ciudad, agravando los problemas de congestión (ProBogotá, 2018). Se requiere entonces, una apuesta por la modernización de la infraestructura y la adopción de nuevos mecanismos de financiación y planeación logística, lo que se logrará de mejor manera en un escenario de integración regional con la formulación de un Plan Maestro de Movilidad y Transporte Metropolitano.

Adicionalmente, es necesario avanzar en el desarrollo de un transporte público intermodal con integración tarifaria, ya que parte importante de los ciudadanos que se movilizan desde los municipios circunvecinos se ven obligados a pagar dos o tres pasajes para llegar a su destino, lo cual muestra claramente la ineficiencia y falta de integración del sistema de transporte público regional. Por lo tanto, se debe extender el SITP, y eventualmente, el sistema de metro, así como contemplar un uso diferente del tren de la sabana.

Según ProBogotá (2018), para hacer frente a estos desafíos, sería de gran utilidad el contar con una autoridad de transporte con jurisdicción metropolitana que planifique y coordine el transporte público urbano con un criterio multimodal asegurando la integración de las tarifas y de los sistemas de transporte público de pasajeros, de modo que asegure: la necesaria organización de conexiones interurbanas, la realización de economías de escala en el servicio de transporte público, la optimización de rutas, la generación de alternativas para tener un transporte eficiente, seguro y sostenible, etc. Adicionalmente, se debe tener presente que un sistema de transporte público metropolitano podría contribuir a la transformación productiva y económica de la región, al incentivar la generación de nuevas centralidades.

Medio ambiente

Todas las grandes urbes tienen problemas ambientales inevitables, la diferencia entre unas y otras, está en la capacidad de planeación y ejecución de políticas públicas sostenibles y lo menos nocivas posible. Para efectos de la Región Metropolitana

Bogotá - Cundinamarca, preocupan principalmente el desafío de la descontaminación del río Bogotá y el manejo adecuado de su cuenca y el manejo y disposición de residuos sólidos.

El caudal de aguas residuales vertido en la cuenca del río Bogotá es de 19.440 litros/segundo, de los cuales solo están siendo tratados 6.630,6 litros/segundo (ProBogotá, 2018). Esto se debe a que la mayoría de los 47 municipios que conforman la cuenca del río no cuentan con sistemas eficientes de tratamiento de aguas residuales. Adicionalmente, no existen recursos de financiación suficientes para la ampliación de la red de alcantarillado y tratamiento. Se evidencia entonces, una precaria situación de los municipios de la región frente a su capacidad para tratar las aguas residuales; en tal sentido, resulta fundamental repensar la sostenibilidad económica de la operación y el mantenimiento de los sistemas a largo plazo, así como la organización institucional en cabeza de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.

A propósito del río Bogotá, también preocupan el desbalance hídrico y el riesgo de inundación, producidos por los usos inadecuados del suelo, la impermeabilización del suelo urbano y rural y la sobreexplotación de acuíferos. Esto se regula mediante el Plan de Ordenación y Manejo Ambiental de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (POMCA), cuya formulación es responsabilidad de la CAR; así, la zonificación ambiental y el componente de gestión del riesgo establecidos en dicho plan, serán los determinantes ambientales para las disposiciones sobre el uso del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales que se adopten en los planes de ordenamiento territorial. A pesar de lo anterior, para el perímetro de Bogotá, ha sido el IDIGER quien establece las zonas de riesgo, además, no hay disposición legal que obligue a los municipios a modificar o revisar su documento de urbanismo, en un plazo razonablemente corto, para garantizar su coherencia con el instrumento de mayor jerarquía. Todo esto sin olvidar que la CAR no tiene jurisdicción sobre el perímetro urbano de Bogotá pero si da lineamientos de superior jerarquía. Así, un nuevo mecanismo de integración como la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, coexistirá con las entidades existentes y permitirá una mejor planeación de los sistemas de conducción, retención y drenaje de aguas lluvias, además de una mejor definición de reglas de ocupación de suelo que mitiguen o eliminen el riesgo de impermeabilización del mismo (ProBogotá, 2018).

En términos de manejo y disposición de recursos sólidos, Bogotá es el único municipio del entorno metropolitano que dispone autónomamente sus residuos sólidos en territorio de su jurisdicción; específicamente, lo hace en el Relleno Sanitario de Doña Juana, el que además presta sus servicios a 5 municipios adicionales del suroriente de Bogotá: Choachí, Ubaque, Chipaque, Une y Gutiérrez. Por otro lado, el relleno sanitario de Nuevo Mondoñedo (en jurisdicción de Bojacá y Mosquera), recibe los

residuos de un total de 79 municipios, incluyendo al resto del entorno metropolitano y también de otros muy alejados. Los datos señalan que la así: a) 13% equivalentes a 907 toneladas diarias, en el relleno de Nuevo Mondoñedo; b) 87% equivalentes a 5.996 toneladas diarias, en el relleno Doña Juana. Lo anterior significa un total superior a 2.500.000 toneladas de basura al año, es decir, un 27,5% de los residuos del país (ProBogotá, 2018). La preocupación principal radica en que ambos rellenos tienen corta vida útil, por lo que las alternativas de sustitución deben considerarse rápidamente; la puesta en marcha de las soluciones solo tiene sentido en el marco de un escenario de integración metropolitano con capacidad de brindar opciones integrales y efectivas.

Ordenamiento territorial y vivienda

Como ya se mencionó, las estimaciones señalan que para 2030 la región contará con casi 12 millones de habitantes, consolidándose como la metrópoli número 27 del mundo según las métricas de World Urbanization de la ONU, representando un gran desafío para el ordenamiento territorial regional, que debe simultáneamente, responder al crecimiento poblacional y revertir la tendencia del crecimiento como mancha de aceite para evitar las dinámicas de conurbación de la Sabana.

La región se enfrentará a una gran demanda de vivienda, que llegará al punto de crear la necesidad de multiplicar por 1,96 la oferta actual (IDOM, 2018). Dicho fenómeno, indudablemente, se verá acompañado de la urgencia por planificar redes sostenibles y dignas en términos de energía, agua potable y saneamiento básico, transporte, etc., además de la oferta de suelo para el desarrollo de equipamientos públicos y actividades económicas. Un punto fundamental aquí es el reto de la producción de vivienda de interés social y su papel en el lograr revertir la tendencia de ocupación del suelo en la Sabana, propensa a reproducir los problemas de segregación social y funcional que Bogotá enfrenta en su jurisdicción administrativa. Para esto es necesario formular un plan de vivienda integral, definir la gestión de suelo para la vivienda de interés social, así como la solicitud y obtención de cupos de subsidios para la vivienda de interés social (ProBogotá, 2018).

Ahora bien, estos retos abren la puerta a la organización de la vocación productiva del territorio, lo que implica, la creación diferentes centralidades, con el fin de orientarse al fomento de la equidad, la productividad y la competitividad del conjunto del territorio, y no solo del centro de Bogotá. Por lo tanto, se requiere una estrategia de desarrollo económico integral, la cual estaría en manos de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, la que lograría integrar las necesidades y potencialidades de todo el territorio.

Otro problema para tener en cuenta, que se puede convertir en la situación más crítica, es el abastecimiento de agua potable. El servicio actualmente está a cargo de la Empresa de Acueducto,

Alcantarillado y Aseo de Bogotá, que puede abastecerse de agua por fuera de su jurisdicción y prestar el servicio de acueducto domiciliario en Bogotá y ofrecer agua a sus vecinos a través de dos figuras: la prestación directa y la venta de agua en bloque. Los municipios más rurales de la Sabana son autónomos en la provisión de agua potable, mientras los municipios en vía de conurbación con la capital son dependientes de Bogotá. Así, la desconexión entre la planeación de la oferta del recurso hídrico a mediano y largo plazo y las decisiones en materia de expansión del perímetro urbano de los municipios y la ocupación del suelo rural, pueden comprometer seriamente la disponibilidad del recurso hídrico de al menos 10 millones de habitantes. Un arreglo responsable, como la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, tendría que lograr un mínimo de planeación de la oferta del recurso hídrico, de la mano de las decisiones sobre la expansión y densificación del perímetro urbano, además de la definición de las normas de ocupación del suelo rural y su vocación ambiental, agrícola o productiva (ProBogotá, 2018).

Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca se consolida como un instrumento apto para realizar una adecuada gestión del suelo, de tal manera que desestimula la conurbación y evitaría la asimilación por parte de Bogotá de los municipios colindantes, teniendo como principio el respeto a la autonomía de cada territorio, pero haciendo claridad que una figura de esta naturaleza requiere de políticas públicas vinculantes para todos los municipios.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La necesidad de establecer regiones metropolitanas para generar políticas públicas coordinadas entre municipios ha sido una constante en el mundo, especialmente cuando se presentan situaciones de grande aglomeraciones urbanas.

De estas regiones metropolitanas, se destacan dos que llaman la atención: La región metropolitana de Sao Paulo, también conocida como “Grande Sao Paulo” y la región metropolitana de Londres, conocida como “Gran Londres”.

1. Londres

El área metropolitana de Londres, o área metropolitana sureste de Inglaterra, está situada en el Reino Unido, alrededor de la ciudad de Londres. Desde 1965, fecha de su creación, hasta 1986 se llamó el Consejo Mayor de Londres y desde 1999 se le conoce como el Gran Londres. Esta está conformada por Londres, como núcleo, y 32 municipios conocidos como los municipios de Londres.

Para el 2017 se calcula que Gran Londres tenía cerca de 8.875.698 habitantes, de los cuales el 0,1% se encontraban en Londres. Sus competencias giran alrededor del desarrollo en temas y proyectos de arte y cultura, desarrollo económico, desechos, transporte, seguridad, vivienda, usos del suelo, infraestructura, medio ambiente, servicios de emergencia, salud, deportes, educación y seguridad.

Actualmente cuenta con el Plan de Londres (The London Plan), el cual es un plan estratégico que guía el desarrollo del área para los siguientes 20 a 25 años. Contempla acciones respecto a tres puntos transversales: desarrollo económico y creación de riqueza, desarrollo social y mejoramiento del medio ambiente. Y propone estrategias en temas de vivienda, transporte, cultura, población joven, salud y medio ambiente.

La financiación del área metropolitana proviene del recaudo de impuestos, sobrecargas al transporte, provenientes de peajes impuestos por emisiones y estacionamiento, tarifas del sistema de transporte, retención de un porcentaje de las tasas de ganancia de negocios e impuestos a nuevos proyectos de construcción.

Su sistema de gobierno está compuesto por el alcalde y la asamblea de Londres. El alcalde tiene como funciones proponer el Plan de Londres y generar estrategias respecto a transporte, desarrollo espacial, desechos, desarrollo económico, medio ambiente, salud y cultura. Por otro lado, en cuanto a la asamblea de Londres, esta está compuesta por 25 miembros, de los cuales 11 son elegidos para representar a la totalidad del Gran Londres y 14 son elegidos por circunscripciones territoriales. Sus funciones son realizar veeduría de políticas y programas a través de reuniones con comités especializados, sesiones e investigaciones. Además deben revisar el presupuesto propuesto por el alcalde de Londres, tienen potestad para investigar las decisiones del alcalde y pueden realizar propuestas al alcalde.

