



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1164

Bogotá, D. C., viernes, 29 de noviembre 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE, PRIMERA VUELTA, AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 21 DE 2019 SENADO, 001 DE 2019 CÁMARA, (ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA).

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

Bogotá, D. C., 18 de noviembre de 2019

Doctor:

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2019 Senado.

Distinguido Presidente:

En cumplimiento de la designación que se nos hiciera por la Mesa Directiva, presentamos ponencia para primer debate, primera vuelta, al **Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara.** (Acumulado con el **Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara**), *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.*

AUTORES: Honorables Representantes *Martha Patricia Villalba Hodwalker, Sara Elena Piedrahita, Jorge Enrique Burgos Lugo, Norma Hurtado Sánchez, Erasmo Elías Zuleta, Mónica*

Liliana Valencia Montaña, Christian José Moreno Villamizar, Milene Jarava Díaz, Aquileo Medina Arteaga, José Hernández Casas, Rodrigo Rojas Lara, Astrid Sánchez Montes de Oca, Adriana Matiz Vargas, Germán Blanco Álvarez, Armando Antonio Zabarain, Buenaventura León León, Harold Valencia Infante, Ciro Rodríguez Pinzón, José Daniel López, Hernando Guida Ponce, Erwin Arias Betancur, Harry Giovanni González García, Mónica Raigoza Morales, Flora Perdomo Andrade, José Eliécer Salazar López, Anatolio Hernández Lozano, Élburt Díaz Lozano, Alonso José del Río, Enrique Cabrales Baquero, Gabriel Jaime Vallejo, Diela Liliana Benavides Solarte, Jennifer Kristin Arias Falla, Adriana Gómez Millán, Kelyn Johana González Duarte, Emeterio José Montes de Castro, Gloria Betty Zorro, Abel David Jaramillo, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Teresa de Jesús Enríquez Rosero, Álvaro Henry Monedero Rivera, Esteban Quintero Cardona. Honorables Senadores Maritza Martínez Aristizábal, José David Name Cardozo, Roosevelt Rodríguez Rengifo y otros.

I. TRÁMITE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2019 Cámara. Fecha de radicación: 20-10-2019. Publicación: *Gaceta del Congreso* 664 de 2019.

Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2019 Cámara. Fecha de radicación: 23-10-2019. Publicación: *Gaceta del Congreso* 669 de 2019.

Los Proyectos fueron acumulados mediante Oficio C.P.C.P. 3.1- 040 - 2019 el día 5 de agosto de 2019.

Ponencias: Positiva (*Gaceta del Congreso* 752 de 2019). Negativa: *Gaceta del Congreso* 744 de 2019.

Fecha de aprobación primer debate: 30 de septiembre 2019.

Ponencia 2^{do} Debate: *Gaceta del Congreso* número 1004 de 2019

Aprobado Plenaria: 15-10-2019.

Texto Aprobado en Plenaria: *Gaceta del Congreso* número 1084 de 2019.

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 001 DE 2019 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. Se prohíben penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declara extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o esté en incapacidad de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico.

En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.

Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; principalmente fundamentados en las alertas tempranas, educación, prevención, judicialización efectiva, condena y acompañamiento psicológico.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Avanzar en la protección jurídica de los menores de edad (NNA) frente a conductas que menoscaban el derecho a la vida y atentan contra la libertad, la integridad y formación sexuales,

constitucionalizando, de forma excepcional, la prisión perpetua para quienes las cometan.

Lo anterior implica modificar el artículo 34 constitucional vigente¹, adicionándole unos incisos para reglamentar la excepción a la prohibición constitucional prevista en esta norma.

III. UNA ACLARACIÓN NECESARIA

De manera particular, el objetivo de esta ponencia es Proponer un texto de reforma constitucional a la Comisión Primera del Senado de la República que se ajuste al mandato de la Carta que garantiza el respeto universal a la dignidad humana, fundamento esencial de nuestro ordenamiento jurídico, y que surta satisfactoriamente el eventual control de exequibilidad ante la Corte Constitucional.

Concomitante a ese objetivo, es la intención de los ponentes que la protección a los menores se haga de manera integral, conforme al mandato del artículo 44 constitucional, a partir de políticas públicas exhaustivamente definidas de carácter permanente que se constituyan en una obligación al accionar público (y guía del accionar privado y social) para proteger efectivamente a los menores.

Siendo esta la finalidad de las ponentes, se considera, para que el proyecto de acto legislativo continúe su trámite en las dos legislaturas, que es imprescindible que se parta de la realidad que deja traslucir el acervo estadístico sobre agresiones², de todo tipo, de las cuales son víctimas los menores, indudablemente graves, y que es nuestra obligación, como congresistas, darle la mejor solución legislativa posible³.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Estos se proponen para dar estricto cumplimiento a la obligación de garantizar la dignidad humana de quienes son sindicatos o condenados por cualquier tipo de delitos, y que, para los que pueden llegar a ser objeto de sanción con prisión perpetua, se traduce en que sus perpetradores no se les puede negar el derecho a la resocialización, ni de manera tajante ni haciéndola prácticamente imposible. Así, se propone que esta condena sea revisable periódicamente después de haber sido negada la solicitud primera de libertad condicional, y que la decisión que se tome, en cualquier sentido, sea motivada y que la ley reglamente los recursos que le caben.

De otra parte, resulta apresurado, sin un estudio previo que lo sustente, basado en la gravedad de

¹ **Artículo 34.** Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

² En el anexo se presentan algunas de estas estadísticas.

³ En las **Gacetas** mencionadas se pueden encontrar los argumentos a favor y en contra de la iniciativa, los cuales, dado lo que pretendemos, no se considera relevante relacionarlos en esta ponencia.

los delitos, en las penas actuales, etc., dejar en la Constitución relacionados los delitos que ameritan la prisión perpetua; estos deben ser materia de la ley. Así, resalta en el texto aprobado en Cámara la ausencia de delitos como el secuestro de menores o las lesiones personales con graves secuelas. Se considera, consecuentemente, que en el texto constitucional la descripción de las conductas que se van a sancionar con esa pena debe ser más abstracta, general, para que sean posteriormente precisadas por el legislador.

Pero también, se considera necesario precisar que esas sentencias están sujetas al control jurisdiccional previsto en los artículos 29 (impugnación) y 31 (apelación, grado jurisdiccional de consulta) de la Constitución. Se insiste, así mismo, que las circunstancias de las cuales se deriva la gravedad del delito, deben quedar probadas en el proceso. Estas precisiones van dirigidas a insistir en que a los imputados por estos delitos se les debe garantizar el derecho al debido proceso.

Como las penas de las sentencias se dosifican a partir de mínimos y máximos expresados en unidades ciertas de tiempo (años, meses), y entendiendo que la “prisión perpetua”, como tope máximo, es indeterminada en el tiempo, pues depende de la duración de la vida de cada persona, se requiere, para evitar un problema de indeterminación, utilizar un dato estadístico, la Esperanza de Vida al Nacer (EVN) para operativizar el monto de las sanciones por los delitos que ameritan la prisión perpetua. Que sea la menor EVN, se justifica porque esta cifra es diferente en los hombres (73 años) y en las mujeres (80), evitando de esta manera una eventual discriminación en contra de las últimas.

Finalmente, los ponentes consideran oportuno que la obligación de la política pública de protección a los menores quede como parte orgánica del artículo 44 constitucional, y no simplemente como un párrafo transitorio.

Las modificaciones se presentan en el siguiente cuadro comparativo:

CUADRO COMPARATIVO PAL PRISIÓN PERPETUA TEXTO CÁMARA VS. MODIFICACIONES PROPUESTAS

TEXTO APROBADO PLENARIA DE LA CÁMARA	PROPUESTA TEXTO SENADO PRIMER DEBATE	CAMBIOS
TÍTULO <i>“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable”.</i>	TÍTULO <i>“Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable y se adiciona un inciso al artículo 44”.</i>	Se modifica el título ampliándolo al nuevo contenido propuesto.
Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.	Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.	Sin cambios el mismo texto vigente.
No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.	No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.	Sin cambios el mismo texto vigente.
De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o esté en incapacidad de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.	<i>“De manera excepcional, cuando un menor de edad sea víctima de un delito del cual se pruebe objetivamente en el juicio la gravedad de las circunstancias en las que fue cometido o la reincidencia del responsable, se podrá imponer como sanción privativa de la libertad hasta la pena de prisión perpetua”.</i>	Se propone emplear el término “menor de edad” para englobar los utilizados en el texto aprobado en la plenaria de Cámara. Se considera conveniente dejar para la ley la reglamentación de los delitos cometidos contra menores que ameritan la prisión perpetua.
Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico.	Toda pena de prisión perpetua tendrá los controles jurisdiccionales establecidos en los artículos 29 y 31.	El cambio propuesto pretende darle mayor claridad a la redacción aprobada en Cámara.
	Para efectos de la dosificación de las penas en estos delitos se tendrá como límite del rango superior de la sentencia la menor “Esperanza de Vida al Nacer” certificada por la entidad oficial correspondiente.	Esta adición se considera necesaria para poder operativizar la cuantificación de las sentencias en estos delitos. Que se proponga “la menor” EVN tiene como fundamento que mientras para la mujer la EVN es cercana a 80 años, la EVN para el hombre es de 73 años.
En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.	<i>“En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, y sucesivamente en períodos no mayores a tres (3) años, con el fin de evaluar la elegibilidad del condenado para gozar del beneficio de la libertad</i>	Se deja el plazo mínimo en 25 años, pero se adiciona la obligación periódica de la revisión posterior, agregándose que la decisión, cualquiera ella sea, debe estar sustentada.

TEXTO APROBADO PLENARIA DE LA CÁMARA	PROPUESTA TEXTO SENADO PRIMER DEBATE	CAMBIOS
	condicional. La decisión siempre será motivada y tendrá los recursos que autorice la ley”.	
Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.	Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.	Sin cambios.
Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; principalmente fundamentados en las alertas tempranas, educación, prevención, judicialización efectiva, condena y acompañamiento psicológico.	<p>Artículo 2º. Adiciónese un parágrafo al artículo 44 de la Constitución Política, según el siguiente contenido:</p> <p>Parágrafo. Para efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el presente artículo, el Gobierno Nacional deberá formular una política pública integral, con cobertura nacional, participativa, incluyente, articulada, sistemática; con enfoque territorial, diferencial y de género; preventiva y restitutiva de los derechos de los menores; evaluable, revisable y actualizada, que contenga expresamente los objetivos, estrategias, metas, programas, proyectos, criterios de evaluación e indicadores; financiación y fuentes ciertas de recursos; personas, instituciones, entidades y funcionarios responsables y los mecanismos de participación y de control social.</p> <p>Anualmente se presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance de esta política pública.</p> <p>Los planes nacional y territoriales de desarrollo tendrán un capítulo especial sobre esta política pública.</p> <p>Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para formular la política pública inicial ordenada en este artículo.</p>	<p>Por considerarse que esta política pública debe tener una naturaleza orgánica, se considera oportuno incluirla en el artículo 44 de la CP.</p> <p>Se precisa más ampliamente el contenido de la política pública.</p> <p>Se considera de suma importancia que el Congreso conozca los avances de esta política pública.</p> <p>Esta política pública debe ser, se propone, una parte explícita de los planes de desarrollo.</p> <p>Es prácticamente el mismo parágrafo aprobado en Cámara, pero se ubica en otro artículo.</p>
Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 3º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.	El cambio es sólo de número de artículo.

Se considera de suma importancia que este PAL siga su trámite en el Congreso. Que los argumentos a favor y en contra se sigan exponiendo y refinando para al final sacar adelante el mejor de los textos posibles que contribuya a la protección integral de los menores contra todo tipo de abusos y contra todas las precariedades que sufren.

PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriores, solicitamos a los Honorables Senadores y Senadoras de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, dar primer debate en primera vuelta, al **Proyecto de Acto legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara, (Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara), por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable, de acuerdo con las modificaciones propuestas en el texto adjunto.**



MIGUEL ANGEL PINTO H.
Coordinador Ponente



ROOSEVELT RODRIGUEZ R.
Coordinador Ponente

ESPERANZA ANDRADE DE OSSO
Ponente

JULIÁN GALLO CUBILLOS
Ponente

MARÍA FERNANDA CABAL M.
Ponente

CARLOS GUEVARA VILLABON
Ponente

GERMÁN VARÓN COTRINO
Ponente

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Ponente

ANGÉLICA MARÍA LOZANO
Ponente

GUSTAVO PETRO URREGO
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 21 DE 2019 SENADO, 001 DE 2019 CÁMARA. (ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA)

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable y se adiciona un inciso al artículo 44.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional, cuando un menor de edad sea víctima de un delito del cual se pruebe objetivamente en el juicio la gravedad de las circunstancias en las que fue cometido o la reincidencia del responsable, se podrá imponer como sanción privativa de la libertad hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá los controles jurisdiccionales establecidos en los artículos 29 y 31.

Para efectos de la dosificación de las penas en estos delitos se tendrá como límite del rango superior de la sentencia la menor “Esperanza de Vida al Nacer” certificada por la entidad oficial correspondiente.

