

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 161

Bogotá, D. C., lunes, 27 de abril de 2020

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE- SEGUNDA VUELTA
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. Abril de 2020

Honorable Representante
Juan Carlos Lozada Vargas
Presidente
**COMISIÓN PRIMERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES**
Ciudad.

**Referencia: Informe de ponencia para
primer debate Proyecto de Acto Legislativo No 182
de 2019 Cámara 23 de 2019 Senado «Por el cual se
modifica el artículo 325 de la Constitución Política
de Colombia y se dictan otras disposiciones»**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del proyecto de Acto Legislativo No 182 Cámara 023 de 2019 Senado “por el cual se modifica el artículo 325 de la constitución política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITES DE LA INICIATIVA.

El día **21 de agosto de 2019** los representantes a la Cámara Juanita María Goebertus Estrada, Edward David Rodríguez Rodríguez, José Jaime Uscategui Pastrana, Angela Patricia Sánchez leal, José Daniel López Jiménez, María José Pizarro Rodríguez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Gabriel Santos García, Oscar Hernán Sánchez León, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Buenaventura León León, Inti Raúl Asprilla Reyes, Juan Carlos Wills Ospina, Juan Carlos Lazada Vargas, Katherine Miranda Peña, David Ricardo Racero Mayorca, Carlos Alberto Carreña Marin, Enrique Cabrales Baquero, Néstor Leonardo Rico Rico, Irma Luz Herrera Rodríguez y el senador de la República Carlos Eduardo Guevara Villabón presentaron ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo "Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones". Este se repartió a la Comisión

Primera Constitucional Permanente de la Cámara y fue enviado para ser publicado en la Gaceta del Congreso - Cámara número 772 de del 22 de agosto de 2019. El día **29 del mismo mes**, el proyecto fue recibido y radicado con el No. 182 de 2019 Cámara en la Secretaría General de la Comisión Primera.

El **3 de septiembre** Mesa Directiva de la Comisión Primera designó a los Representantes a la Cámara: Oscar Hernán Sánchez León, Juanita María Goebertus Estrada, José Daniel López Jiménez, Edward David Rodríguez Rodríguez, John Jairo Hoyos García, Juan Carlos Wills Ospina, Carlos Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán Urbano, como ponentes del Proyecto de Acto Legislativo 182 de 2019 Cámara, dándoles un plazo de 8 días para presentar el informe correspondiente.

El **18 de septiembre** tuvo lugar la audiencia pública del Proyecto de Acto Legislativo 182 de 2019 en el recinto de la Comisión Primera y se envió copia de las ponencias radicadas por María Susana Muhamad, la representante María José Pizarro Rodríguez, Yeilor Espinel y Claudia Hoshino.

El **23 y 24 de septiembre**, la Secretaría General de la Comisión Primera recibió los informes de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones por parte de los Representantes a la Cámara. El día 23 por parte de Juanita María Goebertus Estrada, José Daniel López Jiménez, Edward David Rodríguez Rodríguez, John Jairo Hoyos García, Juan Carlos Wills Ospina y Carlos Germán Navas Talero. Al día siguiente, por parte de Oscar Hernán Sánchez León. Estas ponencias se publicaron en las Gaceta del Congreso - Cámara números 931 y 929 del **25 septiembre 2019**, respectivamente.

En las sesiones de los días **24 y 30 de septiembre** la Comisión Primera se anunció que en la próxima sesión se discutiría y votaría Proyecto de Acto Legislativo 182 2019 Cámara. Así pues, el **1 octubre 2019** este Proyecto fue discutido y aprobado en primera vuelta en sesión de la Comisión Primera Constitucional de Cámara de Representantes. Esto se publicó en la Gaceta del Congreso - Cámara número 1002 del **7 octubre 2019**.