2. Sao Paulo

La región metropolitana de Sao Paulo fue creada en 1973 y está compuesta por Sao Paulo como ciudad núcleo y 38 municipios adicionales. En 2016 la población se encontraba alrededor de 21.242.939 habitantes, de los cuales el 57% estaba en Sao Paulo.

Las competencias de la región metropolitana de Sao Paulo son la planificación y uso de la tierra, el transporte y la red de carreteras regionales, alojamiento, saneamiento ambiental, medio ambiente, desarrollo económico, asistencia social, deportes y ocio. La región cuenta con un Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI) que es revisado cada 10 años. Este establece directrices frente a tres ejes de desarrollo: cohesión territorial y urbanización inclusiva, conectividad territorial y competitividad económica, y gobernanza metropolitana.

Su financiación proviene del Fondo de Desarrollo Metropolitano de Sao Paulo. Los recursos de este fondo provienen de fondos estatales, transferencias de la UE, préstamos internos y externos, ingresos procedentes de multas sujetos obligados al Fondo, distribución de los gastos relacionados con la ejecución de servicios y obras y donaciones.

Las decisiones están a cargo del Consejo de Desarrollo, integrado por el alcalde de cada municipio miembro de la Gran Sao Paulo, o su designado, y los representantes del Estado de Sao

Paulo. El presidente y el vicepresidente del Consejo son elegidos durante un año por sus miembros. Este Consejo cuenta con un Consejo Consultivo, quien está encargado de preparar propuestas representativas de diferentes sectores del Estado y dar dictámenes a petición del Consejo de Desarrollo en temas de interés para la región.

3. Santiago de Chile

En 1981 se creó la región metropolitana de Santiago. Esta está compuesta por las provincias de Santiago (como ciudad núcleo), Chacabuco, Cordillera, Maipo, Talagante y Melipilla. Para el 2017 su población estaba alrededor de 7.482.635, de los cuales 82% se encontraban en Santiago de Chile.

Dentro de sus competencias está construir, reponer, conservar y administrar las obras de pavimentación, fomentar la conservación del medio ambiente, velar por la buena prestación de servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo, coordinar la acción de las provincias en materia de transporte y tránsito público y las acciones tendientes a la preservación del medio ambiente.

Actualmente la región cuenta con la Estrategia Regional de Desarrollo (2012-2021). Esta dicta las estrategias para el desarrollo de la región en 5 ejes: región integrada y segura, región equitativa y de oportunidades, región segura, región limpia y sustentable, y región innovadora y competitiva. Su financiación proviene de recaudación de impuestos, recursos del Fondo Nacional de Desarrollo y el presupuesto asignado a la región por la Ley de Presupuestos.

Su gobierno está compuesto por un intendente regional metropolitano, un consejo regional metropolitano y una secretaría regional ministerial. El intendente es elegido por el Presidente de la República y su función es dirigir las tareas de gobierno interior de la región de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República. Por otro lado, las funciones del Consejo Regional Metropolitano son: aprobar el plan regulador metropolitano, aprobar o modificar el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional y fiscalizar el desempeño del intendente regional. Este Consejo está compuesto por 34 concejales que representan circunscripciones provinciales de la región que no necesariamente coinciden con las provincias. Por último la Secretaría Regional Ministerial es la representación de los ministerios del gobierno chileno en las regiones, son elegidos por el Presidente de la República y colaboran con el Intendente Metropolitano pero no tienen voto. Dentro de las funciones de la Secretaría está estudiar los planes de desarrollo sectoriales, elaborar y ejecutar políticas, planes y proyectos regionales.

4. Buenos Aires

Actualmente la coordinación intermunicipal del Gran Buenos Aires se da de una manera informal. La urbe argentina carece de un respaldo legal

como área metropolitana, a diferencia de los casos anteriores. Esto lleva a que haya una ausencia de instituciones permanentes que se encarguen de los asuntos metropolitanos del área.

Al analizar las experiencias internacionales, cabe resaltar que se encuentran prácticas efectivas y fallas en la creación y funcionamiento de las áreas metropolitanas.

En cuanto a su creación y puesta en funcionamiento, el ejemplo del área metropolitana de Buenos Aires demuestra que sin un respaldo legal de creación y funcionamiento del área, se dificulta la operación de esta, sobre todo debido a la carencia de instituciones permanentes que se encarguen de su operación.

Por otro lado, en cuanto al tema financiero, cabe resaltar que existen diversos mecanismos de recaudación, tales como fondos específicos del área o región, recursos estatales, recursos de cooperación internacional, mayor recaudo de impuestos y presupuestos asignados por ley. Esto demuestra que la recaudación no solo puede provenir de aporte de recursos de los municipios integrantes, sino de otras fuentes. Esto genera que los municipios que pueden aportar menos recursos que los núcleo, no estén sujetos a la voluntad de los últimos.

En cuanto a la gestión de las áreas o regiones, estas, en su totalidad, cuentan con planes o estrategias para períodos de más de 10 años. Esto quiere decir que los planes van más allá del período de gobierno

de alcaldes, lo que permite una planeación a largo plazo que no se ve afectada por posiciones políticas.

Por otro lado, en cuanto al tipo de gobierno de toma de decisiones de las áreas, estas en su mayoría son consejos integrados por los alcaldes de las ciudades miembro, concejales y representación del gobierno nacional. Algunas prácticas efectivas en este tema son la existencia de consejos consultivos para temas específicos, integrados por expertos, y un mecanismo de fiscalización o auditoría de la gestión del director del área o región.

En cuanto a los temas que competen a las áreas o regiones metropolitanas, es importante subrayar que, no solo hay casos exitosos en temas de movilidad, sino también en desechos y cultura, como es el caso de Gran Londres, o seguridad en el caso de Santiago de Chile, y medio ambiente y ocio, como es el caso de Sao Paulo.

5. Conclusiones figuras internacionales

Las figuras descritas anteriormente concuerdan principalmente en tres puntos. Primero al crear las áreas generalmente se crea una autoridad de superior jerarquía que llevan a que las decisiones sean vinculantes por todos los municipios. Segundo con la creación de estas áreas no solo se pretende abordar una problemática específica, sino que su fin es que pueda abordar más de una, y así generar soluciones conjuntas. Y por último la creación de estas áreas demuestra la necesidad de un respaldo legal para su puesta en marcha y su implementación.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

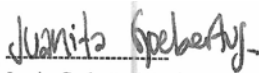
Original	Cambio propuesto	Justificación
<p>Artículo 1° Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así:</p> <p>Artículo 325. El Distrito Capital y los municipios circunvecinos, con los que comparten dinámicas territoriales, sociales y económicas, y el departamento de Cundinamarca podrán conformar la Región Metropolitana de la Sabana, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley. El Distrito Capital también podrá conformar una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.</p> <p>La Región Metropolitana de la Sabana será una entidad administrativa de régimen especial. Esta entidad se regirá por los principios de autonomía y equidad territorial.</p> <p>La Región Metropolitana de la Sabana se regirá mediante un Consejo Regional conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios circunvecinos y el Gobernador de Cundinamarca. En su jurisdicción las</p>	<p>Artículo 1° Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así:</p> <p>Artículo 325. El Distrito Capital y los municipios circunvecinos, con los que comparten dinámicas territoriales, sociales y económicas, y el departamento de Cundinamarca podrán conformar la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca bajo el principio de equidad territorial, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley. El Distrito Capital también podrá conformar una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.</p> <p>La Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca será una entidad administrativa de régimen especial. Esta entidad se regirá por los principios de autonomía y equidad territorial.</p> <p>La Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca se regirá mediante un Consejo Regional conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios circunvecinos y el Gobernador de Cundinamarca. En su jurisdic</p>	<p>• Modificación general:</p> <p>Se cambia el nombre con el objetivo de hacer explícito el territorio al que hace referencia el acto legislativo.</p> <p>• Se agrega el principio de equidad territorial, comprendiendo que el presente acto legislativo deberá ser un instrumento que genere confianza entre Bogotá y los municipios de la Sabana.</p> <p>• Se agrega en el parágrafo transitorio que para la adopción de las medidas que se regulen después de aprobado el presente acto legislativo se deberá asegurar la participación de todas las autoridades territoriales en cuestión, recogiendo la sugerencia de construcción colectiva que se mencionó en la audiencia pública.</p>

Original	Cambio propuesto	Justificación
<p>decisiones del Consejo tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios y del Departamento de Cundinamarca. Los municipios circunvecinos no podrán incorporarse al Distrito Capital por medio de la creación de la Región Metropolitana de la Sabana.</p> <p>Además de las competencias que establezca la ley, la Región Metropolitana de la Sabana podrá recibir las competencias que por convenio le deleguen otras autoridades.</p> <p>Parágrafo Transitorio. Teniendo en cuenta lo señalado en el presente acto legislativo, mediante una Ley orgánica se reglamentará el procedimiento de conformación de la Región Metropolitana de la Sabana, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, el procedimiento de toma de decisiones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana, la transferencia de competencias, los mecanismos de financiación, y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana de la Sabana.</p>	<p>ción las decisiones del Consejo tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios y del Departamento de Cundinamarca. Los municipios circunvecinos no podrán incorporarse al Distrito Capital por medio de la creación de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca.</p> <p>Además de las competencias que establezca la ley, la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca podrá recibir las competencias que por convenio le deleguen otras autoridades.</p> <p>Parágrafo Transitorio. Teniendo en cuenta lo señalado en el presente acto legislativo, mediante una Ley orgánica que deberá asegurar la participación de todas las autoridades territoriales en cuestión, se reglamentará el procedimiento de conformación de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, el procedimiento de toma de decisiones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana, la transferencia de competencias, los mecanismos de financiación, y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca.</p>	
<p>Artículo 2°. El presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>		<p>QUEDA IGUAL</p>

PROPOSICIÓN

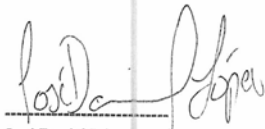
Por las razones expuestas anteriormente, solicitamos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al **“proyecto de Acto Legislativo número 182 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones; con el pliego de modificaciones y el texto propuesto a continuación.**

Cordialmente:

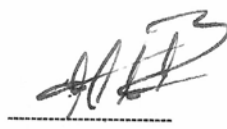


Juanita Goebertus Estrada
Coordinadora ponente

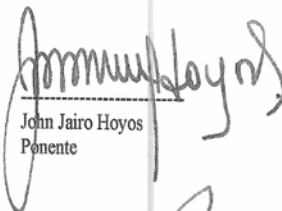
Oscar Hernán Sánchez
Coordinador ponente



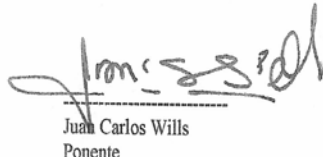
José Daniel López
Ponente



Edward David Rodríguez
Ponente



John Jairo Hoyos
Ponente



Juan Carlos Wills
Ponente



Carlos Germán Navas
Ponente

Luis Alberto Albán
Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA EL PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 182 DE 2019 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1° Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así:

Artículo 325. El Distrito Capital y los municipios circunvecinos, con los que comparten dinámicas territoriales, sociales y económicas, y el departamento de Cundinamarca podrán conformar la Región Metropolitana **Bogotá Cundinamarca bajo el principio de equidad territorial**, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley. El Distrito Capital también podrá conformar una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

La Región Metropolitana **Bogotá Cundinamarca** será una entidad administrativa de régimen especial. Esta entidad se regirá por los principios de autonomía y equidad territorial.

La Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca se regirá mediante un Consejo Regional conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de

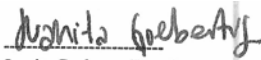
los municipios circunvecinos y el Gobernador de Cundinamarca. En su jurisdicción las decisiones del Consejo tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios y del Departamento de Cundinamarca. Los municipios circunvecinos no podrán incorporarse al Distrito Capital por medio de la creación de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca.

Además de las competencias que establezca la ley, la Región Metropolitana **Bogotá Cundinamarca** podrá recibir las competencias que por convenio le deleguen otras autoridades.

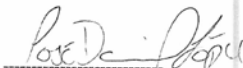
Parágrafo Transitorio. Teniendo en cuenta lo señalado en el presente acto legislativo, mediante una Ley orgánica **que deberá asegurar la participación de todas las autoridades territoriales en cuestión**, se reglamentará el procedimiento de conformación de la Región Metropolitana **Bogotá Cundinamarca**, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, el procedimiento de toma de decisiones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana, la transferencia de competencias, los mecanismos de financiación, y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana **Bogotá Cundinamarca**.


Artículo 2°. El presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación.

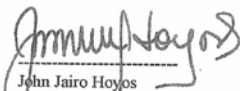
De los honorables Congresistas,

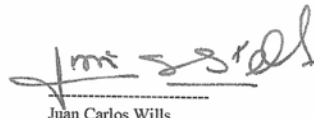

Juanita Goebertus Estrada
Coordinadora ponente


Oscar Hernán Sánchez
Coordinador ponente


José Daniel López
Ponente


Edward David Rodríguez
Ponente


John Jairo Hoyos
Ponente


Juan Carlos Wills
Ponente


Carlos Germán Navas
Ponente

Luis Alberto Albán
Ponente.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 404
DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se crea la Prima Legal
para la Canasta Familiar.*

Bogotá, D. C., septiembre 20 de 2019

Doctor

ORLANDO ALFONSO CLAVIJO

Secretario General

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

**Asunto: Ponencia para primer debate al
Proyecto de ley número 404 de 2019 Cámara,**

*por medio del cual se crea la Prima Legal para la
Canasta Familiar.*

Respetado doctor Clavijo:

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 404 de 2019 Cámara, *por medio del cual se crea la Prima Legal para la Canasta Familiar* en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Objeto y contenido del proyecto
3. Marco jurídico del proyecto
4. Consideraciones
 - a) Concepto Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 - b) Concepto Ministerio del trabajo
 - c) Concepto Federación de Municipios
 - d) Concepto de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)
 - e) Sobre las audiencias públicas
5. Consideraciones sobre los conceptos y texto aprobado en el Senado
6. Pliego de modificaciones
7. Proposición.

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el día 7 de noviembre de 2018, en compañía del Presidente y Senador Álvaro Uribe Vélez, y otros miembros de distintas bancadas y corrientes políticas.

Le correspondió el número 202 de 2018 en el Senado de la República y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 967 de 2018.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, fue designado para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa el Senador Gabriel Velasco.

El proyecto de ley fue aprobado el día 20 de noviembre de 2018 en Primer Debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República; y se designó como ponente para segundo debate el Honorable Senador Gabriel Velasco. El proyecto de ley fue aprobado en segundo debate el día 18 de junio de 2019.

El 25 de junio de 2019, el proyecto es radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, la cual asigna el proyecto para estudio a la Comisión Séptima el día 17 de julio de 2019.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la

Cámara de Representantes, el día 19 de julio fueron designados para rendir informe de ponencia en primer debate de la corporación, los Representantes, Jairo Cristancho y Juan Diego Echavarría.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el día 5 de agosto, fue designada para rendir informe de ponencia a la Representante Jénifer Arias.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto brindar a los colombianos que se encuentren laborando (incluyendo a los trabajadores del sector privado y trabajadores oficiales y que devenguen hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes) la posibilidad de recibir medio salario mínimo legal mensual vigente dividido en dos pagos al año, para compensar los gastos destinados a suplir los elementos de la canasta familiar.

3. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO

El Decreto-ley 2663 del 5 de agosto de 1950, Código Sustantivo del Trabajo, contempla en su Capítulo VI la creación y regulación de las primas legales de servicios, la cual se encuentra definida en el artículo 306 de la siguiente forma:

Artículo 306. Principio general. 1. Toda empresa (de carácter permanente) está obligada a pagar a cada uno de sus trabajadores, excepto a los ocasionales o transitorios, como prestación especial, una prima de servicios, así:

a) Las de capital de doscientos mil pesos (\$200.000) o superior, un mes de salario pagadero por semestres del calendario, en la siguiente forma: una quincena el último día de junio y otra quincena en los primeros veinte días de diciembre, a quienes hubieren trabajado o trabajaren todo el respectivo semestre, o proporcionalmente al tiempo trabajado, siempre que hubieren servido por lo menos la mitad del semestre respectivo y no hubieren sido despedidos por justa causa.

b) Las de capital menor de doscientos mil pesos (\$200.000), quince (15) días de salario, pagadero en la siguiente forma: una semana el último día de junio y otra semana en los primeros veinte (20) días de diciembre, pagadero por semestres del calendario, a quienes hubieren trabajado o trabajaren todo el respectivo semestre; o proporcionalmente al tiempo trabajado. Siempre que hubieren servido por lo menos la mitad del semestre respectivo y no hubieren sido despedidos por justa causa.

2. Esta prima de servicios sustituye la participación de utilidades y la prima de beneficios que estableció la legislación anterior”.

Posteriormente, y en virtud de la Ley 1788 de 2016, “Por medio de la cual se garantiza el acceso en condiciones de universalidad al derecho prestacional de pago de prima de servicios para los trabajadores y trabajadoras domésticos” el artículo,

en cumplimiento de la exhortación realizada por la Corte Constitucional, a través de Sentencia C-871 de 2014, con ponencia de la Honorable Magistrada María Victoria Calle Correa, fue modificada quedando de la siguiente forma:

Artículo 306. De la prima de servicios a favor de todo empleado. <Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 1788 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> El empleador está obligado a pagar a su empleado o empleados, la prestación social denominada prima de servicios que corresponderá a 30 días de salario por año, el cual se reconocerá en dos pagos, así: la mitad máximo el 30 de junio y la otra mitad a más tardar los primeros veinte días de diciembre. Su reconocimiento se hará por todo el semestre trabajado o proporcionalmente al tiempo trabajado.

Parágrafo. Se incluye en esta prestación económica a los trabajadores del servicio doméstico, choferes de servicio familiar, trabajadores por días o trabajadores de fincas y en general, a los trabajadores contemplados en el Título III del presente código o quienes cumplan con las condiciones de empleado dependiente.

4. CONSIDERACIONES

Como los autores mencionan en la exposición de motivos del proyecto, Colombia es hoy considerada como un país de ingreso medio a nivel internacional, debido al alto crecimiento de la clase media, que hoy es superior a la población de bajos ingresos.

En 2002, la mitad de los colombianos se ubicaba en estado de pobreza y de estos, el 17,7% estaba en la pobreza extrema, y solo 16,3% era clase media consolidada. Luego de 8 años del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se logró pasar a una tasa de pobreza de 37,2% (2017 26,9%) y se consolidó la clase media llegando a 24,7%¹.

Bajo el enfoque absoluto de ingreso, se evidencia que entre 2011 y 2015 la clase media venía creciendo a una tasa interanual promedio de 4,14%. Sin embargo, este crecimiento se detuvo en 2016 y en 2017 se presentó una disminución y se ubica en 31,5% del total de la población.

Tabla 1. Clases sociales en Colombia: Actualización del estudio del PNUD (enfoque absoluto) para 2011-2017.

Años	Pobres	Vulnerables	Clase Media	Clase Alta
2011	30.6	38.5	28.5	2.4
2012	29.7	37.7	30.2	2.4
2013	28.5	38.1	30.9	2.5
2014	27.6	37.1	32.6	2.8
2015	25.6	38.4	33.4	2.6
2016	25.9	38.3	33.3	2.5
2017	27.7	38.5	31.5	2.3

Fuente: Metodología de López-Calva y Ortiz-Juárez (2011) - Banco Mundial y cálculos propios a partir de la GEIH - DANE (2011-2017).

Bajo el enfoque relativo de ingresos se encuentra que entre 2011 y 2017 los estratos medios en Colombia se mantuvieron estables, con un promedio

de 45.7% al 2017, y representan el 46,4% de la población. De igual manera que en el enfoque absoluto en este último año se observa una leve caída en este grupo poblacional, lo cual evidencia una preocupación frente al debilitamiento de este grupo poblacional.

Tabla 2. Clases sociales en Colombia: Enfoque relativo de ingresos

Años	Desfavorecidos	Estratos Medios	Acomodados
2011	22.4	46.6	31.1
2012	24.0	44.3	31.7
2013	23.5	45.1	31.4
2014	23.4	44.8	31.8
2015	23.3	45.7	31.0
2016	22.7	46.8	30.5
2017	24.6	46.4	29.0

Fuente: Cálculos propios sobre GEIH-DANE con base en metodología Castellani, Martínez y Parent (2011) - OECD (2011).

Estos datos van en línea con las cifras oficiales del DANE para 2017, que muestran que el 70,8% de la población es considerada de clase media, esto es 33.8 millones de personas. Sin embargo, solo el 44% de esta es considerada Clase Media Consolidada², unos 14,8 millones de personas (30.9% del total) y el otro 54% de la clase media que corresponde a 19 millones de personas (39,9% del total) está en la categoría que denominan clase media emergente o vulnerable³, es decir, quienes tienen alto riesgo de caer nuevamente en la pobreza.

Años	Pobres	Vulnerables	Clase Media	Clase Alta
2017	26.9	39.9	30.9	2.3

Fuente: DANE 2017.

En lo que respecta a la clase trabajadora, la mayor proporción de ocupados en Colombia corresponde a la clase media, esto es 41,7% del total de ocupados para el 2017 y tienen una tasa de desempleo de 6.14%, sin embargo, un alto porcentaje pertenece a la clase vulnerable (35,6%) que tiene una tasa de desempleo de 9,2%⁴. De estos ocupados, la tasa de informalidad en la clase media consolidada es 43%, mientras que en la clase emergente es 73%.

Tabla 3. Clases sociales (2017) por posición ocupacional

	% Ocupados	% Desocupados	% Inactivos
Pobres	19.2	30.1	34.2
Vulnerables	35.6	46.3	41.1
Clase Media	41.7	22.8	23.5
Clase Alta	3.6	0.8	1.2

² Una persona es de clase media consolidada si percibía el año pasado un ingreso superior a \$590.398 y menor a \$2.951.990 al mes.

³ Una persona es de clase media emergente si percibía el año pasado un ingreso superior a \$250.620 y menor a \$590.398 al mes.

⁴ Para los pobres del 15,6%.

Fuente: Metodología de López-Calva y Ortiz-Juárez (2011) - Banco Mundial y cálculos propios a partir de la GEIH - DANE (2017).