En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, y sucesivamente en períodos no mayores a tres (3) años, con el fin de evaluar la elegibilidad del condenado para gozar del beneficio de la libertad condicional. La decisión siempre será motivada y tendrá los recursos que autorice la ley.

Parágrafo transitorio: El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.

Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo al artículo 44 de la Constitución Política, según el siguiente contenido:

Parágrafo. Para efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el presente artículo, el Gobierno Nacional deberá formular una política pública integral, con cobertura nacional, participativa, incluyente, articulada, sistemática; con enfoque

territorial, diferencial y de género; preventiva y restitutiva de los derechos de los menores; evaluable, revisable y actualizada, que contenga expresamente los objetivos, estrategias, metas, programas, proyectos, criterios de evaluación e indicadores; financiación y fuentes ciertas de recursos; personas, instituciones, entidades y funcionarios responsables y los mecanismos de participación y de control social.

Anualmente se presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance de esta política pública.

Los planes nacional y territoriales de desarrollo tendrán un capítulo especial sobre esta política pública.

Parágrafo transitorio: El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para formular la política pública inicial ordenada en este artículo.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación”.



MIGUEL ÁNGEL PINTO H.
Coordinador Ponente



ROOSEVELT RODRÍGUEZ R.
Coordinador Ponente

ESPERANZA ANDRADE DE OSSO
Ponente

JULIÁN GALLO CUBILLOS
Ponente

MARÍA FERNANDA CABAL M.
Ponente

CARLOS GUEVARA VILLABON
Ponente

GERMÁN VARÓN COTRINO
Ponente

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Ponente

IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ
Ponente

GUSTAVO PETRO URREGO
Ponente

ANEXO 1

ANTECEDENTES MODIFICACIÓN ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El Congreso de la República ha dado trámite, a diversas iniciativas relacionadas con establecer la prisión perpetua en el territorio nacional, tales como las siguientes:

- **Proyecto de Acto Legislativo 352 de 2019**, “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable” -En memoria de Gilma Jiménez-

[Cadena perpetua]”: fue presentado a la Secretaría de la Cámara de Representantes el pasado 26 de marzo de 2019 por los Representante a la Cámara *Martha Villalba Hodwalker, Adriana Magali Matiz Vargas, Jorge Burgos Lugo*, entre otros; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes y retirado el 21 de mayo de 2019.

- **Proyecto de Acto Legislativo 066 de 2018**, *por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua*: fue presentado a la Secretaría de la Cámara de Representantes el pasado 1° de agosto de 2018 por la Representante a la Cámara *Martha Villalba Hodwalker*. De la Secretaría de la Cámara el proyecto fue remitido a la Comisión Primera Constitucional para el trámite de su primer debate, dada la complejidad del tema y la necesidad de llevar a cabo la audiencia pública se solicitó a la mesa directiva de la comisión prorrogar el tiempo para presentar la ponencia, petición que fue recibida en la Comisión Primera el 7 de septiembre de 2018. El día 19 de septiembre del año enunciado se llevó a cabo la Audiencia Pública en donde se escucharon los diferentes comentarios acerca del proyecto de acto legislativo, en consideración a ello a continuación se enuncian:

- A) La Procuraduría General de la Nación consideró que el Proyecto de Acto Legislativo es un retroceso en la visión humanística de la carta adoptada de 1991, pues la política criminal no solo se debe tener en cuenta a la víctima y el denominado clamor social, si no los límites del Estado frente a quien es objeto de punición, por lo tanto, no se debería admitir penas inhumanas de lo contrario se pondría en riesgo del principio de dignidad humana. En cuanto a la eficacia de la pena afirmó que la doctrina señala que la cadena perpetua no disminuye la delincuencia, en cuanto a la reincidencia esta es consecuencia de que no se logra una adecuada resocialización, concluye que los esfuerzos del legislador deberían centrarse en la prevención y en no aumentar la punición.
- B) La Comisión Colombiana de Juristas realizó observaciones en diferentes aspectos en lo que concierne al principio de dignidad humana, reconociéndole como parte de los cimientos de la democracia Constitucional Colombiana, como presupuesto esencial y fundamento del ordenamiento jurídico y pilar fundamental del Estado social de Derecho, de igual forma manifestó que la indefinición de la pena desconoce los

principios de retribución justa y prevención y resocialización de la pena, y agrega que la prisión perpetua desconoce normas internacionales que prohíben tratos crueles, inhumanos y degradantes.

- C) El Inpec por su parte expresó que la pena tiene una función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización, resaltaron que el desafío es en cuanto al hacinamiento que supera el 47.96% sumado a la infraestructura y así poder garantizar una atención integral y un proceso de resocialización efectivo, por tanto, estas medidas legislativas no son convenientes, si no las que permitan disminuir las tasas de hacinamiento que presentan los centros de reclusión del país.

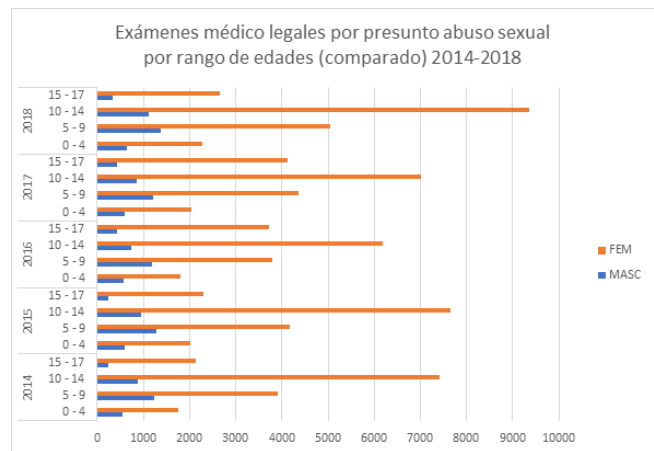
Después de haber escuchado la audiencia pública, se fijó fecha y fue debatido y aprobado en la comisión primera donde surtió su primer debate. Sin embargo, por vencimiento de términos fue archivado el 17 de diciembre de 2018.

- **Proyecto de Acto Legislativo 223 de 2018 Cámara**, *“por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua”*: Fue presentado por el honorable Representante *Efraín Antonio Torres Monsalvo*, el 9 de abril de 2018; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate; el proyecto fue archivado el 21 de junio de 2018.
- **Proyecto de Acto Legislativo 055 de 2017 Cámara**, *“por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua”*: Fue presentado por el honorable Representante *Efraín Antonio Torres Monsalvo*, el 1° de agosto de 2017; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate; recibido concepto desfavorable por parte del Consejo Superior de Política Criminal fue retirado el 29 de noviembre de 2017.
- **Proyecto de Acto Legislativo 240 de 2017 Cámara**, *“por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua”*: Fue presentado por los honorables Representantes *Efraín Antonio Torres Monsalvo, Óscar Fernando Bravo Realpe, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Jairo Enrique Castiblanco Parra, Carlos Arturo Correa Mojica, Marta Cecilia Curi Osorio, Alexander García Rodríguez, Nery*

Oros Ortiz, Ana María Rincón Herrera, Eduardo José Tous De La Ossa, Albeiro Vanegas Osorio, Martha Patricia Villalba Hodwalker, Béner León Zambrano Erazo, el 23 de marzo de 2017; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate, sin embargo el proyecto no surtió su segundo debate.

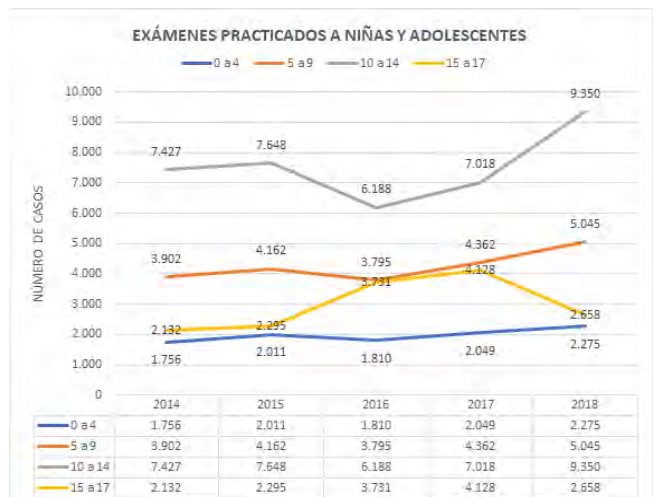
- **Proyecto de Acto Legislativo 204 de 2015 Cámara**, “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua”: Fue radicado el 19 de febrero de 2015; fue asignado a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara Representantes en la cual se dio trámite a la ponencia para primer debate y fue archivado el 22 de junio de 2015.
- **Proyecto de Acto Legislativo 036 de 2013 Cámara**, “por el cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política de Colombia, para permitir la Prisión Perpetua Revisable a partir de los 40 años de prisión exclusivamente cuando la víctima de los delitos de homicidio, acceso carnal violento, secuestro o explotación sexual, sea un menor de 14 años o menor de 18 años con discapacidad y se dictan otras disposiciones. [Prisión perpetua revisable]”: Fue radicado el 30 de julio de 2013 por Yahir Fernando Acuña, Albeiro Vanegas Osorio, entre otros y retirado el 13 de noviembre de 2013.
- **Proyecto de Acto Legislativo 163 de 2008 Cámara**, “por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, cadena perpetua abusadores niños.”: Fue radicado el 1° de octubre de 2008 por Germán Varón Cotrino, Gloria Stella Díaz Ortiz, entre otros y archivado por vencimiento de términos el 2 de diciembre de 2008.
- **Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2008 Cámara**, “por el cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política. (Prisión para violadores).”: Fue radicado el 1° de abril de 2008 por Guillermo Antonio Santos, Pedro Nelson Parra, entre otros y archivado por vencimiento de términos el 20 de junio de 2008.
- **Proyecto de Acto Legislativo 23 de 2007 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 38 de 2007 Cámara**, “por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política”: Fue radicado el 20 de julio de 2007 por Guillermo Antonio Santos, Clara Isabel Pinillos, entre otros y retirado el 7 de noviembre de 2007.

**ANEXO 2
TABLAS Y GRÁFICOS**

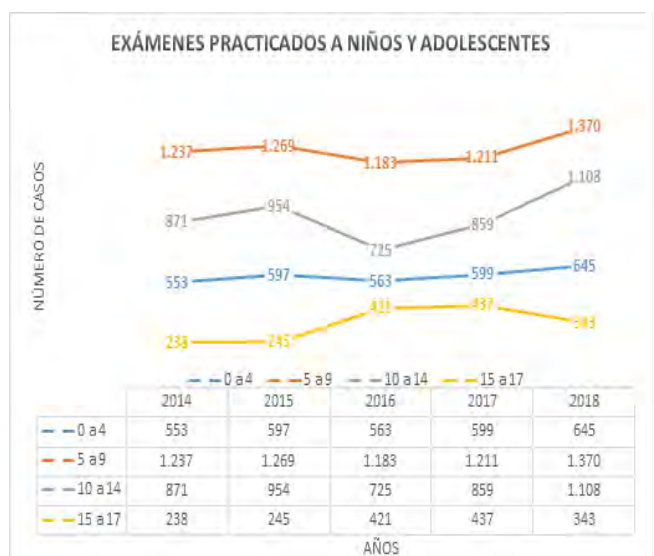


EDAD	GÉNERO	2014	2015	2016	2017	2018
0 - 4	MASC	553	597	563	599	645
0 - 4	FEM	1756	2011	1810	2049	2275
5 - 9	MASC	1237	1269	1183	1211	1370
5 - 9	FEM	3902	4162	3795	4362	5045
10 - 14	MASC	871	954	725	859	1108
10 - 14	FEM	7427	7648	6188	7018	9350
15 - 17	MASC	238	245	421	437	343
15 - 17	FEM	2132	2295	3731	4128	2658

Fuente: Elaborado a partir del Informe “Forensis 2018. Datos para la vida”



Fuente: Elaborado a partir del Informe “Forensis 2018. Datos para la vida”



Fuente: Elaborado a partir del Informe “Forensis 2018. Datos para la vida”.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 23 DE 2019 SENADO, 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.

Senador

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2019 Senado, 182 de 2019 Cámara, *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, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate Senado del Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2019 Senado, 182 de 2019 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

I. TRÁMITES DE LA INICIATIVA.

El Proyecto de Acto Legislativo 23 de 2019 Senado, 182 de 2019 Cámara, fue radicado el día de julio de 2019 por los Honorables Congressistas, *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 182 de 2019 Cámara, 23 de 2019 Senado.

Audiencia pública sobre Región Metropolitana – Proyecto de Acto Legislativo 182 de 2019 Cámara, 23 de 2019 Senado

- **Claudia Hoshino- Uncrd**

Menciona que Bogotá cuenta con un régimen especial que provee beneficios, pero también tiene algunas barreras a la hora de llevar a cabo los planes de gobierno. También plantea que la reforma es un instrumento jurídico que debe estar aprobado y contemplado para el proceso de la construcción de Región Metropolitana de La Sabana, pero, se requiere para complementarlo un tema de gobernanza regional en donde estén presentes los actores clave como la región central y la nación.

Las preguntas que deja en la mesa:

- ¿Qué entidades van a estar a cargo?
- ¿Cómo va a estar constituido el sistema de gobierno, y cuáles van a ser sus funciones?
- ¿Quiénes van a estar a cargo de llevar a cabo los proyectos?
- ¿Cómo va a ser el sistema de financiación?

- **César Carrillo - Secretario de Planeación de Cundinamarca**

Considera pertinente pensar de manera regional la articulación entre Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, para esto es importante contemplarse otras figuras de gobernanza disponibles como provincias administrativas. También considera importante pensar en alianzas estratégicas a través de agencias enfocadas a solucionar temas puntuales de estos territorios, para contrarrestar la problemática que se vienen presentando en el que son instituciones rígidas que no estas vinculadas y por ende, no atacan las problemáticas más relevantes.

Ahora bien, plantea que existe un riesgo muy alto de la toma de decisiones desde Bogotá sobre asuntos de Cundinamarca, teniendo en cuenta que las problemáticas por las que se quiere trabajar son diferentes; añade que Bogotá tiene problemas en cuanto a encontrar la forma de expandirse y el tema de movilidad, a diferencia de Cundinamarca que presenta otro tipo de problemáticas como son temas sociales, educación, salud, trabajo, entre otros.

También expone que en la actualidad existen figuras que permiten priorizar las problemáticas de los territorios como la conformación de las mesas de trabajo intersectorial que posibilita la discusión de forma presencial de programas, proyectos, metas y plan de acción que articule el trabajo de personas instituciones y sectores relacionados con un tema específico. Dentro de esta mesa que expone se busca generar lineamientos, coordinar esfuerzos y definir tareas que fortalezca el trabajo que realiza para la implementación y ejecución del respectivo Decreto de adopción.

Por último, considera importante que exista la regulación y reglamentación del Art. 29 de la Ley

1454 de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

- **Paola Gómez Subsecretaria de Planeación**

Menciona que tienen un Comité de Integración Regional- En la que se tiene una visión regional a 2030 y se tratan temas de servicios públicos, manejo de residuos, equipamientos y transporte e interconexión.

Expone que según el estudio Huella Urbana en 36.000 hectáreas que es el territorio de Bogotá se concentran 8 millones de habitantes, mientras en todo el departamento de Cundinamarca en 27.000 hectáreas se concentran 1.5 millones de habitantes. Es por esto que considera de suma importancia que a esta discusión sean invitados DNP, Ministerio de Hacienda y las diferentes entidades del gobierno nacional porque no es posible que se encuentre desarticulado institucionalmente un tema tan importante como el de asociatividad. Por otro lado, menciona que la medida de Región Metropolitana no debe ser sometida a decisión de una consulta popular porque por la voluntad de ciudadanía se pueden trancar estos procesos que son claves en los gobiernos regionales.

- **María Carolina Carrillo- ProBogotá**

Basa su exposición en la discusión que siempre se ha dado en torno al lado político, y pide dejarla a un lado porque el proyecto de ley tiene un trasfondo de reorganizar la Región. Por ejemplo, ilustra que en temas de movilidad 1.3 millones de viajes diarios y 80.000 camiones se movilizan en la región, por esto menciona que hay que pensar en la renovación urbana y entender el uso del suelo de manera regional.

Ahora bien, menciona que las problemáticas principales son: prestación de servicios acueducto y alcantarillado, valorización y tratamiento de los residuos sólidos; también menciona que el concepto de área metropolitana es una medida jurídica insuficiente porque su única función es aglomerar municipios pero no hay unos objetivos específicos sobre las cuales se debe trabajar, generalmente las áreas metropolitanas que se han constituido en el país quedan en el papel porque no se generan políticas ni se atacan los principales problemas de los territorios. En este caso propone que se creen agencias que puedan responder a temas básicos como: Movilidad, Desarrollo, servicios públicos.

- **Carlos Enrique Cavalier Presidente Alquería**

Recomienda que exista una franja de planeación sobre los objetivos para constituirse como Región Metropolitana y que se contemple la participación tanto de organismos públicos como privados.

- **Alejandro Sotomayor Universidad Nacional**

La postura del profesor Sotomayor se plantea desde dos lógicas:

1. La lógica del reconocimiento de la metropolización vista desde Bogotá
2. La lógica de metropolización vista desde Cundinamarca

El punto de partida es Bogotá con sus 6 provincias circunvecinas, es decir, no es hacia el occidente que Bogotá tiene vecinos, también tiene vecinos hacia el oriente y existen unas franjas en las que están en constante contacto. Menciona que el dilema que tiene realmente el país es el problema de la visión, la idea es plantearnos una visión a 2030 en el que se establezca una región de alta competitividad. También menciona sobre el pensamiento estratégico donde se contempla cuestiones como: ¿Dónde estábamos ayer? ¿Dónde estamos hoy? ¿Dónde vamos a estar mañana, y como lo vamos a conseguir?

Teniendo en cuenta esto, las 6 provincias circunvecinas vs. Bogotá tienen menos población que la misma ciudad de Bogotá, pero, tiene mayor oferta en extensión que la misma ciudad para constituirse como región metropolitana y tras de esto diluye la macrocefalia de Bogotá vs. el territorio. Es decir, una de las cosas graves de Bogotá es que se piensa en función de esa gran aglomeración y simplemente ve los municipios que están pegados a Bogotá y terminan pensando en términos de anexión, mientras si se ve desde la lógica del departamento tiene una manera que es desde la parte provincial, y las provincias si son un instrumento establecido en la ley orgánica de ordenamiento territorial. Las provincias circunvecinas tienen 10.72 mayor cantidad de extensión que Bogotá se está mirando un panorama que no se ha querido discutir, es decir que es enorme ese mundo de la metropolización. Teniendo en cuenta que cada una de estas provincias es absolutamente enorme con respecto a lo que ocupa Bogotá, quiere decir que Bogotá tendría que jugar con las provincias en unos términos de igual a igual.

Menciona 6 provincias: Bogotá y 49 municipios en donde se incorpora lo que es provincia oriente, provincia occidente y otra cosa importante asociamos la provincia del Sumapaz a esa región, a esa parte de Bogotá rural que es la localidad de Sumapaz, quiere decir que hay un ecosistema que es compartido de gran interés y es llevar esto a una mayor magnitud que es quienes son los vecinos en el que reconocemos que la provincia del Guavio es el que provee el suministro de agua a los bogotanos.

También expone que se ha pensado en términos de aglomeración- Anexión, pero la realidad es que cada territorio posee distintas características y no es cuestión solo de unirlos sin tener en cuenta las diferencias de los territorios. Para esto el modelo de provincias planteado contempla unir los territorios según sus características, es decir que sean similares para que los objetivos puedan ser concordantes a las problemáticas presentadas en cada municipio.

6 provincias, Bogotá y 49 municipios.

Propuesta

Provincias	Capitales	N° Habitantes capitales
Sabana Centro	Zipaquirá	400.000
Sabana Occidental	Facatativá	408.284
Soacha		1.295.517
Sumapaz	Fusagasugá	224.659
Guavio	Gachetá	89.309 (Surte agua a Bogotá)
Oriente	Cáqueza	87.393

- **ONU Hábitat**

Menciona que hasta el momento no se ha constituido un área metropolitana que trabajen en conjunto en las principales problemáticas. Expone por tanto que Bogotá no se puede pensar en 20 años sin integración regional, para esto hay que realizar proyectos específicos que mejoren la vida de los ciudadanos.

Elementos

Gobernanza-¿Quién hará parte?- instituciones, empresas, universidades

Las agencias se deben construir de forma regional para converger con los proyectos de los territorios.

- **Representante Caicedo**

Crítica la forma en la que los alcaldes de Bogotá han tratado la Sabana de Bogotá, ha sido el patio de la casa, en lugar de ser el jardín”.

El 90% del agua que llega a Bogotá es de Cundinamarca y muchas veces vuelve a los municipios tres veces más cara. También menciona que es importante construir confianza antes de pensar en una modificación a los artículos, ya que hay profunda desconfianza frente a ceder poder a Bogotá y que los municipios no tengan una voz igual a la de la Capital, por esto es de suma importancia tomar a los territorios como iguales para que no afecte los objetivos construidos, que se pueda generar participación en igualdad de condiciones.

Por otra parte, menciona construir un escenario viable por el cual se deban unir los territorios, uno de ellos puede ser temas de interés ambiental en el que se protejan áreas estratégicas como páramos y reservas de agua.

- **Representante Vega**

Menciona que tienen la responsabilidad de construir un escenario de confianza con los distintos municipios porque la agenda la decide Bogotá y es importante darles garantías a los municipios. Por ejemplo, habló por el Meta, municipios como el Calvario y San Juanito son una fuente hídrica que suministra agua para Bogotá y no reciben los recursos necesarios en relación con los servicios que prestan, es por esto que considera que se debería recompensar a los municipios que aportan recursos para los servicios públicos. Ahora bien, es importante dar garantías de confianza a los territorios para que estén tranquilos sobre ser tratados de forma igualitaria en este concepto de Región Metropolitana.

- **Representante Lorduy**

En relación al proyecto de acto legislativo menciona que puede ser el punto medio para equilibrar las cargas y si se construye de forma participativa puede despejar muchas inquietudes. Considera que deben avanzar en la construcción de Región Metropolitana, aprovechar el impulso que llevan con esta iniciativa y hacer los respectivos ajustes.

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.

Para primer debate se radicaron dos ponencias positivas, la mayoritaria firmada por los Representantes a la Cámara Juanita Goebertus, José Daniel López, Germán Navas Talero, Juan Carlos Wills, Edward Rodríguez y Jhon Jairo hoyos y la ponencia positiva minoría firmada por el representante Oscar Hernán Sánchez.

El primer debate se realizó en Comisión Primera de la Cámara de Representantes el día martes primero de octubre de 2019, durante el debate el Representante a la Cámara José Edilberto Caicedo de Comisión Quinta, presentó una proposición de archivo, la cual fue votada negativamente por la totalidad de los representantes asistentes, paso seguido, se inicia con el debate sobre las ponencias mayoritarias, los autores de ambas llegan a un acuerdo para presentar un único texto sustitutivo, se procede a votar entonces dicho texto que integra la gran mayoría de las visiones de las dos ponencias positivas, esta proposición contó con la totalidad de los votos a favor de los representantes asistentes.

El miércoles 30 de octubre se realizó el segundo debate en Plenaria de Cámara, donde hubo apoyo unánime de las bancadas de Bogotá y Cundinamarca, con el compromiso de continuar realizando mesas de trabajo técnicas durante todo el trámite legislativo con apoyo de los gobernantes electos de la Capital y el Departamento. Durante el debate se presentaron diferentes proposiciones que fueron dejadas como constancias para estudio técnico y concertación, a continuación se mencionan las constancias presentadas:

- Proposición presentada por la Representante María José Pizarro: Modificar municipios circunvecinos por municipios de Cundinamarca, pues la escala de la región podría abarcar municipios que no sean circunvecinos a Bogotá.
- Proposición presentada por la Representante Katherine Miranda: definir que el peso del

voto de cada alcalde en el consejo regional en relación con la población que represente, justificando que el voto de Bogotá en ningún caso podrá tener en mismo peso que el voto de alguno de los municipios de Cundinamarca.

- Proposición presentada por la Representante Katherine Miranda: Eliminar el siguiente inciso **“La ley orgánica desarrollará el sistema de votación: cada entidad territorial contará con 1 voto”**, Justificando que se podría interpretar como veto para Bogotá, pues no se define el peso de cada voto.
- Proposición presentada por el Representante José Vicente Carreño: Incluir la expresión **“Incluidas aquellas que tengan condición de frontera”** para la creación de regiones con otras entidades de carácter departamental, también, se incluye que la ley orgánica reglamente la relación con los departamentos con los que Bogotá comparte frontera.
- Proposición presentada por el Representante Gabriel Jaime Vallejo: eliminar el inciso **“Ninguna decisión podrá ser tomada por el voto afirmativo de Bogotá, ni solo con el voto afirmativo de los municipios y Gobernación de Cundinamarca”** Pues resulta confuso decir que no hay derecho al veto cuando en la práctica dicha expresión puede ser considerada como un veto.
- Proposiciones de la Bancada de Cundinamarca: (i) Que se mantenga la Corporación Autónoma Regional CAR como la autoridad ambiental de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca. (ii) Incorporar municipios asociados, reemplazando municipios circunvecinos, para la delimitación de los municipios de Cundinamarca que participaran de la Región.
- Proposición de la representante Gloria Betty Zorro: Incluir que ninguna decisión que se tome dentro del consejo metropolitano desmejore la condición actual de alguno de los municipios participantes, también, que las decisiones se deben tomar de manera solidaria y beneficiando a los municipios que más requieran atención.

Después de la aprobación del texto en plenaria Cámara, se crea la comisión técnica conformada por un delegado de la alcaldesa electa de Bogotá, un delegado del Gobernador electo de Cundinamarca y varios asesores de los Representantes de Bogotá y Cundinamarca para estudiar las proposiciones presentadas y en conjunto con el Senador Germán Varón Cotrino -ponente único para primer debate en comisión primera de Senado- presentar la siguiente ponencia:

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 subregionales 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 subregión a futuro y atender los retos que se presentan por la falta de integración histórica.