Lo anterior, refleja la importancia de avanzar en la consolidación de la clase media trabajadora y de generar más oportunidades para esta. Se debe tener en cuenta que la clase media es frágil porque su ingreso es volátil y no resiste cambios bruscos en las variables macroeconómicas, dado que se encuentra en una confluencia frente a los beneficios que recibe la población en pobreza y clase alta.

En general la clase media es la que más tributa impuestos relacionados con consumo, por cuanto es la que más consume, a la vez es la que más paga impuesto de renta por ser el más numeroso grupo de contribuyentes efectivos y por otro lado es la que menos incentivos tributarios recibe, y no recibe subsidios que reciben los pobres.

La población de ingresos medios es una de las más resentidas en su consumo, porque ella destina gran parte de sus ingresos al consumo básico. Cálculos de Raddar indican que los colombianos de ingresos medios son responsables del 54% del gasto de los hogares. Se estima que en promedio el gasto mensual de una persona de ingresos medios es de \$750.000, dinero que se invierte en alimentos, vestuario, salud, entretenimiento, educación y transporte.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la canasta básica de alimentos puede costar, en promedio, entre \$290 mil y \$330 mil pesos, pero si se incluyen los otros gastos como salud, recreación, educación y vivienda, esta puede aumentar en promedio hasta \$1.300.000. Esto significa que el Salario Mínimo en Colombia no alcanza para comprar la canasta familiar completa, cubre solo el 60% de esta.

Este consumo es muy importante para la economía del país y preocupa que se vea afectado por políticas que desincentiven el consumo y afecten el poder adquisitivo de estos. Al contrario, bajo el contexto actual, se hace importante las políticas de reactivación económica, para que este aumento de la clase media sea mayor y porque mientras que el país mantenga un ritmo de crecimiento sostenido y políticas impositivas progresivas, se va a poder reducir el riesgo de que la clase media retorne al grupo de pobres.

a) Concepto Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio solicita revisar la conveniencia de la iniciativa, argumentado lo siguiente:

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita revisar la conveniencia de adoptar este tipo de medidas que si bien pueden representar beneficios para la población destinataria de la iniciativa podría ir en contra del impulso de la reactivación económica por la que viene abogando este Gobierno. En ese orden, se sugiere atender las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

b) Concepto Ministerio del Trabajo

A su turno, el Ministerio del Trabajo emitió concepto positivo afirmando que es un beneficio directo, por ser un ingreso adicional, para la población formal que se encuentra en el rango salarial propuesto en el proyecto de ley. De igual

manera resalta que dicho ingreso adicional tendrá una destinación específica hacia el consumo de productos incluidos en la canasta familiar.

“La prima legal propuesta constituye en efecto un beneficio directo para la población formal en el rango salarial descrito, pues representa un ingreso adicional para dicha población. Es a su vez un ingreso que dada la población a la que estaría dirigido, tendría una destinación significativa hacia el consumo de productos incluidos en la canasta familiar a la que alude el mismo proyecto.”.

c) Concepto de la Federación Nacional de Municipios

La Federación Nacional de Municipios indica que el consumo de la clase media trabajadora es muy importante para la economía del país. Sin embargo, les preocupa que se olvide de las realidades de los municipios frente a las múltiples competencias que le asignan las leyes. Con el objetivo de avanzar en la consolidación de la clase media trabajadora proponen una mejora al proyecto para no ir en contravía de la situación actual de las entidades territoriales.

d) Concepto de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), respetuosamente, solicitan el archivo de la iniciativa, pues consideran que afectaría la competitividad del país, pues esta prima implica mayores costos de producción y, por ende, un efecto inflacionario, lo cual afectaría a los consumidores especialmente a los que devengan menos de un salario mínimo.

e) Sobre las Audiencias Públicas

El día 4 de septiembre se realizó en la Comisión Séptima de la Cámara y por solicitud del Representante Faber Muñoz una audiencia pública, para escuchar a los diferentes sectores que se consideran beneficiarios y perjudicados.

En la audiencia participaron como representantes del Gobierno nacional, el Viceministro de Trabajo, doctor Andrés Felipe Uribe Medina, y el Viceministro General del Ministerio de Hacienda, doctor Juan Alberto Londoño.

El doctor Andrés Uribe, manifestó la importancia del proyecto en materia de garantizar a los trabajadores mayores ingresos para mejorar su calidad de vida, pero llamó la atención que el proyecto puede afectar la generación del empleo y el posible impacto fiscal.

Por su parte, el Viceministro General del Ministerio de Hacienda manifestó que el proyecto de ley disminuye los ingresos de las empresas y eso se vería reflejado en la disminución de nuevos empleos que a largo plazo afectaría las finanzas públicas y la cobertura social se trasladaría a los recursos de la nación.

Por parte de los gremios participaron representantes de Fenalco, ANDI, Acopi, Anato, Asocolflores, Fenavi, Fedegán, Fedepalma. Los

comentarios de estos al proyecto se pueden resumir de la siguiente manera:

- El alto costo que las empresas deberían asumir por cada uno de los trabajadores.
- Afectación a las microempresas del país que representan el 80% del sector empresarial.
- Afecta a la industria turística.
- No logra disminuir la informalidad que es el gran problema del desempleo en el país.

Por parte de los trabajadores, estuvieron presente la CUT, la CGT y CTC; los comentarios de estos al proyecto se pueden resumir de la siguiente manera:

- El poder adquisitivo de los empleados es fundamental para la reactivación económica.
- Manifiestan su preocupación pues consideran que los trabajadores con menos ingresos se verían afectados en el caso de acoger la propuesta del pago de la prima sea con cargo a las Cajas de Compensación Familiar.
- Manifiestan su aceptación al texto aprobado en el Senado.

El día 12 de septiembre se realizó una segunda audiencia pública en la ciudad de Cali, por solicitud de la Representante Norma Hurtado, dentro de la cual se recogieron los comentarios de los gremios empresariales y de trabajadores, los cuales van acorde con lo manifestado en la primera audiencia del proyecto.

Dentro de las audiencias realizadas, se escucharon a los representantes de las Cajas de Compensación Familiar, las cuales manifiestan su preocupación por una posible afectación de sus recursos y del cumplimiento de las metas establecidas a este sector en la entrega de subsidios a los trabajadores en caso de que vía este proyecto de ley ellas asumieran el pago.

5. CONSIDERACIONES FRENTE A LOS CONCEPTOS Y AL TEXTO APROBADO EN EL SENADO

De acuerdo a lo expresado vía conceptos y a través de las audiencias públicas realizadas, el proyecto de ley en estudio es inconveniente desde el punto de vista fiscal por el alto costo que las empresas y el Estado deberían de asumir por cada uno de los empleados. Esta visión netamente económica desconoce la importancia de garantizar unos mínimos a la fuerza laboral colombiana.

El proyecto aprobado en el Senado, busca brindar un alivio a los trabajadores en los costos propios de la canasta familiar, generando un nuevo ingreso a las familias colombianas que devenguen hasta tres (3) SMMLV.

Los empleados son los actores principales en la relación laboral y el vínculo que se creen entre estos y el empleador es fundamental para alcanzar los objetivos empresariales y a su vez incrementar la productividad, traducida esta en mejor ambiente laboral y mejores ingresos para el sector empresarial.

El tema de la productividad laboral y su relación con las condiciones salariales adecuadas y los incentivos de los empleadores, ha sido un tema de estudio por parte del sector productivo. Para autores como Sornoza y Páez “los incentivos se han convertido en un factor determinístico e ineludible para lograr el aumento en los volúmenes de producción, acentuando así, la importancia de esta forma de Compensación”⁵.

Los incentivos laborales, entendidos estos como un mejor salario, un reconocimiento en efectivo por su labor desempeñada, son una herramienta fundamental para lograr un adecuado desempeño de los trabajadores, pues por medio de estos se logra generar un mayor nivel de satisfacción del trabajador y esto muy seguramente se traducirá a futuro en un mayor desempeño de sus funciones y por ende un mayor ingreso al sector empresarial. Por esta razón, “se considera esencial el aporte de los trabajadores para la consecución de las metas empresariales, ya que es el talento humano quien con su riqueza intelectual integral otorga ese valor agregado a

la organización y promueve la productividad del sistema organizacional”⁶.

Bajo estas consideraciones se propone crear una fórmula que no afecte al sector empresarial y a su vez beneficie a los trabajadores colombianos. Reconociendo la importancia del Talento Humano para el buen funcionamiento de las empresas, se plantea frente al texto aprobado en Senado, delimitar el pago de la prima únicamente a los empleados que estén estudiando, esto con el fin de brindar una ayuda económica a este sector y obtener un beneficio mutuo por parte del empleador y del empleado.

El beneficio que se pretende entregar a los empleados está enfocado a permitir que los jóvenes que actualmente estudien y trabajan puedan culminar con éxito sus estudios sin suspenderlos por motivos económicos.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se proponen las siguientes modificaciones al proyecto de ley:

Texto definitivo aprobado	Texto propuesto	Modificación
<p><i>“por medio del cual se crea la prima legal.</i> El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p><i>“por medio del cual se crea la prima a la productividad</i> El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p>Se modifica el título en razón de otorgar más oportunidades a las personas que se preparan académicamente para ocupar un cargo laboral</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación de la Prima Legal para la Canasta Familiar, misma que será otorgada para los trabajadores del sector privado, y trabajadores oficiales que devenguen hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación de la Prima Legal a la productividad, misma que será otorgada para los trabajadores del sector privado y trabajadores oficiales que devenguen hasta uno y medio (1.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>Se disminuye el rango salarial de los trabajadores. Y por técnica legislativa se ajusta el contenido del objeto al título.</p>
<p>Artículo 2°. Prima legal para la canasta familiar. Sin perjuicio de la prima legal contemplada en el Código Sustantivo del Trabajo y de aquellas primas extralegales pactadas entre empleadores y trabajadores, tendrán derecho a una prima legal adicional para la canasta familiar, aquellos trabajadores que devenguen hasta tres y medio (3.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta prima legal adicional, corresponderá a 15 días del salario mínimo legal mensual vigente, por cada año de trabajo y proporcional por fracción de tiempo laborado en ese mismo período. Parágrafo. Para las empresas que tengan calidad de micro y pequeñas empresas, teniendo en cuenta la clasificación de tamaño empresarial vigente, aplicará una prima diferenciada bajo los mismos términos del presente artículo.</p>	<p>Artículo 2°. Prima legal a la productividad. Sin perjuicio de la prima legal contemplada en el Código Sustantivo del Trabajo y de aquellas primas extralegales pactadas entre empleadores y trabajadores, tendrán derecho a una prima legal adicional para la canasta familiar, aquellos trabajadores que devenguen hasta uno y medio (1.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta prima legal adicional, corresponderá a 15 días del salario mínimo legal mensual vigente, por cada año de trabajo y proporcional por fracción de tiempo laborado en ese mismo período. Parágrafo. Para las empresas que tengan calidad de micro y pequeñas empresas, teniendo en cuenta la clasificación de tamaño empresarial vigente, aplicará una prima diferenciada bajo los mismos términos del presente artículo.</p>	<p>Los SMLMV pasan de 3.5 a 1.5 por concordancia con el art. 1°. Y por técnica legislativa se ajusta el contenido del objeto al título.</p>

⁵ SORNOZA ORTEGA, Ana María “El sistema de incentivos como herramienta para el mejoramiento de la productividad empresarial” Documento digital. Consultado el 20 de septiembre de 2019. <http://www.dspace.espol.edu.ec/handle/123456789/791>

Revista *Ingeniería Industrial*. Actualidad y Nuevas Tendencias Año 5, Vol. III, N° 9 Pág. 33.