Se debe resaltar que esta subregión 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 subregión.

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, “[I]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.

“[I]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, “[I]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 P.A.L. 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 tiene 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 subregional 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 circunvecinos con interdependencias, 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 subregión 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 subregión, 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.

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 para gestionar las interdependencias metropolitanas (sura-municipales), no así para las de escala regional (supra-departamental). Por lo tanto, son dos figuras complementarias, cada una gestionando la coordinación de escalas territoriales diferentes.

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 sólo 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 subregional que permita coordinar el trámite de los principales inconvenientes de la Sabana y desarrollar de la manera más adecuada la subregión 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 subregión 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.

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 Pro Bogotá (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 su 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 sí 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 sur oriente 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 Región de la Sabana dispone unas 7.000 toneladas diarias de residuos en los dos rellenos sanitarios disponibles 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 sólo 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 grandes 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 núcleos, 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 periodos de más de 10 años. Esto quiere decir que los planes van más allá del periodo 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 es 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 un 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.

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 182 DE 2019
CÁMARA, 23 DE 2019 SENADO**

Texto aprobado el segundo debate Plenaria de Cámara	Texto propuesto	Justificación
<p>Artículo 1º 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 el principio de autonomía territorial.</p> <p>La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca contará con un Consejo Regional, que será su máximo órgano de gobierno 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.</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 1º Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así:</p> <p>Artículo 325. El Distrito Capital y los municipios de Cundinamarca que se asocien, con los que comparte 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 el principio de autonomía territorial.</p> <p>La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca contará con un Consejo Regional, que será su máximo órgano de gobierno conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocien y el Gobernador de Cundinamarca. En su jurisdicción las decisiones del Consejo tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito en lo relacionado con los temas objeto de su competencia, las de los Municipios y del Departamento de Cundinamarca. Los municipios de Cundinamarca que se asocien no podrán incorporarse al Distrito Capital por medio de la creación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.</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, los parámetros de identificación de hechos regionales, el sistema de votación, 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, y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se cambia municipios circunvecinos por municipios de Cundinamarca que se asocien, con el objetivo de ampliar la delimitación de municipios que se realice en la ley orgánica, y que esta pueda responder a dinámicas existentes en el territorio, no necesariamente a un límite geográfico alrededor de Bogotá. • En el parágrafo transitorio se incluye que la ley orgánica debe reglamentar los parámetros de identificación de hechos regionales, para limitar la capacidad y temáticas sobre las que toma decisiones vinculantes del Consejo Regional. • En el párrafo transitorio se modifica el inciso sobre el sistema de votación, atendiendo las constancias presentadas durante el trámite del proyecto, eliminando que cada entidad cuente con un voto, y modificándolo por el desarrollo de un sistema de mayorías para la toma de decisiones en el que ninguna decisión pueda ser tomada por una sola de las entidades territoriales asociadas. • Se incluye que El presente Acto Legislativo no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma de Cundinamarca (CAR), ni los municipios que componen su jurisdicción. Respetando las disposiciones de la ley 99 de 1993 y el fallo de descontaminación del Río Bogotá donde se direccionan recursos del predial de Bogotá como compensación ambiental a la Corporación Autónoma Regional CAR y se incluye destinación específica para la construcción de la PTAR Canoas, adicionalmente, se aclara que mediante la creación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca no se podrá modificar el alcance de la corporación autónoma regional CAR, para mitigar el riesgo de no cobertura de los municipios de Cundinamarca que no ingresen en la figura de integración regional.

Texto aprobado el segundo debate Plenaria de Cámara	Texto propuesto	Justificación
<p>Los integrantes de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, tendrán voz y voto: En ningún caso habrá lugar al derecho al veto.</p> <p>La ley orgánica desarrollará el sistema de votación: cada entidad territorial contará con 1 voto. Ninguna decisión podrá ser tomada por el voto afirmativo de Bogotá, ni solo con el voto afirmativo de los municipios y Gobernación de Cundinamarca.</p> <p>La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca no contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional.</p>	<p>Ninguna decisión sobre los temas que defina la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca podrá ser tomada por una sola de las entidades asociadas.</p> <p>La ley orgánica desarrollará un sistema de mayorías para la toma de decisiones que respete el principio de autonomía territorial y promueva la toma de decisiones por consenso. Ninguna decisión del Consejo podrá ser tomada por una sola de las entidades territoriales asociadas. En ningún caso habrá lugar al derecho al veto.</p> <p>El presente Acto Legislativo no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma de Cundinamarca - CAR, ni los municipios que componen su jurisdicción.</p> <p>La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca no contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional.</p>	
<p>Artículo 2°. El presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>		<p>QUEDA IGUAL</p>

VI. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento con los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la Republica dar Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2019 Senado, 182 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones, de conformidad con el texto propuesto.

Cordialmente,



GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República.
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 23 DE 2019 SENADO, 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 Colombia

DECRETA:

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

Artículo 325. El Distrito Capital y los municipios de Cundinamarca que se asocien, con los que comparte 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 el principio de autonomía territorial.

La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca contará con un Consejo Regional, que será su máximo órgano de gobierno conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocien y el Gobernador de Cundinamarca. En su jurisdicción las decisiones del Consejo tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito en lo relacionado con los temas objeto de su competencia, las de los Municipios y del Departamento de Cundinamarca. Los municipios de Cundinamarca que se asocien no podrán incorporarse al Distrito Capital por medio de la creación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.

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, los parámetros de identificación de hechos regionales, el sistema de votación, 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, y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.

Ninguna decisión sobre los temas que defina la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca podrá ser tomada por una sola de las entidades asociadas.

La ley orgánica desarrollará un sistema de mayorías para la toma de decisiones que respete el principio de autonomía territorial y promueva la toma de decisiones por consenso. Ninguna decisión del Consejo podrá ser tomada por una sola de las entidades territoriales asociadas. En ningún caso habrá lugar al derecho al veto.

El presente Acto Legislativo no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma de Cundinamarca (CAR), ni los municipios que componen su jurisdicción.

La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca no contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional.

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

Cordialmente,



GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República.
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 24 DE 2019 SENADO, 02 DE 2019 CÁMARA

por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental de los Departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés.

Bogotá, D.C., 19 de noviembre de 2019

Honorable Senador

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 24 de 2019 Senado, 02 de 2019 Cámara, *por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5° de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 24 de 2019 Senado - 02 de 2019 Cámara, *por el cual se adicionan al artículo 310 de la constitución política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental de los Departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés.*

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo de origen parlamentario, fue radicado el 20 de julio de 2019 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por varios congresistas del partido Centro Democrático entre los que se encuentran los Honorables Representantes: *Yenica Sugein Acosta Infante, Juan David Vélez Trujillo, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Jennifer Kristin Arias Falla, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Enrique Cabrales Baquero, Rubén Darío Molano Piñeros, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Christian Munir Garcés Aljure, Milton Hugo Angulo Viveros, José Jaime Uscátegui Pastrana, Diego Javier Osorio Jiménez, Gustavo Londoño García, César Eugenio Martínez Restrepo, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Juan Fernando Espinal Ramírez y John Jairo Bermúdez Garcés* y los Honorables Senadores: *Paloma Valencia Laserna, Paola Andrea Holguín Moreno y Fernando Nicolás Araújo Rumié.* La exposición de motivos fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 655 de 2019.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo sometido a consideración de la Comisión, tiene por objeto garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad de la riqueza ambiental de los departamentos *de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés*, así como la cultura de las comunidades indígenas que los habitan para lo cual se propone el establecimiento de un régimen especial en consideración a las características del territorio que tiene dificultades de acceso, zonas no carretables, baja densidad poblacional y con unas circunstancias socioeconómicas particulares.

El proyecto consta de 2 artículos, así: por medio del artículo 1°. Se modifica el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, en el sentido de incluir un régimen especial para los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés y en el artículo 2°. Se consagra la vigencia del proyecto de acto legislativo.

2. CUADRO COMPARATIVO

A continuación se presenta el cuadro comparativo de la iniciativa de reforma constitucional, que permite corroborar la modificación, así:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	TEXTO APROBADO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES
<p>Artículo 310. El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.</p> <p>Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.</p> <p>Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 310. El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina <u>y los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés se regirán</u> por normas especiales, de acuerdo con lo establecido en este artículo, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos <u>y municipios.</u></p> <p>El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá por las normas especiales que, en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico, establezca el legislador.</p> <p>Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.</p> <p>Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas. <u>Los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés se regirán por normas especiales para garantizar la efectiva protección y preservación de la biodiversidad, de la riqueza ambiental y cultural de las comunidades indígenas que la habitan y contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.</u></p>
	<p><u>Para este fin, se podrán expedir normas especiales en materia ambiental, administrativa, fiscal y poblacional, que fomenten la investigación científica, el turismo, el desarrollo del comercio y formas de explotación sostenible de los recursos, previa consulta a las comunidades directamente afectadas, que provean bienestar social y económico a sus habitantes y garanticen la preservación de los bosques su fauna y su flora hacia el futuro, y detengan la deforestación y el tráfico de fauna. En dichas normas podrán establecerse mecanismos de compensación y pago de servicios ambientales que permitan que otras entidades territoriales, el Gobierno nacional y los colombianos, en general, aporten recursos para la preservación de estos departamentos.</u></p> <p><u>Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional presentará el proyecto de ley para el desarrollo de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo.</u></p>
	<p>Artículo 2°. Vigencia. El presente acto legislativo entrará a regir a partir de su promulgación.</p>

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Para explicar los motivos que sustenta este proyecto de ley, es necesario retomar algunos aspectos enunciados en la exposición de motivos, a saber:

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

- Altos índices de desigualdad (73.8%), necesidades básicas insatisfechas (5°

departamento en el ranking de 2012) y desnutrición crónica (28,6%) en comparación con el resto del país.

- Tasas de mortalidad infantil y de suicidios del departamento son las más altas del país.
- Bajo desempeño fiscal, ocupando el puesto 30 de 31 departamentos.
- Pérdida de tradiciones y costumbres de las comunidades indígenas y ancestrales.
- Incremento de la población en el territorio, pasando de 6.414 habitantes en 1938 a 46.950 en 2005.
- Índice de subempleo superior al 53%.

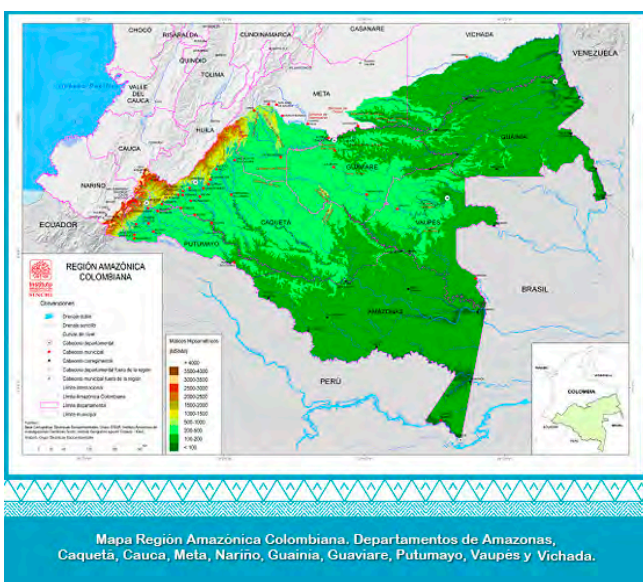
- Altas tasas de suicidio, encabezando la lista de departamentos con más suicidios por cada 100.000 habitantes.
- Deficiencias en la prestación de servicios públicos, los cuales están concentrados en las cabeceras municipales.
- Dificultades de acceso y desarticulación con la red terrestres del país.

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

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

A. El Bioma Amazónico

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



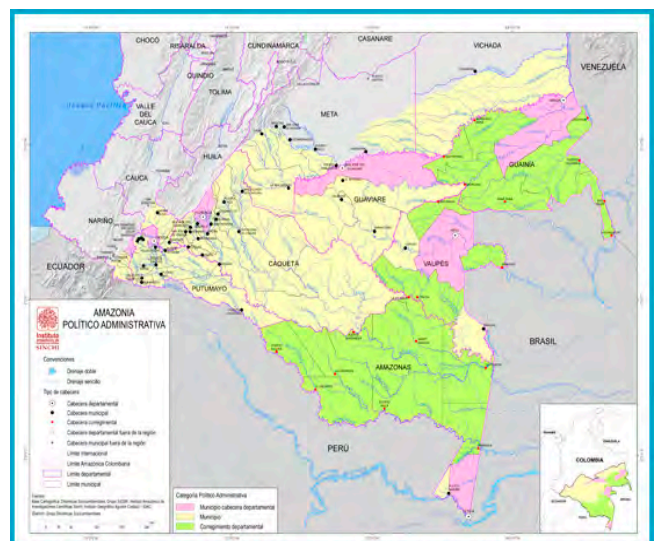
Mapa Región Amazónica Colombiana

Fuente: Instituto SINCHI

De acuerdo con el Instituto SINCHI, institución creada por la Ley 99 de 1993, vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuyo objetivo es la generación de conocimiento, la innovación y transferencia tecnológica y la difusión

de información sobre la realidad biológica, social y ecológica de la región Amazónica, el área total de esta región en Colombia es de 483.163 km².

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



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

Mapa División Administrativa Región Amazónica Colombiana

Fuente: Instituto SINCHI

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

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

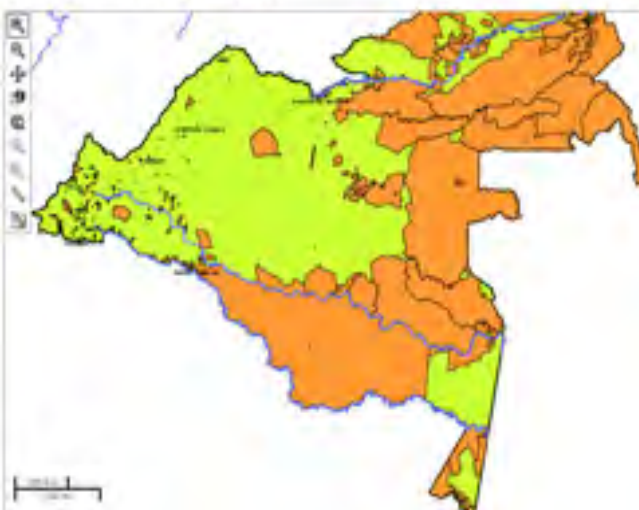
Según la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2019, lo que se pretende con esta iniciativa es generar instrumentos jurídicos que permitan la protección del medio ambiente y, en especial, de la riqueza de la Amazonía, garantizando la preservación de la cultura y la biodiversidad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

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

B. Poblaciones indígenas y comunidades ancestrales

De acuerdo con información del Instituto SINCHI, la Amazonia Colombiana cuenta con 185 resguardos indígenas que ocupan una superficie de 26'217.159 hectáreas, las cuales equivalen al 54,18% del total del territorio amazónico^{vi}. Como se muestra en el siguiente mapa, las comunidades indígenas de la región no están asentadas únicamente en el departamento del Amazonas, sino que se encuentran repartidas en la región.

Amazonia - Resguardos Indígenas 2012



Mapa resguardos Indígenas en la región Amazónica colombiana. Fuente: Instituto SINCHI

En la región Amazónica colombiana habitan 62 de los 102 pueblos indígenas sobrevivientes en el país con 17 estirpes lingüísticas diferentes. Sin embargo, de acuerdo con la Organización

Nacional Indígena de Colombia (ONIC) de los 32 pueblos con menos de 500 miembros y en peligro de desaparición, 26 se encuentran en la Amazonía^{vii}, lo que pone en evidencia los retos en conservación y preservación de estas culturas ancestrales que deben ser afrontados por el Estado en su conjunto, máxime si se considera no sólo su papel en la cultura e historia del país sino su rol como protectores de estos ecosistemas.

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

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

Según datos del Censo General de 2005, la población de la Amazonía colombiana correspondía al 2.3% del total de la población nacional. No obstante, como lo señalan los autores de este proyecto de acto legislativo, se ha evidenciado un incremento en la población que habita el departamento del Amazonas y, hay que agregar, en general la región Amazónica, en parte, como consecuencia de procesos de colonización, lo cual plantea igualmente un desafío para el Estado quien debe estar vigilante a que dichos nuevos pobladores no atenten contra las condiciones propias del territorio que llegan a ocupar.

Teniendo en cuenta las condiciones de la población que ocupa este territorio se justifica que el Estado disponga de herramientas jurídicas que le permitan la implementación de políticas públicas especiales y diferenciales que consideren las particularidades de las comunidades indígenas, así como las necesidades del resto de la población que habita en estas mismas áreas, garantizando en todo caso la preservación de los saberes ancestrales y haciendo de la conservación de los recursos naturales una opción viable y sostenible de desarrollo y bienestar para todos los habitantes de esta Región, respetando el principio de autonomía y gobernanza de los pueblos indígenas reconocido en la Constitución, coadyuvando en la organización de las diferentes autoridades que se superponen sobre el mismo territorio para garantizar el desarrollo armónico y coordinado, necesidad ésta

que ya ha sido señalada por la CEPAL, y para lo cual se requiere la posibilidad de poder establecer regímenes y normas especiales que tengan en consideración estas características.

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



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



Índice de Juventud en Colombia

Fuente: DANE

C. Deforestación

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

Como ya es reconocido, la ampliación de la frontera agrícola, la ganadería extensiva, los incendios forestales y la tala para la venta de madera constituyen los principales motores de deforestación. En Colombia a estas causas deben sumarse la colonización y el desplazamiento de poblaciones, la minería y la siembra de cultivos ilícitos^{xi}. Según la Oficina de la ONU contra las

Drogas y el Delito el 34% de cultivos de coca en el país estarían ubicados en zonas que hasta hace 4 años eran bosques, situación que demuestra que se requiere adoptar medidas que permitan al Estado actuar frente a esta crisis.

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

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

De acuerdo con el Instituto Humboldt, si continúa la tendencia de deforestación en la región amazónica colombiana, para el año 2030 más de 4.300 especies animales y vegetales podrían desaparecer. Adicionalmente, de acuerdo con la misma entidad, aunque los cálculos realizados apuntan a que la mayor afectación se daría en la zona de transición de los Andes con la Amazonia, los puntos más críticos serían el piedemonte de Caquetá y Putumayo, el sur del Meta y Vichada y gran parte del Guaviare, lo que cambiaría el flujo de las fuentes hídricas de la región^{xiii}.

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

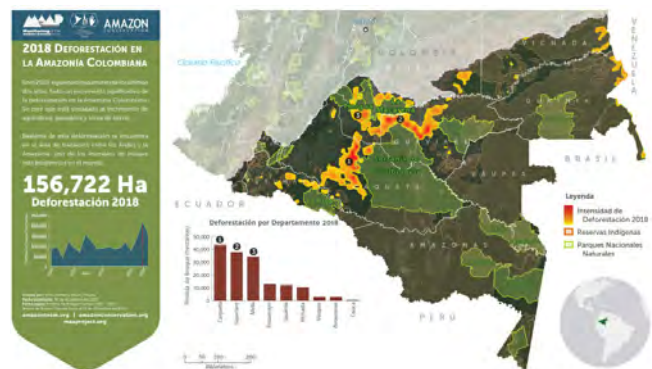
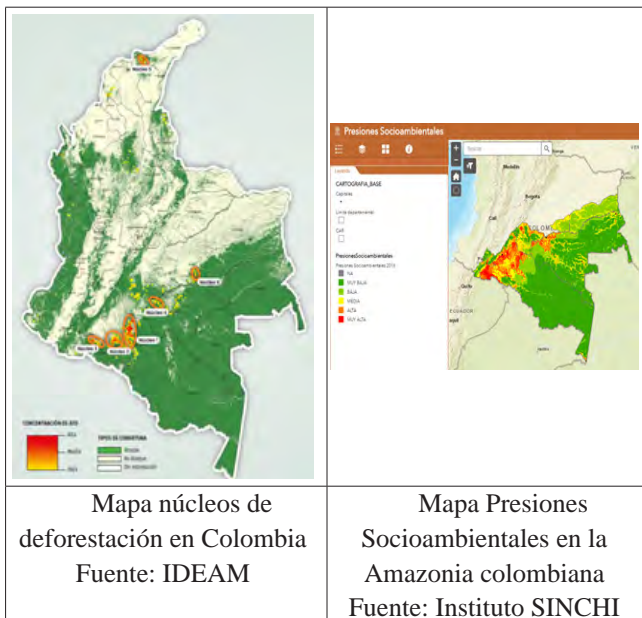


Imagen: Intensidad de deforestación en la Amazonía

Fuente: Monitoring the Andean Amazon Project (MAPP)



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

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

D. Rezago en infraestructura y el régimen especial

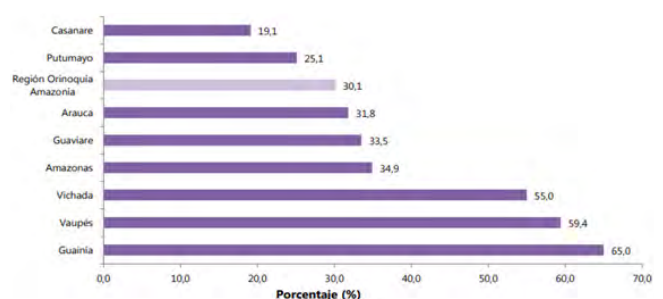
De conformidad con lo señalado por el DANE en 2018, Las 5 dimensiones que componen el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) involucran 15 indicadores. Para que una persona sea considerada en situación de pobreza multidimensional se requiere que pertenezca a un hogar está privado en una tercera parte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

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

De acuerdo con el DANE en 2018 el porcentaje de pobreza multidimensional promedio del país fue 19,6%. En contraste, en el mismo período en la región Orinoquía-Amazonía el porcentaje de personas en

situación de pobreza multidimensional para el total regional, cabeceras, centros poblados y rural disperso fue 30,1%, 22,3% y 41,1% respectivamente, es decir, más de 10 puntos porcentuales por encima del promedio nacional en cabeceras y áreas rurales de la región.

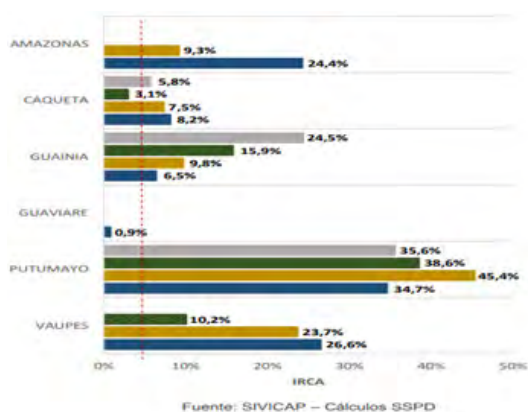
Como se ve en el siguiente gráfico elaborado por el DANE, todos los departamentos cuyo territorio se encuentra completamente dentro de la región amazónica colombiana tienen los porcentajes más altos de personas en situación de pobreza multidimensional, situación que evidencia, por una parte, una carencia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



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

Fuente: DANE

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



Fuente: SIVICAP – Cálculos SSPD

IRCA por departamento – 2017

Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

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

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



Red Carretera de Colombia - 2014

Fuente: Ministerio de Transporte

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

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

E. División político administrativa de la región

La incorporación de la región amazónica colombiana a las reglas especiales contenidas en el artículo 310 constitucional no implica la creación de una nueva entidad territorial. Por el contrario, lo que se pretende con este proyecto de acto legislativo es la consolidación de las entidades territoriales que hacen parte de esta región, incluidos los resguardos indígenas, e incrementar la presencia del Estado a fin de mejorar las condiciones de vida de quienes habitan allí, garantizar la protección y conservación de este patrimonio de la humanidad y, por último, incrementar los procesos de investigación que permitan conocer más profundamente las riquezas de este territorio para aprovecharlas de manera sostenible y, con ello, asegurar su preservación para las futuras generaciones.

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

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

Bibliografía

ⁱ Giraldo, M. (2012). *Amazonía Posible y Sostenible. Comisión Económica para América Latina-CEPAL, Bogotá*. Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf

ⁱⁱ Instituto SINCHI. *Amazonia Político Administrativa*. Disponible en <https://www.sinchi.org.co/division-politico>


- iii Giraldo, M. (2012). Amazonía Posible y Sostenible. *Comisión Económica para América Latina-CEPAL, Bogotá.*
- iv UNESCO. World Heritage Committee. (2018) Decisions adopted during the 42nd session of the World Heritage Committee. Manama. Disponible en <https://whc.unesco.org/archive/2018/whc18-42com-18-en.pdf>
- v Colombia. Corte Constitucional [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra] (2008). Sentencia C-862/08. Bogotá.
- vi Instituto SINCHI. Resguardos Indígenas. Disponible en <http://siatac.co/web/guest/productos/territorios-ancestrales/resguardos-indigenas>
- vii Universidad Nacional. La Amazonía. Disponible en <http://amazonia.unal.edu.co/index.php/homepage/historia/la-amazonia>
- viii Instituto SINCHI. Población. Disponible en <http://siatac.co/web/guest/poblacion>
- ix Universidad Nacional. La Amazonía. Disponible en <http://amazonia.unal.edu.co/index.php/homepage/historia/la-amazonia>
- x Instituto SINCHI. Población. Disponible en <http://siatac.co/web/guest/poblacion>
- xi Giraldo, M. (2012). Amazonía Posible y Sostenible. *Comisión Económica para América Latina-CEPAL, Bogotá.*
- xii Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). Subdirección de Ecosistemas e Información Ambiental. Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC) (2018). Boletín de detección temprana de deforestación. No. 17. Disponible en <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023856/023856.html>
- xiii Más de 4.300 especies amazónicas peligran por la deforestación. En Revista Semana Sostenible. Disponible en <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/mas-de-4300-especies-amazonicas-peligran-por-la-deforestacion/42447>
- xiv Hettler B, Thieme A, Finer M (2018) Auge de Deforestación en la Amazonía Colombiana: 2017-18. MAAP: #97. Disponible en <https://maaproject.org/2019/colombia-2018-esp/>
- xv DANE (2018). Boletín Técnico Pobreza Multidimensional Departamental Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/Region_bt_pobreza_multidimensional_18_amazonia-orinoquia.pdf
- xvi Ministerio de Transporte. (2014). PLAN VÍAS-CC: vías compatibles con el clima.