⁶ Incentivos laborales como aporte a la productividad y a la calidad de servicio en las empresas del rubro farmacias. Documento Virtual.

Texto definitivo aprobado	Texto propuesto	Modificación
<p>a) 5 días del SMLMV para las microempresas, y</p> <p>b) 10 días del SMLMV para las pequeñas empresas.</p> <p>Las microempresas o pequeñas empresas que se encuentren en una situación de subordinación respecto de una mediana o una gran empresa, o pertenezcan a un grupo empresarial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio, o la norma que lo sustituya, deberán pagar la prima correspondiente a 15 días del SMLMV.</p>	<p>a) 5 días del SMLMV para las microempresas, y</p> <p>b) 10 días del SMLMV para las pequeñas empresas.</p> <p>Las microempresas o pequeñas empresas que se encuentren en una situación de subordinación respecto de una mediana o una gran empresa, o pertenezcan a un grupo empresarial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio, o la norma que lo sustituya, deberán pagar la prima correspondiente a 15 días del SMLMV.</p>	
<p>Artículo 3°. Pago. La prima para la canasta familiar deberá ser cancelada por el empleador en dos pagos así: la mitad máximo el 30 de marzo de cada año y la otra mitad a más tardar el 30 de septiembre de la misma anualidad.</p> <p>Parágrafo. Durante el primer año de vigencia de esta ley, se pagará la de marzo, durante el segundo año de vigencia después de la entrada en vigencia de la presente ley, se pagará la de septiembre. Pasados los dos años, después de la entrada en vigencia de la presente ley, se iniciará el pago en los términos señalados en el presente artículo de manera completa, esto es en marzo y septiembre de cada anualidad.</p>	<p>Artículo 3°. Pago. La prima para a la productividad deberá ser cancelada por el empleador en dos pagos así: la mitad máximo el 30 de marzo de cada año y la otra mitad a más tardar el 30 de septiembre de la misma anualidad.</p> <p><u>Parágrafo. Esta prima se pagará a aquellos empleados que estén realizando estudios de educación superior y en educación para el trabajo y el desarrollo humano, previa certificación de la institución educativa y será proporcional al tiempo laborado.</u></p> <p>Parágrafo Transitorio. Durante el primer año de vigencia de esta ley, se pagará la de marzo, durante el segundo año de vigencia después de la entrada en vigencia de la presente ley, se pagará la de septiembre. Pasados los dos años, después de la entrada en vigencia de la presente ley, se iniciará el pago en los términos señalados en el presente artículo de manera completa, esto es en marzo y septiembre de cada anualidad.</p>	<p>Se modifica contenido por técnica legislativa y se ajusta al título propuesto.</p> <p>Se modificó el parágrafo en sentido de armonizar el pago de la prima con la ley de financiamiento.</p> <p>Se incluyen dos párrafos nuevos en el sentido de que los beneficiarios de la prima serán los trabajadores que estudien y el reconocimiento será proporcional al tiempo laborado.</p>

PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **dar primer debate** al Proyecto de ley número 404 de 2019 Cámara, *por medio del cual se crea la Prima Legal para la Canasta Familiar* con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

De los Honorables Representantes,


JAIRO CRISTANCHO TARACHE
 Coordinador ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 404 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se crea la prima a la productividad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la creación de la Prima Legal **a la**

productividad, misma que será otorgada para los trabajadores del sector privado y trabajadores oficiales que devenguen hasta **uno y medio (1.5)** salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 2°. Prima legal a la productividad. Sin perjuicio de la prima legal contemplada en el Código Sustantivo del Trabajo y de aquellas primas extralegales pactadas entre empleadores y trabajadores, tendrán derecho a una prima legal adicional para la canasta familiar, aquellos trabajadores que devenguen hasta **uno y medio (1.5)** salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta prima legal adicional corresponderá a 15 días del salario mínimo legal mensual vigente, por cada año de trabajo y proporcional por fracción de tiempo laborado en ese mismo período.

Parágrafo. Para las empresas que tengan calidad de micro y pequeñas empresas, teniendo en cuenta la clasificación de tamaño empresarial vigente, aplicará una prima diferenciada bajo los mismos términos del presente artículo.

- 5 días del SMLMV para las microempresas, y
- 10 días del SMLMV para las pequeñas empresas.

Las microempresas o pequeñas empresas que se encuentren en una situación de subordinación respecto de una mediana o una gran empresa, o pertenezcan a un grupo empresarial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio, o la norma que lo sustituya, deberán pagar la prima correspondiente a 15 días del SMLMV.

Artículo 3°. Pago. La prima para a la **productividad** deberá ser cancelada por el empleador en dos pagos así: la mitad máximo el 30 de marzo de cada año y la otra mitad a más tardar el 30 de septiembre de la misma anualidad.

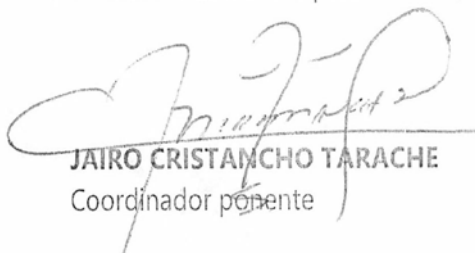
Parágrafo. Esta prima se pagará a aquellos empleados que estén realizando estudios de educación superior y en educación para el trabajo y el desarrollo humano, previa certificación de la institución educativa y será proporcional al tiempo laborado.

Parágrafo Transitorio. Durante el primer año de vigencia de esta ley, se pagará la de marzo, durante el segundo año de vigencia después de la entrada en vigencia de la presente ley, se pagará la de septiembre. Pasados los dos años, después de la entrada en vigencia de la presente ley, se iniciará el pago en los términos señalados en el presente artículo de manera completa, esto es en marzo y septiembre de cada anualidad.

Artículo 4°. Carácter jurídico. Las disposiciones que regulan la prima legal de que trata el artículo 306 del Código Sustantivo del Trabajo, en especial lo dispuesto en el artículo 307 de dicho Código y la Ley 1788 de 2016, se harán extensivas a la presente prestación legal. En todo caso, la prima legal para la canasta familiar no constituye salario para ningún efecto y no hace parte de la base para liquidar los aportes con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Régimen del Subsidio Familiar y contribuciones (aportes y cotizaciones) a la seguridad social establecidas por la Ley 100 de 1993 y decretos reglamentarios. Adicionalmente, sobre dicha suma no se podrá aplicar gravamen o impuesto alguno.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias”.

De los honorables Representantes,


JAIRO CRISTANCHO TARACHE
 Coordinador ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 82 DE 2018 SENADO, 389 DE 2019 CÁMARA

por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

INTRODUCCIÓN

Atendiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, por medio del presente documento rendimos ponencia positiva para la discusión en segundo debate del Proyecto de Ley Ordinaria número 82 de 2018 Senado, 389 de 2019 Cámara, *por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones.*

En consideración a la información recibida para la preparación de la presente ponencia, este documento busca detallar cada uno de los elementos sobre los cuales se planteó la iniciativa, su conveniencia y necesidad.

Para ello, procederemos a realizar la siguiente exposición así:

- I. TRÁMITE
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA
- III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY
- IV. AUDIENCIA PÚBLICA
- V. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA
- VI. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
- VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES
- VIII. PROPOSICIÓN

I. TRÁMITE

El Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, 389 de 2019 Cámara, *por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones*, fue radicado el día 8 de agosto de 2018 en la Secretaría General del Senado, por la Ministra del Interior, doctora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 584 de 2018. El proyecto fue remitido a la Comisión Primera de Senado para el estudio correspondiente de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El 17 de agosto de 2018, la Comisión Primera de Senado recibió el expediente del Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018. La Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante Acta MD-05, del 4 de septiembre del 2018, designó como ponentes para primer debate a los honorables Senadores Santiago Valencia (Coordinador), Roosevelt Rodríguez, Juan Carlos García, Julián Gallo, Alexander López, Carlos Guevara, Gustavo Petro, Germán Varón, Fabio Amín y Angélica Lozano.

La ponencia para primer debate fue radicada el día 19 de septiembre de 2018 y publicada en la **Gaceta del Congreso** número 733. En sesión de Comisión Primera de Senado el día 7 de noviembre

de 2018, tras debate y ser votada favorablemente una proposición que modificaba el artículo primero, se aprobó el Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, con 14 votos a favor y 0 en contra; de igual manera se designan los mismos ponentes para segundo debate del proyecto de ley.

Modificó así, la extensión imperativa de la obligatoriedad de las circulares de pliegos tipo para toda la estructura del Estado, y se especificó puntualmente, que las mismas serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

El día 5 de diciembre de 2018 en *Gaceta del Congreso* número 1091 se publica el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado.

De conformidad con el Acta número 041 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y mediante oficio de fecha 19 de junio de 2019 fui designado como ponente para primer debate.

El día 25 de julio de 2019, se radicó en la Comisión Primera Constitucional ponencia positiva para primer debate.

En sesión de la Comisión Primera Constitucional del 5 de agosto de 2019, fueron radicadas nueve (9) proposiciones al Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, 389 de 2019 Cámara.

En sesión de la Comisión Primera Constitucional del 13 de agosto de 2019, se radicaron en total dieciséis (16) proposiciones, de las cuales, fueron aprobadas dos (2), se negó una (1), doce (12) quedaron como constancia y una (1) se retiró.

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en sesión del 13 de agosto de 2019, según consta en Acta número 06.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Este proyecto busca extender el alcance de la Ley 1882 de 2018, la cual había consagrado la adopción de documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, y consultoría en ingeniería para obras.

En este sentido, el objeto del presente proyecto de ley consiste en precisar la capacidad de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente de expedir directamente los Documentos Tipo y sean estos un referente obligatorio para las sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Así las cosas, el proyecto pretende garantizar que el contrato estatal pueda ser utilizado racionalmente como instrumento de ejecución de los recursos públicos, para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y la satisfacción de las necesidades

de la comunidad y no como un mecanismo para dirigir contratos a proponentes no calificados.

III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Los documentos tipo se encuentran establecidos en el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, que modificó la ley de contratación e infraestructura vigente. Allí se ordena al Gobierno nacional y a todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública adoptar los documentos tipo para los pliegos de condiciones en los procesos que adelanten.

Como antecedente es importante mencionar la expedición del documento CONPES 3186 de julio 31 de 2002 (Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública)¹ modificado por el CONPES 3249 de octubre 20 de 2003 (Política de contratación pública para un Estado gerencial), contemplaba una herramienta que facilitaría los procesos contractuales generando objetividad y seguridad entre sus partícipes.

Como consecuencia de dicha política y a pesar de previos esfuerzos sin los frutos esperados en la creación de ciertos entes (Consejo Nacional de Contratación, Comité Nacional de Contrataciones) se creó la Comisión Intersectorial de Contratación Pública (CINCO) mediante el Decreto 3620 de 2004 en virtud de lo establecido en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998², a través del cual se contempló la posibilidad de “diseñar herramientas de gestión de la contratación pública”³ y particularmente de “proponer estudios técnicos, pliegos y procesos de selección tipo”⁴ a cargo de dicho ente.

En ese orden, se comenzó a discutir al interior de dicho ente la posibilidad de definir documentos tipo para los procesos de contratación adelantados

¹ Elaboración de documentos tipo para la contratación. El Consejo Nacional de Contratación (CNC) buscará generar la mayor cantidad de documentos tipo a efecto de facilitar el desarrollo de las diferentes etapas de los procesos de contratación, buscando eliminar la incertidumbre y la subjetividad de los funcionarios en la conducción de los mismos.

² Artículo 45. *Comisiones Intersectoriales*. El Gobierno nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.

El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden.

Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia.

³ Decreto 3520 de 2004, artículo 4°, numeral 4.6.

⁴ Decreto 3520 de 2004, artículo 4°, numeral 4.7.

por las entidades del Estado sometidas al Estatuto de contratación de la Administración Pública.

Posteriormente y a través del Decreto 4170 de 2011, se derogó el Decreto 3620 de 2004 y se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, quien dentro de sus funciones tiene a cargo la de “Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas”⁵. Se destaca que en el marco del interés y compromiso del Gobierno nacional, en el año 2012 se convocó a un grupo de expertos (Comisión de Infraestructura) con el fin de que se estudiara el tema y así propusieran algunas sugerencias tendientes a superar el atraso que venía caracterizando el sector de infraestructura en el país concretamente para las concesiones y las obras públicas.

En el mes de agosto del 2018 se realizó a cabo la denominada “Consulta Anticorrupción” un mecanismo de participación ciudadana que buscaba penalizar los casos de corrupción en nuestro país; dicha consulta constaba de siete mandatos de los cuales el tercer mandato hacía alusión a la contratación con pliegos más transparentes obteniendo 11.503.266 votos favorables, esta cifra histórica obedece a la necesidad que tiene el país de contrarrestar los escándalos de las administraciones municipales, departamentales y nacionales, en materia de contratación, los cuales han dado lugar a hechos como los carruseles de contratación, o los carteles y grupos especializados que siempre resultaban ganadores en las licitaciones.



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Boletín Nacional número 53.

Este proyecto busca revivir la voz de más de once millones de colombianos que exigen se erradique la corrupción en los procesos de contratación que adelanta el Estado, pues es evidente que la corrupción invade el país en todos los sectores de la economía, desaprovecha los enormes recursos, para invertir

en educación, salud, infraestructura, tecnología de punta y desarrollo, evitando el crecimiento del país y construyendo un Estado no competitivo.

El pasado 5 de marzo de 2018 fue expedido el Decreto 342, por medio del cual el Gobierno nacional adoptó los documentos estándar para la contratación de obras públicas de infraestructura de transporte. Este es un logro histórico para el país, por cuanto se elimina la posibilidad de manipular los requisitos habilitantes con el fin de acomodarlos para que proponentes previamente definidos, en virtud de prácticas corruptas, obtengan los contratos.

Desde el 1° de abril del 2019 Colombia Compra Eficiente inició, de manera definitiva, la implementación de estos documentos acorde a lo establecido en el decreto. Estos documentos tipo son lineamientos donde se definen diferentes condiciones, factores técnicos, económicos, entre otros, para la inclusión en los procesos de contratación de las entidades estatales, los cuales permiten simplificar la información promoviendo la competencia y la selección objetiva.

IV. Audiencia Pública

El 11 de septiembre del 2019 se llevó a cabo en las instalaciones de la Comisión Primera una audiencia pública, con el fin de escuchar a la sociedad civil, las entidades académicas e instituciones públicas interesadas en el proyecto, los citados fueron:

- Doctor Carlos Felipe Córdoba Larrarte, Contralor General de la República.
- Doctor Fernando Carrillo Flórez, Procurador General de la Nación.
- Doctor Fabio Espitia Garzón, Fiscal General de la Nación (e).
- Doctor Álvaro Fernando García Restrepo, Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
- Doctora Lucy Jeannette Bermúdez, Presidenta del Consejo de Estado.
- Doctora Gloria Stella Ortiz, Presidenta de la Corte Constitucional.
- Doctor José Andrés O'Meara Riveira, Director General de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.
- Doctor Camilo Ernesto Jaimes Poveda, Secretario de Transparencia (e) Presidente de la República.
- Doctor Carlos Camargo Assís, Director de la Federación Nacional de Departamentos.
- Doctor Gilberto Toro Giraldo, Director de la Federación Colombiana de Municipios.
- Doctor Fernando Enrique Dejanón Rodríguez, Rector de la Universidad Libre.
- Doctor Juan Carlos Henao Pérez, Rector de la Universidad Externado de Colombia.
- Doctor José Alejandro Cheyne, Rector de la Universidad del Rosario.

⁵ Decreto 4170 de 2011, artículo 3°, numeral 2.

- Doctora Dolly Montoya Castaño, Rectora de la Universidad Nacional.
- Doctor Édgar Parra Chacón, Rector de la Universidad de Cartagena.
- Doctor Pedro Eugenio Medellín Torres, Director Nacional de la Escuela de Educación Superior.
- Doctor Jaime Torres Melo, Veedor Distrital de la ciudad de Bogotá.
- Doctor Pablo Bustos Sánchez, Director de la Red de Veedurías Ciudadanas.
- Doctor Luis Humberto Ayala Torres, Presidente de Conalbos.
- Ingeniero Germán Pardo Albarracín, Presidente de la Sociedad Colombiana de Ingeniería.
- Doctor Juan Mauricio González Negrete, Docente de la Universidad del Norte.
- Doctor Carlos Arturo Robles Julio, Rector de la Universidad de La Guajira.

Durante la audiencia, se allegaron distintas propuestas para modificar el texto de ley, la más reiterativa consistió en eliminar el domicilio del contratista, como un requisito habilitante y alternativa de los factores de ponderación, porque al parecer de los intervinientes, se erige como un elemento discriminatorio y que podría llegar a ser incluso inconstitucional, pues los contratistas de otros municipios o departamentos, pueden verse afectados negativamente si no se les habilita a licitar, si se exige el requisito de domicilio en el sitio, estos pueden quedar por fuera.

Otro de los puntos destacados de la audiencia, radicó en la necesidad de impulsar la actividad de los pequeños y medianos empresarios, pues es conocido que los principales proveedores de los contratistas son los pequeños productores de los municipios.

Adicionalmente, se expresaron preocupaciones relacionadas con las facultades adicionales para la entidad Colombia Compra Eficiente, tanto por los excesos en las facultades de la entidad, como la necesidad de asignarle mayores recursos a la misma, para que pueda desempeñar a cabalidad sus funciones.

El Director de Colombia Compra Eficiente, en medio de su intervención, indicó que el tiempo para ejecutar el objeto de la norma, no puede ser inferior a 9 meses, pues el esfuerzo técnico y humano para lograrlo es muy elevado.

V. CONVENIENCIA DE LA LEY

El presente proyecto resulta conveniente, pues esta iniciativa pretende mejorar el régimen de contratación estatal garantizando, en mayor medida, los principios de selección objetiva y transparencia que son los pilares fundamentales en los procesos de contratación estatal.

De igual manera y como consecuencia directa de la mejora realizada al régimen de contratación estatal, las instituciones del Estado contarán con mayor

credibilidad, aceptación y respaldo a los proyectos y contratos que estas celebren en cumplimiento de sus funciones, garantizando la transparencia a los procesos de selección de sus oferentes.

VI. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los pliegos tipo son condiciones estándar referidas a los requisitos habilitantes, factores técnicos y económicos de escogencia, de conformidad con cada modalidad de selección, naturaleza y cuantía de los contratos estatales. Este tipo de pliegos ya han sido implementados en distintos países en las licitaciones públicas, para los proyectos que sean financiados total o parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BIRF).

Igualmente, países como Nueva Zelanda desarrollaron un conjunto de términos y condiciones estándar para los contratos que amparan compras gubernamentales rutinarias. Estas condiciones reciben el nombre de “Contratos Gubernamentales Modelo (CGM)”, formando parte del programa de reforma de contratación, con el fin de crear un conjunto de condiciones para los contratos de productos y servicios comunes estándar, sencillo y comprensible para ser utilizado por todos los departamentos de servicios públicos y servicios del Estado⁶.

A su vez, países como México, Costa Rica, Perú y República Dominicana entre otros, además de consagrar Documentos Estándar de Licitación Pública, sancionan severamente incluso con la nulidad del procedimiento de selección, la inobservancia de dichos documentos tipo.

El proyecto de ley consagra en su artículo 1º, que la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente adopte circulares de pliegos tipo para los pliegos de condiciones de todo proceso dentro de los órganos competentes, pues en pronunciamiento de la Corte Constitucional esta es definida como “*un órgano con competencia doctrinales y de fijación de políticas públicas, encargado legalmente de interpretar las normas del sector, en desarrollo de su competencia para “Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública”*”⁷.

Implementar los pliegos tipo a todos los procesos de contratación estatal conlleva a varios beneficios tales como: aumentar la pluralidad de oferentes y la transparencia; facilitar el control disciplinario, penal y fiscal; disminuir los costos de transacción de las entidades públicas en la elaboración de pliegos de condiciones, asociados a la contratación de asesores, y proteger los recursos públicos, por cuanto la competencia garantiza mejores precios de compra para el Estado.

⁶ OCDE (2018) Estudios del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando compraNet de manera incluyente, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Editions OCDE, París.

⁷ Sentencia C-04/2017 Corte Constitucional.

De un análisis de los procesos de licitación pública, cuyo aviso de convocatoria fue publicado en el SECOP II a partir del primero de abril de 2019, se identificó que las Entidades que estructuraron sus procesos en cumplimiento de los pliegos tipo tuvieron un promedio de 33 oferentes, en contraste con aquellos que no aplicaron los Documentos Tipo y contaron con la participación de un único oferente⁸.

Adicionalmente, la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI), presentó recientemente los resultados del primer trimestre de aplicación de la Ley 1882 y evidenció que existe una clara tendencia en el incremento de los participantes de las licitaciones públicas desde que realizan sus procesos de contratación usando los pliegos tipo. El Observatorio de Contratación de la CCI ha reportado que el 86% de las licitaciones que se abrieron durante los siguientes tres meses a la entrada en vigor de los documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte han tenido más de un proponente y que en el 48% de los casos se han postulado más de diez interesados. Además, encontró que en el 32% de estas licitaciones, se presentaron más de 20 proponentes, situación que contrasta con los resultados de años anteriores donde más del 70% de los procesos eran adjudicados a únicos oferentes⁹.

La actividad contractual del Estado debe desarrollarse en virtud de los principios de transparencia y selección objetiva, la creación e implementación de los pliegos tipo garantizará el cumplimiento de dichos principios.

- Principio de transparencia: Este principio se encuentra en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, en este se establece la actuación que deben adoptar las entidades y los particulares en el proceso para llegar a un contrato estatal, además de esto integra un lineamiento para todos los aspectos de la contratación pública, también se le brinda la oportunidad a los interesados de participar y conocer el proceso de forma y de fondo y es de importancia resaltar uno de los factores más relevantes de este principio y es la obligación de la publicidad de las actuaciones, lo que permite un proceso que podrá tener un control general y abierto al público.