Plan de Adaptación de la Red Vial Primaria de Colombia. Disponible en https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2019/Ene/informe_sectorial-cuatrenio_2014-2017_.pdf

5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito respetuosamente a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate en Primera Vuelta el Proyecto de Acto Legislativo número 24 de 2019 Senado, 02 de 2019 Cámara “*por el cual se adicionan al artículo 310 de la constitución política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental de los Departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés*”, de conformidad con el texto aprobado en la Plenaria de Cámara publicado en la gaceta 1112 de 2019.

Atentamente,


Paloma Valencia Laserna
 Ponente

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 105 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se declara imprescriptible la acción y la sanción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000, cometidos en menores de edad.

Bogotá, D. C., 5 de noviembre de 2019

Doctor:

Santiago Valencia González

Presidente

Comisión I

Senado de la República

Asunto: Ponencia primer debate PL 105 DE 2019

Distinguido Presidente

En cumplimiento de la designación que se me hiciera por la Mesa Directiva, presento ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 105 de 2019 Senado**, *por medio de la cual se declara imprescriptible la acción y la sanción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000, cometidos en menores de edad*, de iniciativa del Senador José Ritter López Peña y otros.

Se advierte que se presenta esta ponencia sin existir el concepto previo del Consejo de Política Criminal, pues no obstante haberse solicitado por Secretaría desde el 21 de agosto del 2019, dicho concepto aún no ha sido allegado a mi oficina.

1. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Consta el proyecto de cinco artículos, determinándose en el primero el objeto de la ley, consistente en “hacer imprescriptible la acción y la sanción penal en contra de personas que cometan delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en menores de edad”, el cual se materializa modificando el inciso segundo del artículo 83 de la Ley 599 de 2000 en el sentido de incluir los delitos *contra “la libertad, integridad y formación sexual de menores de edad contemplados en el Título I y el delito consagrado en el artículo 237”* en la categoría de imprescriptibles, sumándose a los gravísimos delitos de genocidio, lesa humanidad y a los crímenes de guerra (Artículo segundo del proyecto); eliminando, como consecuencia de esta imprescriptibilidad, el inciso tercero del artículo 83 de la Ley 599 de 2000, que fija el término de prescripción para estos delitos en 20 años (Artículo 3° del proyecto) y adicionando un párrafo al artículo 89 de la misma ley para dejar expresamente establecido que la sanción penal para estos delitos será imprescriptible (Artículo 4° del proyecto), es decir, no opera la prescripción como causal de extinción de la pena. En el artículo 5° se ordena la vigencia de la ley a partir de su promulgación.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En lo que sigue, se citará la exposición de motivos del proyecto publicada en la Gaceta 764 de 2019, páginas 24 a 28.

2.1. LAS ESTADÍSTICAS SOBRE LOS DELITOS SEXUALES

Se lee en la exposición de motivos del proyecto de ley:

En todo el mundo una de cada cinco mujeres y uno de cada 10 hombres afirman haber sufrido abusos sexuales en su infancia.

El 12% de los niños colombianos han sido víctima de abuso sexual.

Dos niños son víctimas de abuso sexual cada hora en Colombia y por año fallecen más de 200 menores por causa de agresiones violentas en este país.

De acuerdo a cifras oficiales de Medicina Legal, el 75% de los exámenes que se practican por violación, se les realizan a niños y niñas menores de 14 años.

Un informe publicado Medicina Legal, destacó que en Colombia se practican cada año alrededor de 18.000 exámenes a menores por abuso sexual. Entre

enero y marzo de este año, la institución practicó 4315 exámenes médicos a niños de entre 0 y 17 años tras denuncias de abuso sexual. Estas estadísticas sugieren que por día cerca de 49 menores son violados en el país.

De todos estos delitos cometidos contra los niños en Colombia, menos del 5% son denunciados, debido a que suceden en zonas marginales o son perpetrados por los mismos familiares del menor, y de los pocos casos que se denuncian, menos del 1% termina en una condena real contra el abusador.

Según cifras del Inpec, publicadas el jueves 11 de septiembre por el diario *El Tiempo*, en Colombia hoy por hoy existen 4.033 personas condenadas por acceso carnal abusivo a niños menores de 14 años, 4.994 por actos sexuales y 2.461 por acceso carnal violento contra adultos¹.

2.2. CONCEPTUALIZACIÓN PREVIA SOBRE ESTOS DELITOS

Es conveniente comenzar definiendo de manera precisa el concepto contenido en el presente subtítulo, para lo cual resulta bastante útil el Decreto Ley 1146 del 10 de julio de 2007 de la Presidencia de la República *“Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente”*; pues en este se manifiesta que por violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, se entiende todo acto o comportamiento de tipo sexual ejercido sobre un niño, niña o adolescente, utilizando la fuerza o cualquier forma de coerción física, psicológica o emocional, aprovechando las condiciones de indefensión, desigualdad y las relaciones de poder existentes entre víctima y agresor.

Por su parte, acudiendo a un análisis comparado del tema, el Gobierno de España a través de su Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, emitió en octubre de 2012 la “Guía de material básico para la formación de profesionales” titulada “Violencia sexual contra los niños y las niñas, y el abuso y explotación infantil”, texto en el cual se analiza de manera profunda el tema de la violencia sexual infantil, y del cual se considera pertinente traer a colación las siguientes líneas en aras de dar claridad al asunto:

“El abuso sexual infantil implica la transgresión de los límites íntimos y personales del niño o la niña. Supone la imposición de comportamientos de contenido sexual por parte de una persona (un adulto u otro menor de edad) hacia un niño o una niña, realizado en un contexto de desigualdad o asimetría de poder, habitualmente a través del engaño, la fuerza, la mentira o la manipulación.

El abuso sexual infantil puede incluir contacto sexual, aunque también actividades sin contacto directo como el exhibicionismo, la exposición de niños o niñas a material pornográfico, el grooming o la utilización o manipulación de niños o niñas

¹ *Gaceta del Congreso* 764 de 2019, página 26.

para la producción de material visual de contenido sexual.

La explotación sexual infantil y la trata de niños y niñas con fines de explotación sexual es la forma más extrema en que se manifiesta esta violencia. Supone la utilización de menores de edad en actos de naturaleza sexual a cambio de una contraprestación, normalmente económica. La aceptación por parte del niño o la niña de esta transacción resulta irrelevante y así lo establecen las principales normas internacionales. Cualquier forma de violencia sexual contra los niños y las niñas es un problema social que tiene consecuencias en su vida, en su entorno y en todos y cada uno de los contextos en los que el niño o la niña víctima se desarrolla. De ahí que los ámbitos para la intervención en la protección de los niños y las niñas contra este tipo de violencia incluyan, desde la familia y su entorno social, a los ámbitos educativo, sanitario y policial, así como el legislativo y de políticas públicas.

Cabe diferenciar tres modos fundamentales en los que se manifiesta esta violencia de naturaleza sexual contra la infancia:

1. *Abuso sexual infantil con o sin contacto físico.*
2. *Imágenes de abuso sexual a través de las TIC*
3. *Explotación sexual infantil y trata”.*

En el mismo orden de ideas, la Unicef, en la Convención sobre los Derechos del Niño, emitió el documento denominado “Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño” en el cual se define el abuso y explotación sexual infantil, así:

“Constituye abuso sexual toda actividad sexual impuesta por un adulto a un niño contra la que este tiene derecho a la protección del derecho penal. También se consideran abuso las actividades sexuales impuestas por un niño a otro, si el primero es considerablemente mayor que la víctima o utiliza la fuerza, amenazas y otros medios de presión. Las actividades sexuales entre niños no se consideran abuso sexual cuando los niños superan el límite de edad establecido por el Estado parte para las relaciones consentidas”².

2.3. FUNDAMENTO JURÍDICO DEL PROYECTO

Siendo la Constitución Política norma de normas, siempre es pertinente empezar a analizar un tema legislativo a la luz de esta, pues de su articulado se desprenden las directrices para el distinguido ejercicio de hacer la ley, ejecutarla y procurar su cumplimiento. De tal modo, es bajo la citada perspectiva que el presente proponente pretende examinar inicialmente el tema de los delitos relacionados con el abuso en contra de menores de edad. En virtud de lo anterior, tenemos que la Constitución Política de 1991 en reiteradas

ocasiones hace mención a los niños y sus derechos al interior del Estado, siendo los artículos 42 y 44 los que más se circunscriben al tema que nos ocupa, al manifestar lo siguiente:

“Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. (Constitución Política de Colombia 1991).

De los referidos artículos se desprende una obligación, no sólo en cabeza del legislador, sino de todo el Estado colombiano, frente a la protección a los derechos de los niños. Nótese que, incluso, la norma dice que tales derechos prevalecen por sobre los derechos de los demás, definición a la que se le debe dar la trascendencia que merece. En tal sentido, la legislación penal colombiana debe estructurarse en función de lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Política, impidiendo la prescripción de la acción penal dirigida a sancionar la afectación gravosa a los derechos de los menores edad, más aún cuando está en juego la no impunidad como criterio básico de la justicia.

² Ibidem, páginas 24 y 25.

Resulta importante señalar que la Ley 599 de 2000 determina que en los casos de crímenes de guerra la acción penal será imprescriptible, lo que nos invitaría a pensar que en Colombia es considerado más grave el daño ocasionado por un criminal de guerra que el generado por un pederasta. En este último caso, se insiste, hay una habilitación constitucional que permite la imprescriptibilidad de la acción penal, la cual está plasmada en el artículo 44 de rango constitucional.

Con lo anterior, no se pretende hacer una ponderación entre el daño generado por un delito u otro, lo que se busca es evidenciar la necesidad de legislar de manera consecuente con lo determinado hace casi 30 años en nuestra Constitución Política, y consagrar dentro de las causales de imprescriptibilidad de la acción penal la comisión de delitos de abuso a menores de edad.

Ahora, desde el punto de vista legal, es innegable que existen una cantidad notable de normas relacionadas al tema *sub examine*, de las cuales se perfila la Ley 1098 de 2006 como la ley marco. En ella se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Sin embargo, la referida ley no se direccionó hacia el tema de la impunidad que supone la posibilidad de prescripción de la acción penal frente al delito en cuestión. Se enfoca en la víctima y no en el victimario³.

2.4 LA PRESCRIPCIÓN

La prescripción es una institución jurídica que tiene valores polisémicos, es decir, significados distintos que concurren en el uso del lenguaje jurídico. Por una parte, la figura permite la adquisición de derechos, siendo un “modo” para ese fin, y por otra, conlleva la extinción de los mismos; en ambos casos por el transcurso del tiempo, frente a la inoperancia o inejecución del derecho. A lo dicho se le conoce como prescripción adquisitiva y prescripción extintiva, esto dependiendo del supuesto fáctico que se suscite. Esta idea es clara en el entorno de la doctrina, por ejemplo, así lo expresa el tratadista López Blanco (2005):

“el término se utiliza para denotar genéricamente dos aspectos por entero diversos y que, si bien es cierto implican efectos del tiempo en las relaciones jurídicas, corresponde a dos fenómenos distintos, como son la usucapión o prescripción adquisitiva que es un modo de adquirir el dominio y otros derechos reales, y la prescripción extintiva que implica la imposibilidad de ejercitar exitosamente, caso de que se llegase a alegar, una determinada pretensión” (p. 497).

En el caso preciso de la acción penal, según lo expresa el artículo 77 de la Ley 906 de 2004 y el artículo 82 de la Ley 599 de 2000, la prescripción trae como consecuencia la extinción del derecho de acción. Esto significa que el transcurso del tiempo, sin la puesta en marcha del aparato jurisdiccional sobre un delito en particular, podría dar lugar a la imposibilidad de imputación y juzgamiento de tipo penal, en otras palabras, a la impunidad. Los artículos referidos expresan de manera textual lo siguiente:

“Artículo 77. Extinción. La acción penal se extingue por muerte del imputado o acusado, prescripción, aplicación del principio de oportunidad, amnistía, oblación, caducidad de la querrela, desistimiento, y en los demás casos contemplados por la ley”. (Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004).

“Artículo 82. Extinción de la acción penal. Son causales de extinción de la acción penal.

1. *La muerte del procesado.*
2. *El desistimiento.*
3. *La amnistía propia.*
4. *La prescripción.*
5. *La oblación.*
6. *El pago en los casos previstos en la ley.*
7. *La indemnización integral en los casos previstos en la ley.*
8. *La retractación en los casos previstos en la ley.*
9. *Las demás que consagre la ley”. (Código Penal, Ley 599 de 2000).*

En este orden de ideas, cuando un delito de gravedad extrema, como es el caso de los delitos cometidos en contra de la libertad, integridad y formación sexual de los menores de edad, tenga la oportunidad jurídica de la extinción de la acción penal, a través de la figura de la prescripción, estamos frente a una excepción al castigo que corresponde una clara muestra de impunidad, la cual es totalmente inaceptable por la organización social del Estado colombiano, por cuanto el ordenamiento jurídico interno y el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos le dan un carácter de prevalencia a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, como se ha venido mencionando a lo largo del presente documento. De aquí que cualquier posibilidad de impunidad es un despropósito de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, lo cual, una vez advertido, debe evitarse a todo costo en resguardo a la justicia como criterio esencial de las sociedades civilizadas⁴.

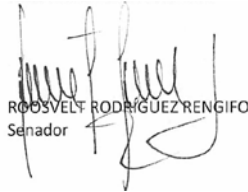
Compartiendo la necesidad y oportunidad del proyecto, el suscrito considera oportuno dar trámite a la iniciativa en los términos presentados en el proyecto original radicado ante la secretaría del Senado de la República.

³ Ibidem, página 25.

⁴ Ibidem, página 26.

PROPOSICIÓN

Solicito a los honorables Senadores y Senadoras de la Comisión Primera, dar trámite en primer debate al **Proyecto de ley número 105 de 2019 Senado**, “*por medio de la cual se declara imprescriptible la acción y la sanción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000, cometidos en menores de edad*”, de acuerdo con el articulado del texto inicialmente radicado.



ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
Senador

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2019 SENADO

por medio del cual se modifican los artículos 365 y 366 de la Ley 599 de 2000 – Código Penal Colombiano, se reglamenta el porte de armas blancas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2019

Doctor

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia de archivo al Proyecto de ley número 176 de 2019 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 365 y 366 de la Ley 599 de 2000 – Código Penal colombiano, se reglamenta el porte de armas blancas y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo:

Presento informe de ponencia de archivo en la Comisión Primera Constitucional del Honorable Senado de la República del Proyecto de ley número 176 de 2019 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 365 y 366 de la ley 599 de 2000 – Código Penal colombiano, se reglamenta el porte de armas blancas y se dictan otras disposiciones.*

I. EL TRÁMITE LEGISLATIVO

El 3 de septiembre de 2019 se radicó en la Secretaría del Senado el Proyecto de ley número 176 de 2019, *por medio del cual se modifican los artículos 365 y 366 de la Ley 599 de 2000 – Código Penal colombiano, se reglamenta el porte de armas blancas y se dictan otras disposiciones*”, iniciativa del Honorable Senador Eduardo Enrique Pulgar Daza.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado mediante Acta MD-05 del 17 de septiembre de 2019, me designó como ponente para primer

debate del PL. En la misma fecha se solicitó concepto previo del Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal en virtud de la Ley 1709 de 2014 reglamentada por el Decreto 2055 de 2014 y lo ordenado por la Sentencia T-162 de 2015 de la Corte Constitucional.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley pretende modificar los artículos 365 “Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones” y 366 “Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas”, de la Ley 599 de 2000, Código Penal colombiano, con el fin de sancionar y prevenir los daños que se pueda llegar a cometer a los bienes jurídicos tutelados de los ciudadanos.

De igual manera se crea el artículo 365 A, estableciendo un nuevo delito para la fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas blancas.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley se compone de tres (3) artículos, así:

Artículo 1°. Modificación del artículo 365 de la Ley 599 de 2000

Artículo 2°. Adición a la Ley 599 de 2000 de un nuevo artículo (art. 365 A)

Artículo 3°. Modificación del artículo 366 de la Ley 599 de 2000

IV. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

3.1. SOBRE LOS AUMENTOS PUNITIVOS DESPROPORCIONADOS

Durante los diecinueve años de vigencia del Código Penal colombiano - Ley 599 de 2000, el artículo 365, referente a la “*Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones*”, ha sido modificado en tres oportunidades, así:

- En el año 2004, la Ley 890 hizo un aumento de pena generalizado a todos los tipos penales contenidos en la parte especial del Código Penal consistente en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo. Así las cosas, el delito de fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones pasó de tener una pena de uno (1) a cuatro (4) años, a una de dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses de prisión.
- El artículo 38 de la Ley 1142 de 2007, aumentó de nuevo la pena de prisión para este delito, estableciéndola de cuatro (4) a ocho (8) años.

En el año 2011, el artículo 19 de la Ley 1453, aumentó la pena, fijándola de nueve (9) a doce (12) años

Es decir, los aumentos han representado un 800% en la pena mínima y un 200% en la pena máxima, con relación a la pena establecida en el Código Penal del año 2000.

Por su parte, el delito del artículo 366 que refiere a la “*Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas*”, presenta una situación similar, dado que la tendencia desde el año 2000 en adelante ha sido el endurecimiento o aumento en las penas establecidas inicialmente.

3.2. SOBRE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD – COHERENCIA – PREVISIÓN Y LA EVIDENCIA EMPÍRICA

Resulta pertinente traer a colación lo que mencionó en su momento el Consejo Superior de Política Criminal, en Concepto 08 de 2017 y Concepto 06 de 2019, cuando estudió dos proyectos de ley que guardan total identidad con el presente proyecto de ley y conceptuó desfavorablemente, así:

“Frente al principio de proporcionalidad, de acuerdo con este principio, la política criminal debe ser adecuada, necesaria y proporcional en sentido estricto para lograr los fines del Estado, en particular respetando las prohibiciones constitucionales de exceso y de defecto. La proporcionalidad debe predicarse de la política criminal en general y, en particular, de toda medida que pueda afectar derechos fundamentales y de las sanciones penales.

Las medidas de orden penal siempre deben respetar el principio de última ratio.”

“Frente al principio de coherencia, este principio señala: la política criminal debe entenderse como una sola política pública, la cual congrega las respuestas adoptadas por el Estado para lidiar con las conductas reprochables y así proteger los intereses esenciales del Estado y los derechos fundamentales. Estas medidas pueden ser de diferente orden, como jurídicas, culturales, tecnológicas, educativas, entre otras. Por lo tanto, todas las medidas que afecten o modifiquen la política criminal deberán ser coherentes entre sí para evitar una desarticulación estructural del Estado. Debe tenerse especial cuidado con las modificaciones que puedan afectar el Sistema Penal para niños, niñas y adolescente.”

“Frente al principio de previsión, cuando se adopte una medida que influya en la política criminal deben estudiarse las consecuencias que esta genera dentro y fuera del sistema de justicia, como por ejemplo, su impacto en el sistema penitenciario, sus costos presupuestales, entre otros. Además, debe prevenirse la creación de instancias de coordinación innecesarias, por el contrario, debe propenderse por fortalecer y dotar de legitimidad y eficacia a las ya existentes.”

“Frente a la evidencia empírica, toda medida de política criminal, en especial aquellas que afecten el sistema penal, deberán estar justificadas empíricamente respecto a su necesidad y sus consecuencias. Por lo tanto, no pueden existir prohibiciones penales, reducción de beneficios ni aumentos punitivos carentes de justificación fáctica.”

El presente proyecto de ley no hace evidente que el aumento punitivo propuesto para los artículos 365 y 366, y la creación de un nuevo delito, artículo 365 A, sea una buena la respuesta idónea y necesaria para solucionar los graves problemas de hurto y homicidio a los cuales se hace alusión en la exposición de motivos. Por lo demás, no propone la adopción de medidas de orden cultural o educativa.

A la fecha no existe evidencia que permita concluir que esas medidas de aumento punitivo implementadas entre los años 2004 y 2011, hayan resultado eficaces para neutralizar la comisión de esos delitos, ni para disuadir, ni para castigar, dados los altos índices de impunidad en la materia.

Respecto al nuevo delito que se propone en el proyecto de ley de fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas blancas, tal como ha expresado el Consejo Superior de Política Criminal no es clara la posibilidad de controlar las armas blancas, su comercio, su registro, y su control, en la medida que no existe un monopolio de armas blancas y por lo tanto no se podría criminalizar una conducta que desborda las esferas del control. Además, no existe un estudio fáctico o estadístico que establezca que con la tipificación de esta conducta se producirán menos muertes y tampoco se calcula cuál sería el impacto que generaría esta reforma en el sistema judicial y penitenciario, sus costos de implementación, y el aumento necesario de autoridades (policías, investigadores, fiscales, jueces) para investigar y juzgar estas conductas.

3.3. SOBRE EL TRATAMIENTO PREVENTIVO DEL PORTE DE ARMAS BLANCAS

El Código de Policía, Ley 1801 de 2016, es una norma con disposiciones de carácter preventivo, que busca consolidar las condiciones de convivencia necesarias y el cumplimiento de los deberes y obligaciones de todas las personas en la sociedad.

En ese orden, respecto a portar armas blancas o elementos cortantes, en el título III “*sobre el derecho de las personas a la seguridad y a la de sus bienes*”, el artículo 27 dispone lo siguiente:

“Artículo 27. Comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad. Artículo corregido por el artículo 1 del Decreto 555 de 2017.

Los siguientes comportamientos ponen en riesgo la vida e integridad de las personas, y, por lo tanto, son contrarios a la convivencia: (...)

- 6. Portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, o sustancias peligrosas, en áreas comunes o lugares abiertos al público. Se exceptúa a quien demuestre que tales elementos o sustancias constituyen una herramienta de su actividad deportiva, oficio, profesión o estudio.”*

Señalando que quien incurra en dicho comportamiento se le impondrá una medida correctiva (multa general tipo 2).

3.4. SOBRE EL HACINAMIENTO CARCELARIO

Un aspecto importante que se debe tomar en consideración para el estudio de las medidas que se pretenden en el presente proyecto de ley es el hacinamiento carcelario y la crisis del sistema penitenciario. Según reciente Informe estadístico atinente a la población reclusa que se encuentra a cargo del INPEC, actualmente se presenta una sobrepoblación de 42,853 internos, en consecuencia, el índice de hacinamiento es del 53,4%^[1], una cifra alarmante, que requiere la adopción de medidas urgentes que mitiguen este fenómeno.



Tabla 17. ERON con mayor capacidad

Variable	Regional						Total
	Central	Occidente	Norte	Oriente	Noroeste	Viejo Caldas	
Capacidad	30.582	15.076	7.763	7.880	7.697	11.227	80.225
No. internos(as)	44.874	23.770	13.885	12.338	14.547	13.664	123.078
Sobrepoblación	14.292	8.694	6.122	4.458	6.850	2.437	42.853
Índice de hacinamiento	46,7%	57,7%	78,9%	56,6%	89,0%	21,7%	53,4%

Fuente: CEDIP - Julio 2019.

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) “Informe Estadístico población reclusa a cargo del INPEC”. Número 7, (agosto 22 de 2019).

Gráfica 9. Sobrepoblación e índice de hacinamiento por Regionales



Fuente: CEDIP - Julio 2019.

Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (NPEC) “Informe Estadístico población reclusa a cargo del INPEC”. Número 7, (agosto 22 de 2019).

IV. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, **se archive** el Proyecto de ley número 176 de 2019 Senado, *por medio del cual se modifican los*

artículos 365 y 366 de la Ley 599 de 2000 – Código Penal colombiano, se reglamenta el porte de armas blancas y se dictan otras disposiciones.

Del Honorable Senador,


 JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
 SENADOR DE LA REPÚBLICA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2019 SENADO, 344 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta), Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.

Bogotá, D. C.,

Senador

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C.

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 228 de 2019 Senado, 344 de 2019 Cámara, por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta), Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, rindo informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 228 de 2019 Senado, 344 de 2019 Cámara, *por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta), Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.*

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto es autoría del honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 10 de abril de 2019 y publicado en la Gaceta del Congreso número 171 de 2019.

Los ponentes rindieron informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Cámara, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso número 329 de 2019. El proyecto fue anunciado el 10 de junio de 2019 según consta en Acta número 53 de la misma fecha, y fue aprobado el 12 de junio de 2019, según consta en Acta número 54.

[1] Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- “Informe Estadístico población reclusa a cargo del INPEC. Número 7, (agosto 22 de 2019). Disponible en: http://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBUJQCWH6KV/view_file/863169?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect=http%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F%2Fdocument_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F767956%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect%3Dhttp%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas%252F%252Fdocument_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294

El Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 344 de 2019 Cámara, por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta) Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 960 del 1° de octubre de 2019.

Finalmente, en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representante se adoptó el siguiente texto:

**TEXTO DEFINITIVO DE PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 344 DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta) Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Decrétese a Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, con el fin de dotarla de instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Artículo 2°. *Régimen aplicable.* El Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio se regirá por la Ley 1617 de 2013, *por la cual se expide el régimen para los distritos especiales* y demás normas concordantes y aquellas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

Parágrafo. Los gastos adicionales que se generen a consecuencia de la implementación del régimen establecido por la Ley 1617 de 2013 sólo se ejecutarán una vez el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio alcance el equilibrio financiero.