⁸ Análisis de información reportado por Colombia Compra Eficiente frente a los procesos publicados en el SECOP II que recibieron ofertas al 22 de mayo de 2019. Dentro de los casos más relevantes que aplican correctamente los Documentos Tipo se encuentra el Proceso número FDLSC-014-2019 de la Alcaldía Local de San Cristóbal por valor de \$5.642.000.000 en el cual se recibieron 72 ofertas y el caso del Municipio de Chinchiná, Caldas, que recibió 48 ofertas en el Proceso número LP-001-2019 por valor de \$2.609.405.983.

⁹ Observatorio de Contratación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, “Obligatoriedad del uso de los pliegos tipo, para las obras públicas, empieza a rendir sus frutos en la concurrencia de oferente”, 2019. Recuperado de: <http://www.infraestructura.org.co/2017/index.php?id=70&idnotah=1124>

- Principio de economía: Se encuentra en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, y versa acerca de la eficiencia y celeridad que deben tener los procesos de contratación pública ya sea por parte de las distintas entidades o por parte de los contratistas, lo cual concluye en la agilización de los trámites. Por medio de este principio se pueden establecer los procesos y las etapas necesarias para la elección de la propuesta que sea más afín con los intereses del Estado. Dentro de este principio, también se encuentra la obligación del cumplimiento de los deberes de las partes, para la optimización de costos y evitar las dilaciones o perjuicios:
- Principio de responsabilidad: Este principio se encuentra en el artículo 26, Ley 80 de 1993, en este se indica que todo servidor público está limitado en sus funciones por la Constitución, la ley y demás normas que reglen el asunto. Así mismo, se indica que la responsabilidad del funcionario puede ser por acción, omisión y extralimitación en sus funciones; este principio es necesario dado que se trata de funcionarios públicos y por ende estos disponen de todo tipo de recurso de la comunidad.
- Postulados que rigen la función pública: El artículo 209 de la Constitución Política, indica puntualmente:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

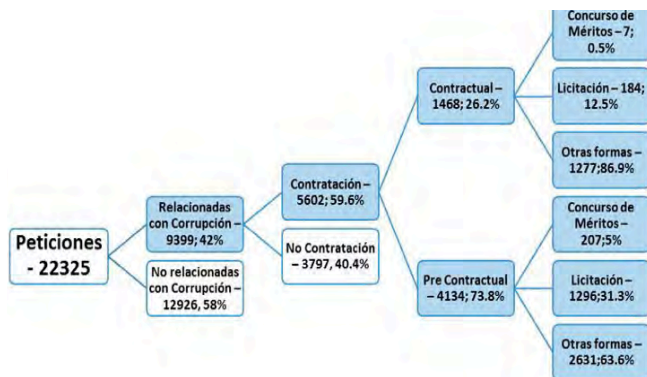
Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

- Principio de selección objetiva del contratista: Se encuentra en el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007; estos se definen a partir de criterios tales como el precio, el plazo, el cumplimiento en contratos anteriores, la calidad, la experiencia, entre otros, ya que estos considerados de manera integral llevarán a la elección de la propuesta más favorable.
- Principio de planeación: Bajo este principio se permite que el contrato estatal no sea producto de la improvisación o de la mediocridad. Impone que la decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales.

Colombia como Estado Social de Derecho, vela por los intereses de la población, desarrolla actividades contractuales que se deben proteger, garantizando que exista transparencia en todas las acciones, las cuales se deben desarrollar de manera equitativa y eficaz, con protección y vigilancia de los organismos de control, siguiendo una normatividad clara, para evitar la presencia de la corrupción en la contratación estatal, flagelo que frena el crecimiento económico y perpetúa la pobreza; fenómeno influyente en el desarrollo, crecimiento y competitividad de un país, donde los ciudadanos pierden la fe en las instituciones y en sus dirigentes.

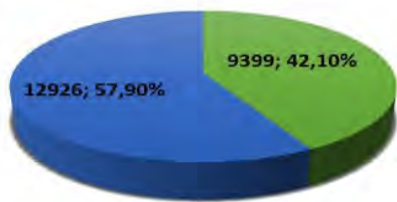
Para poder avizorar la magnitud de este fenómeno en el país, existen una serie de estadísticas y estudios realizados por el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, en los cuales se evidencia la frecuencia e incidencia que tienen los delitos relacionados con corrupción en el país.

En primer lugar, es importante mencionar que entre enero de 2014 y diciembre de 2017 se han presentado 22.325 peticiones al Grupo de Revisión y Análisis de Peticiones, Denuncias y Reclamos de Corrupción (GRAP), que es el equipo de la Secretaría de Transparencia del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción encargado de sistematizar y analizar la información recibida a través de peticiones, quejas y denuncias por posibles hechos de corrupción. De esas 22.325 denuncias, 9.399 corresponden a casos de corrupción, representando así el 42% de todas las denuncias recibidas por el GRAP.



Histórico de las denuncias recibidas

Participación según tipo de petición recibida por el GRAP



■ Peticiones relacionados con corrupción ■ Demás peticiones

Por otro lado, es indispensable traer a colación los estudios realizados por el Observatorio, en los que revela la cantidad de sanciones disciplinarias y penales que se han impuesto entre 2008 y 2017 por actos relacionados con la corrupción.

De esta forma se tiene que en materia disciplinaria se han impuesto 22.962 sanciones, lo que arroja un promedio de 2.296 sanciones anuales. Además

de ello, el estudio revela, que desde la expedición del Estatuto Anticorrupción se ha presentado una tendencia creciente en las sanciones impuestas anualmente.



Fuente: Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) de la Procuraduría General de la Nación – PGN. Datos desde 2008 hasta 2017.

Según el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) 2018 de Transparencia Internacional, Colombia aumentó la percepción de este delito pasando de 37 a 36 puntos y descendiendo del puesto 96 al 99, entre 180 países del mundo. Este estudio se realizó mediante datos proporcionados por ocho fuentes distintas que consultan la opinión calificada de analistas, académicos e inversionistas extranjeros respecto qué tanto afecta la corrupción al sector público en cada país. El énfasis para dar con estos resultados fue la gestión de recursos públicos, trámites, permisos y contratación estatal, así como en la sanción efectiva a casos de corrupción por parte del sistema judicial.

Transparencia Colombia informó su preocupación por este aumento en el índice de percepción. “Sin lugar a duda los esfuerzos que se han realizado para enfrentar esta grave problemática en los últimos años, no han sido suficientes, y la corrupción está poniendo al Estado contra la pared”, afirmó. Según las constantes históricas presentadas por la entidad, este es el primer desplome en este indicador en los últimos cuatro años.

Resulta pertinente afirmar, que los documentos tipo conllevan una serie de beneficios como: la reducción en el tiempo que requieren las entidades estatales en la elaboración de los documentos del proceso licitatorio, permitiendo a los proponentes conocer las condiciones generales de forma anticipada y las condiciones que deben cumplir, facilitan el control fiscal y disciplinario respecto de los funcionarios, garantizan el uso eficiente del erario y tal vez lo más importante es que contribuyen a la transparencia en los procesos de contratación, debido a que tienen cláusulas diseñadas para incentivar la libre competencia y participación de la mayor cantidad posible de proponentes en los procesos licitatorios.

Como parte de las modificaciones que se presentan para el debate en plenaria, y debido a la naturaleza jurídica que ostentan los pliegos de condiciones, de ser fuente de derechos y obligaciones hasta el momento de la liquidación, los pliegos tipo

no pueden tener una jerarquía inferior a estos, por lo tanto se acogió como necesario el cambio de la denominación “*Documentos tipo*” a “*Pliegos Tipo*”, pues esto garantiza que Colombia Compra Eficiente asuma la responsabilidad por los pliegos tipo que emita, de modo que no pueda eludir parte de su compromiso escudándose en que los documentos pueden o no ser tenidos en cuenta por las entidades.

Al identificar la figura como pliegos tipo, es necesario conceptuar sobre qué es un pliego tipo, para que de allí se desprendan las consecuencias jurídicas naturales de la figura.

En esa misma línea, otro de los cambios sustanciales que se introdujeron en el texto aprobado, consistió en incluir a las entidades del Régimen Exceptuado entre las entidades que tienen que acoger los pliegos tipo, pues en aras de generar la mayor transparencia entre entidades públicas, y por darle aplicación a los principios de equidad e igualdad, es necesario que estas entidades también se ajusten a los requerimientos de los pliegos tipo, de modo que su actividad contractual esté ceñida por reglas claras para todos los interesados, logrando con ello que estas instituciones tengan los mismos beneficios de las demás entidades.

Como uno de los elementos expuestos en la audiencia pública, la inclusión del domicilio del oferente como un requisito habilitante, claramente va en contravía de preceptos de carácter constitucional, de modo que se acogió la solicitud de eliminación de ese elemento y en cambio se incluyeron “*los criterios para fomentar la industria, servicios y empleo local asistencial y profesional*”, para asegurar no solo la inclusión de la mano de obra local, sino que se tenga en cuenta la mano de obra, cualificada o no, para el desarrollo de los proyectos en la zona.

Se eliminó el apartado de buenas prácticas, porque esto consiste en el seguimiento irrestricto de

la norma jurídica, lo que convierte a este enunciado normativo en inocuo, o carente de objeto, porque es un deber constitucional el cumplir las normas, además que quien desee contratar, necesariamente debe ceñirse a las reglas que rijan la materia.

Otra de las modificaciones sustanciales, consistió en introducir la realización de audiencias públicas al momento de crear los pliegos tipo, de modo que las entidades encargadas de crear los pliegos tengan los insumos suficientes para hacer las modificaciones necesarias que exijan las regiones, y tengan la motivación adecuada para fundamentar sus actos administrativos.

Por último, las dos modificaciones restantes consisten en la modificación del artículo 2° del proyecto de ley, porque la facultad que se les abrogaba a estas entidades de control, en la práctica hacían que cogobernaran con la administración pública, algo abiertamente inconstitucional, así mismo, se creó la Mesa Técnica de Contratación, por medio de la cual se hará el acompañamiento y seguimiento necesario a los pliegos tipo que Colombia Compra Eficiente vaya diseñando y expidiendo.

Vale la pena resaltar que esta norma y las que de esta se desprendan, respetan el marco jurídico constitucional, representado en los principios de supremacía constitucional, descentralización administrativa y autonomía territorial.