El Departamento Nacional de Planeación se ocupará del acompañamiento y capacitación a partir del momento en que se decrete el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

Artículo Nuevo. *Comisión de Apoyo y Seguimiento.* El Gobernador del departamento del Meta, el Ministro de Educación, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Vivienda, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, un Delegado de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y el Director de Planeación Nacional, Este último quien además será el coordinador de la misma, conformarán una comisión de apoyo y seguimiento al Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de esta importante iniciativa legislativa es decretar a la ciudad de Villavicencio como un Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, con el fin de dotarla de instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Así las cosas, se pretende que el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio sea regido por la Ley 1617 de 2013, “por la cual se expide el régimen para los distritos especiales” y demás normas concordantes y aquellas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

También contempla que los gastos adicionales que se generen como consecuencia de la implementación del régimen establecido por la Ley 1617 de 2013 solo se ejecuten una vez el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio alcance el equilibrio financiero.

El Departamento Nacional de Planeación será la entidad pública encargada del acompañamiento y capacitación a partir del momento en que se decrete el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

Finalmente dispone que el Gobernador del Departamento del Meta, el Ministro de Educación, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Vivienda, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, un Delegado de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y el Director de Planeación Nacional, éste **último** quien además será el coordinador de la misma, conformarán una comisión de apoyo y seguimiento al Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Sostiene el autor de esta iniciativa que el artículo 286 de la Constitución establece que las entidades territoriales se dividen en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. De igual manera, este artículo señala que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y providencias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley.

Asimismo, continúa el autor, la Corte Constitucional en sentencia C-313 del 5 de mayo de 2009, con ponencia del Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo indicó que la competencia para definir la división general del territorio, así como para crear, eliminar, modificar, o fusionar

entidades territoriales corresponde al Congreso de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 150 de la Constitución Política, cuyo tenor literal señala:

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

(...) 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”.*

En consecuencia, mediante la expedición de la Ley 1617 de 2013 el Congreso de la República, estableció el régimen político, administrativo y fiscal de los Distritos Especiales con el objetivo, de *“dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan”*¹.

El artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 establece como requisitos para que proceda la creación de un Distrito Especial, los siguientes:

1. Contar con por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o estar ubicados en zonas costeras, **tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento** o fronterizo.
2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.
3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

Precisan los ponentes en su informe para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 344 de 2019 Cámara, por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta) Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo (publicado en la Gaceta No. 960 del 1° de octubre de 2019) que: *En primer lugar, considerando que el municipio de Villavicencio no sólo es capital del departamento del Meta, sino que, como se mostrará, cuenta con pleno potencial*

para el desarrollo del turismo y la cultura, se tiene que el primer requisito establecido en el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 está debidamente cumplido.

En segundo lugar, la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República rindió concepto favorable al Proyecto de Ley, el 16 septiembre de 2019, en el mismo indicó textualmente “Rindo concepto previo y favorable al Proyecto de Ley 344 de 2019 Cámara “Por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta) Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo”. En el mismo sentido la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes el 8 de mayo de 2019 rindió su concepto considerando que “revisados los componentes legales, históricos, culturales, de desarrollo territorial, las finanzas públicas, el posicionamiento estratégico del municipio, la biodiversidad, el componente educativo, los miembros de la subcomisión rendimos concepto previo y favorable de Ley 344 de 2019 Cámara (...). Conceptos que fueron votados favorablemente por las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara de Representantes en sesiones conjuntas el 24 de septiembre de 2019.

Asimismo, en sesión extraordinaria de 5 de junio de 2019 la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) emitió concepto que consta en el Acta No. 14, en el mismo se relacionan tres conceptos favorables: Ministerio del Interior, Universidad del Bosque y Universidad de Pamplona, no favorables: DNP, MVCT, MADS, CORPOCESAR, IGAC, MEN, MHCP, MADR /UPRA y con recomendaciones: DIRECCIONES TÉCNICAS DEL DNP (3), IGAC, PNNC, MINCIT. Cumpliéndose así el segundo requisito exigido por la norma.

Por último, el 3 de abril de 2019, el Concejo Municipal rindió concepto favorable para que Villavicencio adquiriera la calidad de distrito, por lo que el requisito exigido en el numeral 2 del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 también está cumplido.

A más de lo anterior, destaca el autor la posibilidad para la administración local de incentivar y fortalecer la actividad turística, a través del diseño e implementación de planes especialmente dedicados para ello, hacer extensivos los beneficios que sean compatibles del régimen de Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos al área del distrito en los casos previstos en la ley, además de la posibilidad que adquiriría de solicitar al departamento que los dineros recaudados en su circunscripción sean invertidos preferencialmente en ellos.

De otra parte, también resulta útil para la ciudad la posibilidad de administrar los bienes de uso público que puedan usufructuarse, por lo cual los bienes ubicados en el territorio que sean patrimonio de la nación podrán ser administrados por las autoridades del respectivo distrito.

Otras de las ventajas, según el autor, que trae el cambio de municipio a distrito, tiene relación con el desarrollo de las actividades de reconstrucción,

¹ Ley 1617 de 2013, artículo 1°.

restauración y conservación de las áreas o zonas del territorio distrital, o bienes o conjunto de estos, eventos o acontecimientos que sean declarados o recibidos de la nación. Si bien, en principio, podría llegar a considerarse que se trata de más funciones en cabeza de la entidad territorial, dado que, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo único del artículo 102 de la Ley 1617 de 2013, los Distritos tienen la posibilidad de acudir a varias fuentes de financiación para adelantar tales tareas, es claro que se estaría ante una nueva fuente de recursos que le sería de utilidad al ente territorial para conservar su patrimonio. Así, por ejemplo, se destaca que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.4.2.8 del Decreto 1080 de 2015, dichas fuentes podrán incluir la Estampilla “Procultura”, si la entidad decide adoptarla, el Sistema General de Participaciones y el Impuesto Nacional al Consumo sobre los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil, establecido en los artículos 512-1 y 512-2 del Estatuto Tributario.

De otro lado, la estructura institucional que adquiriría Villavicencio al convertirse en un Distrito Especial le permitirá profundizar la democracia participativa, en tanto contará con una organización político administrativa más a tono con los valores democráticos modernos. Si bien se conserva como instituciones máximas administrativas a la alcaldía y al concejo, las localidades tendrían una mayor participación dentro de su territorio, presidida por un alcalde. Así, cabe resaltar que se generan al interior de cada una de las juntas administradoras locales espacios de discusión y decisión en materias relacionadas con los respectivos planes de desarrollo, la vigilancia y control de los servicios públicos y proyectos de inversión, al tiempo que cumplirán con las funciones delegadas por el municipio en materia de construcción de obras y de servicios públicos.

En resumen, la declaratoria de Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo al municipio de Villavicencio en el departamento del Meta permitiría, entre otros:

- Mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
- Fortalecer su estructura administrativa y política y acercarla a los ciudadanos.
- Hacerse partícipe de los recursos nacionales y departamentales para el desarrollo municipal.
- Fortalecer y ampliar su actividad turística.
- Ampliar las zonas francas de servicios turísticos.
- Solicitar al departamento del Meta que los dineros recaudados en su circunscripción sean invertidos y destinados preferencialmente en sus proyectos.
- Suscribir contratos y convenios en el marco de la normatividad vigente, bajo las

prerrogativas que en materia de acceso y estabilidad jurídica le son aplicables como distrito especial.

- Profundizar la democracia participativa.

En el orden socioeconómico la transformación del municipio de Villavicencio a Distrito Especial, resultaría altamente conveniente para los habitantes y empresas establecidas en la ciudad, por estar encaminada a promover y afianzar el desarrollo económico en el mediano y largo plazo a través del fortalecimiento de sus sectores turístico, cultural, agroindustrial y educativo, con el propósito de obtener el mayor provecho posible de su ubicación estratégica y del avance generado por las vías de comunicación actuales y en construcción.

En cuanto a su biodiversidad y agroindustria aclara que Villavicencio cuenta con la única vía nacional que, por ser la puerta de entrada de la “Media Colombia”, esto es la zona sur oriental del país, conformada por los departamentos de Arauca, Casanare, Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare y Meta, conecta esta región con el Distrito Capital y el centro y norte del país, por consiguiente se requiere que se requiere que Villavicencio, como puerta de entrada a dicha región, cuente con una institucionalidad fuerte que redunde en un afianzamiento de los mecanismos de protección y preservación del medio ambiente, protección de etnias, y ordenación, vigilancia y control sobre la explotación de las riquezas y los minerales que se encuentran en toda la región.

En relación con el turismo y cultura, la ciudad de Villavicencio, ubicada tan sólo a 2 horas de Bogotá, conecta el centro del país con una de las regiones más biodiversas del planeta, con áreas únicas de naturaleza exuberante y única, dignas de ser apreciadas a través de una industria turística que tenga las garantías y el respaldo institucional para ejercer sus actividades de manera responsable y sostenible y que, a su vez, pueda ser eficientemente controlada por las autoridades para garantizar con ello el mantenimiento de la riqueza natural.

En el sector educativo, por tratarse de la ciudad con mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de calidad de vida de la Orinoquia, Villavicencio se ha venido consolidando progresivamente como el centro regional de educación superior, al cual llegan jóvenes de los departamentos vecinos a recibir sus estudios en pregrado y posgrado.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En cuanto al artículo 1° del texto definitivo aprobado por la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 344 de 2019 Cámara, se propone adicionarle el nombre de la ciudad de Villavicencio como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, con el fin de dotarla de instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover

el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

De igual forma se adicionan las funciones de la Comisión de Apoyo y Seguimiento, conformada por el Gobernador del Departamento del Meta, el Ministro de Educación, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Vivienda, el Ministro de

Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, un Delegado de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y el Director de Planeación Nacional, quien además será el coordinador de la misma, conformarán una comisión de apoyo y seguimiento al Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio

TEXTO DEFINITIVO	TEXTO PROPUESTO
<p>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2019 CÁMARA</p> <p><i>“por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta) Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo</i></p> <p>El Congreso de Colombia, DECRETA:</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE A LA HONORABLE COMISIÓN PRIMERA SENADO</p> <p><i>“por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta) Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo</i></p> <p>El Congreso de Colombia, DECRETA:</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. Decrétese a Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, con el fin de dotarla de instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. Decrétese a <u>Villavicencio como</u> Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, con el fin de dotarla de instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.</p>
	<p>Artículo 4°. Funciones. La Comisión de Apoyo y Seguimiento, cumplirá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyar y hacer seguimiento en todo el proceso de implementación del Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio. 2. Hacer recomendaciones jurídicas, económicas políticas para el correcto funcionamiento del Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio. 3. Constatar que el contenido de todos los proyectos de ordenanza, decreto o ley, correspondan a lo acordado, para la implementación del Distrito. Lo anterior sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República. 4. Solicitar informes de seguimiento y ejecución sobre el distrito. 5. Las demás que determine la ley.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 228 de 2019 Senado, 344 de 2019 Cámara, *“por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta), Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo”*, de conformidad con el texto propuesto de este informe de ponencia.

Cordialmente,



GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 228 DE 2019 SENADO, 344 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta), Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Decrétese a Villavicencio como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, con el fin de dotarla de instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Artículo 2°. Régimen aplicable. El Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio se

regirá por la Ley 1617 de 2013, “por la cual se expide el régimen para los distritos especiales” y demás normas concordantes y aquellas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

Parágrafo: Los gastos adicionales que se generen a consecuencia de la implementación del régimen establecido por la Ley 1617 de 2013 sólo se ejecutarán una vez el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio alcance el equilibrio financiero.

El Departamento Nacional de Planeación se ocupará del acompañamiento y capacitación a partir del momento en que se decreta el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

Artículo 3°. Comisión de Apoyo y Seguimiento.

El Gobernador del Departamento del Meta, el Ministro de Educación, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Vivienda, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, un Delegado de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y el Director de Planeación Nacional, éste último quien además será el coordinador de la misma, conformarán una comisión de apoyo y seguimiento al Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

Artículo 4°. Funciones. La Comisión de Apoyo y Seguimiento, cumplirá las siguientes funciones:

1. Apoyar y hacer seguimiento en todo el proceso de implementación del Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.
2. Hacer recomendaciones jurídicas, económicas políticas para el correcto funcionamiento del Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.
3. Constatar que el contenido de todos los proyectos de ordenanza, decreto o ley, correspondan a lo acordado, para la implementación del Distrito. Lo anterior sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República.
4. Solicitar informes de seguimiento y ejecución sobre el distrito.
5. Las demás que determine la ley.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,



GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 1164 - Viernes, 29 de noviembre de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
	Págs.
Ponencia para primer debate, primera vuelta, texto definitivo plenaria Cámara y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 21 de 2019 Senado, 001 de 2019 Cámara, (acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 047 de 2019 Cámara), por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.....	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de acto legislativo 23 de 2019 Senado, 182 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.....	8
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 24 de 2019 Senado, 02 de 2019 Cámara, por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política colombiana normas especiales para la organización, funcionamiento, protección cultural, étnica y ambiental de los Departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés.....	22
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 105 de 2019 Senado, por medio de la cual se declara imprescriptible la acción y la sanción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000, cometidos en menores de edad.....	29
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 176 de 2019 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 365 y 366 de la ley 599 de 2000 – Código Penal Colombiano, se reglamenta el porte de armas blancas y se dictan otras disposiciones.....	33
Informe de ponencia para primer debate, texto definitivo de plenaria, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 228 de 2019 Senado, 344 de 2019 Cámara, por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta), Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.	35