Entonces como congresistas tenemos el mandato otorgado, en el artículo 150 de la Carta, para dictar no solo un estatuto general de contratación de la administración pública, sino de determinar todo este tipo de medidas que permitan propender por el logro de los objetivos constitucionales del Estado Social de Derecho, toda vez que para el cumplimiento de los fines el Estado debe aprovisionarse de bienes y servicios mediante la contratación.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

<p>TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 389 DE 2019 CÁMARA, 82 DE 2018 SENADO</p> <p><i>“por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018”.</i></p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 389 DE 2019 CÁMARA, 82 DE 2018 SENADO</p> <p><i>“por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>
<p>Artículo 1°. El artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 quedará así:</p> <p>Artículo 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.</p> <p>Parágrafo 7°. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.</p> <p>Los documentos tipo comprenderán, entre otros: las cláusulas correspondientes, requisitos habilitantes y alternativas de factores de ponderación, dentro de los que se tendrá en cuenta el domicilio del contratista, de conformidad con las obras, bienes o servicios objeto de la necesidad y sus requerimientos</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 quedará así:</p> <p>Artículo 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.</p> <p>Parágrafo 7°. <u>El Gobierno nacional, por medio a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, creará adoptará los Documentos pliegos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y las entidades con régimen especial, exceptuando lo relacionado con defensa nacional que esté sujeto a reserva. Los documentos tipo serán creados por Colombia Compra Eficiente a través de un acto administrativo debidamente motivado.</u></p>

<p>TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 389 DE 2019 CÁMARA, 82 DE 2018 SENADO</p> <p><i>“por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018”.</i></p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 389 DE 2019 CÁMARA, 82 DE 2018 SENADO</p> <p><i>“por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>
<p>técnicos; Estudios del sector de conformidad con la clasificación de bienes y servicios; y los parámetros para el desarrollo del análisis inteligente de los mercados con sus variables en el orden nacional y local. Los documentos tipo deben representar buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.</p> <p>En la adopción de los documentos tipos, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, con el ánimo de promover el empleo local, la cuantía, la naturaleza y especialidad de la contratación, así como el proceso de capacitación para los municipios.</p> <p>La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida. Una vez expedido cada documento tipo, las entidades públicas los adoptarán obligatoriamente dentro de los seis (6) meses siguientes, a su entrada en vigencia.</p>	<p><u>Antes de expedirse cada pliego tipo, se celebrarán audiencias públicas de carácter regional para recibir los comentarios de los interesados, precisar su contenido e incorporarlo al pliego tipo final.</u></p> <p><u>Los pliegos tipo contienen parámetros obligatorios para las entidades mencionadas en el inciso anterior, que adelanten procesos de selección de licitación</u></p> <p>Los documentos pliegos tipo comprenderán contendrán, entre otros como mínimo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los requisitos habilitantes. 2. Las alternativas de factores de ponderación dentro de las que se tendrá en cuenta: <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Los parámetros para la elaboración de los estudios del sector, de conformidad con la clasificación de bienes y servicios. 2.2. Los lineamientos parámetros para el desarrollo del análisis inteligente de los mercados con sus variables en el orden nacional y local y el domicilio del contratista. 2.3. Los criterios para fomentar la industria, servicios y empleo local asistencial y profesional, de conformidad con las obras, bienes o servicios objeto de la necesidad y sus requerimientos técnicos. <p><u>Los documentos pliegos tipo deben representar incorporar buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.</u></p> <p><u>Con el ánimo de promover el empleo local, en la creación y adopción de los documentos pliegos tipo, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, con el ánimo de promover el empleo local;</u> la cuantía, la naturaleza y especialidad de la contratación, así como el proceso de capacitación para los municipios.</p> <p>La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos pliegos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y Adicionalmente deberá establecerá, así como un sistema de indicadores para la revisión constante de los documentos pliegos tipo, que expida, los que deberán ser revisados con una periodicidad semestral.</p> <p>Una vez expedido el acto administrativo de cada documento pliego tipo, las entidades públicas de carácter nacional los adoptarán obligatoriamente dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia, y los de carácter territorial lo harán dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.</p> <p><u>Los documentos tipos ya adoptados bajo el Decreto 342 de 2019, continuarán siendo vigentes y son de obligatorio cumplimiento, hasta la expedición de los pliegos tipo de que trata este parágrafo.</u></p>
<p>Artículo 2°. Para el control y asesoramiento del desarrollo de esta ley se crea una comisión de vigilancia, seguimiento y acompañamiento que deberá presentar informe por escrito de recomendaciones y observaciones a los pliegos diseñados por Colombia Compra Eficiente.</p> <p>La comisión estará integrada por un representante del nivel directivo de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la oficina de Transparencia del Gobierno Nacional.</p>	<p>Artículo 2°. Para el control y asesoramiento del desarrollo de esta ley se crea una comisión de vigilancia, seguimiento y acompañamiento que deberá presentar informes por escrito de recomendaciones y observaciones a los pliegos diseñados por Colombia Compra Eficiente.</p> <p>La comisión estará integrada por un representante del nivel directivo de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Oficina de Transparencia del Gobierno nacional.</p>

<p>TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 389 DE 2019 CÁMARA, 82 DE 2018 SENADO</p> <p><i>“por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018”.</i></p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 389 DE 2019 CÁMARA, 82 DE 2018 SENADO</p> <p><i>“por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.</i></p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>
	<p><u>Para la creación de estos pliegos tipo, se constituirá una Mesa Técnica de contratación, integrada por un representante de Colombia Compra Eficiente, la Federación Nacional de Municipios (Fedemunicipios), la Federación Nacional de Departamentos (Fedepartamentos), la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), dos miembros de la academia expertos de la contratación pública estatal, que pertenezcan a universidades que tengan programas en derecho público o contratación estatal acreditados, dos Senadores y dos Representantes de la Comisión Primera de ambas corporaciones y un representante de la Comisión Nacional de Moralización, con el fin de considerar las necesidades particulares del territorio dentro de los pliegos tipo. El Gobierno nacional tendrá un término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley para reglamentar el funcionamiento de esta Mesa Técnica.</u></p>
<p>Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>

VII. PROPOSICIÓN

Bajo las consideraciones expuestas y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva al *Proyecto de ley número 82 de 2018 Senado, 389 de 2019 Cámara, por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones*, y solicitamos a la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate a la mencionada iniciativa.

De los Honorables Representantes,

 Juan Carlos Rivera Peña Ponente	 Julián Peinado Ramírez Ponente
Carlos German Navas Talero Ponente	 Jorge Eliecer Tamayo Marulanda Ponente
 Inti Raúl Asprilla Reyes Ponente	Luis Alberto Albán Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 389 DE 2019 CÁMARA, 82 DE 2018 SENADO

por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 quedará así:

Artículo 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.

Parágrafo 7°. El Gobierno nacional, a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, creará los pliegos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y las entidades con régimen especial, exceptuando lo relacionado con defensa nacional que esté sujeto a reserva. Los documentos tipo serán creados por Colombia Compra Eficiente a través de un acto administrativo debidamente motivado.

Antes de expedirse cada pliego tipo, se celebrarán audiencias públicas de carácter regional para recibir los comentarios de los interesados, precisar su contenido e incorporarlo al pliego tipo final.

Los pliegos tipo contienen parámetros obligatorios para las entidades mencionadas en el inciso anterior, que adelanten procesos de selección de licitación.

Los pliegos tipo contendrán, como mínimo:

1. Los requisitos habilitantes.
2. Las alternativas de factores de ponderación dentro de las que se tendrá en cuenta:
 - 2.1. Los parámetros para la elaboración de los estudios del sector, de conformidad con la clasificación de bienes y servicios.
 - 2.2. Los lineamientos para el desarrollo del análisis inteligente de los mercados con sus variables en el orden nacional y local.
 - 2.3. Los criterios para fomentar la industria, servicios y empleo local asistencial y profesional, de conformidad con las obras, bienes o servicios objeto de la necesidad y sus requerimientos técnicos.

Con el ánimo de promover el empleo local, en la creación y adopción de los pliegos tipo, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, la naturaleza y especialidad de la contratación, así como el proceso de capacitación para los municipios.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los pliegos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública. Adicionalmente establecerá un sistema de indicadores para la revisión constante de los pliegos tipo, que expida, los que deberán ser revisados con una periodicidad semestral.

Una vez expedido el acto administrativo de cada pliego tipo, las entidades públicas de carácter nacional los adoptarán obligatoriamente dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia, y los de carácter territorial lo harán dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.

Los documentos tipos ya adoptados bajo el Decreto 342 de 2019, continuarán siendo vigentes y son de obligatorio cumplimiento, hasta la expedición de los pliegos tipo de que trata este parágrafo.

Artículo 2°. Para la creación de estos pliegos tipo, se constituirá una Mesa Técnica de contratación, integrada por un representante de Colombia Compra Eficiente, la Federación Nacional de Municipios (Fedemunicipios), la Federación Nacional de Departamentos (Fedepartamentos), la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), dos miembros de la academia expertos de la contratación pública estatal, que pertenezcan a universidades que tengan programas en derecho público o contratación estatal acreditados, dos Senadores y dos Representantes de la Comisión Primera de ambas corporaciones y un representante de la Comisión Nacional de Moralización, con el fin de considerar las necesidades particulares del territorio dentro de los pliegos tipo.

El Gobierno nacional tendrá un término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley para reglamentar el funcionamiento de esta Mesa Técnica.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

 Jorge Méndez Hernández Coordinador Ponente	 Juan Manuel Daza Iguarán Ponente
 Juan Carlos Rivera Peña Ponente	 Julián Peinado Ramírez Ponente
 Carlos German Navas Talero Ponente	 Jorge Eliécer Tamayo Marulanda Ponente
 Inti Raúl Asprilla Reyes Ponente	 Luis Alberto Albán Ponente

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 389 DE 2019 CÁMARA, 82 DE 2018 SENADO

por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 quedará así:

Artículo 4°. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.

Parágrafo 7°. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Los documentos tipo comprenderán, entre otros: las cláusulas correspondientes, requisitos habilitantes y alternativas de factores de ponderación, dentro de los que se tendrá en cuenta el domicilio del contratista, de conformidad con las obras, bienes o servicios objeto de la necesidad y sus requerimientos técnicos; Estudios del sector de conformidad con la clasificación de bienes y servicios; y los parámetros

para el desarrollo del análisis inteligente de los mercados con sus variables en el orden nacional y local. Los documentos tipo deben representar buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

En la adopción de los documentos tipo, se tendrán en cuenta las características propias de las regiones, con el ánimo de promover el empleo local, la cuantía, la naturaleza y especialidad de la contratación, así como el proceso de capacitación para los municipios.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida. Una vez expedido cada documento tipo, las entidades públicas los adoptarán obligatoriamente dentro de los seis (6) meses siguientes, a su entrada en vigencia.

Artículo 2°. Para el control y asesoramiento del desarrollo de esta ley se crea una comisión de vigilancia, seguimiento y acompañamiento que deberá presentar informe por escrito de recomendaciones y observaciones a los pliegos diseñados por Colombia Compra Eficiente.

La comisión estará integrada por un representante del nivel directivo de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la oficina de Transparencia del Gobierno Nacional.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente proyecto de ley según consta en Acta número 06 de agosto 13 de 2019. Anunciado entre otras fechas, el 6 de agosto de 2019 según consta en Acta número 05 de la misma fecha.

Jorge Méndez Hernández
JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
 Coordinador Ponente

Juan Carlos Lozada Vargas
JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 Presidente

Amparo Yaneth Calberón Perdomo
AMPARO YANETH CALBERÓN PERDOMO
 Secretaria

CONTENIDO

Gaceta número 931 - Miércoles, 25 de septiembre de 2019
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 074 de 2019 Cámara, por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política; acumulado con el Proyecto de acto legislativo número 080 de 2019 cámara, por el cual se modifica el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia.	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 182 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.	12
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 404 de 2019 Cámara, por medio del cual se crea la Prima Legal para la Canasta Familiar.....	24
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en la Comisión Primera al Proyecto de ley ordinaria número 82 de 2018 Senado, 389 de 2019 Cámara, por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones.....	30