Ese mismo día (**octubre 1**), se designó como ponentes para segundo debate a los representantes: Oscar Hernán Sánchez León, Juanita María Goebertus Estrada, José Daniel López Jiménez, Edward David Rodríguez Rodríguez, John Jairo Hoyos García, Juan Carlos Wills Ospina, Carlos Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán Urbano.

El **8 de octubre**, la Secretaría de la Comisión Primera recibió la ponencia para segundo debate por parte de los Representantes designados y se remitió a la Secretaría General para la publicación en la Sección de Leyes. La ponencia se publicó en la Gaceta del Congreso - Cámara número 1002 del **7 de octubre de 2019**.

Los días **29 y 30 de octubre** hubo sesión plenaria de la Cámara de Representantes. El 29 se anunció el segundo debate y al día siguiente - **30 de octubre** - se consideró y aprobó la ponencia positiva para el segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo 182 de 2019 Cámara. Esto último se publicó en la Gaceta del Congreso Cámara número 1099 del **7 de noviembre de 2019**.

El **6 de noviembre** se remitió al señor presidente del Senado de la República el expediente del Proyecto de Acto Legislativo 182 de 2019 Cámara, quien lo recibió ese mismo día como Proyecto de Acto Legislativo 23 de 2019 Senado, y se envió el Proyecto de Acto Legislativo 23 de 2019 Senado -182 de 2019 Cámara a la Comisión Primera Constitucional permanente del Senado para que continuara su trámite legal y reglamentario.

El **12 de noviembre** la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado designó como ponente para primer debate al Senador Germán Varón Cotrino, dándole un plazo de 10 días para presentar el informe correspondiente. La Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado recibió la ponencia el **14 de noviembre** y en esta se propuso dar primer debate en vuelta.

En la sesión del Senado del **25 de noviembre** se anunció el Proyecto de Acto legislativo 23 de 2019 Senado - 182 de 2019 Cámara y por medio de una comunicación de ese mismo día, el senador German Varón Cotrino solicitó al Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado que se fotocopiara la ponencia para primer debate, debido a que la Imprenta no alcanzaba a imprimir la Gaceta del Congreso con dicha ponencia. El presidente autorizó esta reproducción con el fin que los Congresistas contaran con una copia de la ponencia antes del inicio de la sesión del día 26 de noviembre de 2019. Sumado a esto, la ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso - Senado número 1164 del **29 de noviembre de 2019**.

El **26 de noviembre** en la Comisión Primera del Senado de la República se consideró y aprobó el texto y el título del Proyecto de Acto legislativo 23 de 2019 Senado - 182 de 2019 Cámara y se designó como ponente para el segundo debate al mismo Senador, dándole 10 días para presentar el informe. Lo anterior se publicó en la Gaceta del Congreso - Senado número 1175 del **3 de diciembre de 2019**.

La Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República recibió la ponencia para segundo debate el 3 de diciembre de 2019 y la envió a la sección de leyes para su publicación en la Gaceta del Congreso - Senado número 1175 del **3 de diciembre de 2019**.

Por medio de una comunicación escrita, el secretario la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de República, remitió al secretario general del Senado de la República el expediente del Proyecto de Acto legislativo de 9 Senado - 1 de 2019 Cámara con todos sus antecedentes y para que siga su curso constitucional y reglamentario.

En sesión plenaria del Senado, el **11 de diciembre** se anunció el segundo debate del Proyecto de Acto legislativo 23 de 2019 Senado - 1 de 2019 Cámara. Y en la sesión del día **12 de diciembre** se aprobó en segundo debate el texto definitivo del mismo. Esto último se publicó en Gaceta del Congreso - Senado número 50 del **11 de febrero de 2020**.

El **17 de febrero de 2020** el Congreso de la República emitió una comunicación, radicada ese mismo día, en la que se remitió para el trámite pertinente el Proyecto Acto legislativo 23 de 2019 Senado - 182 2019 Cámara.

Finalmente, 27 de febrero de 2020 Presidencia de la Republica, expide del decreto 293 de 2020 por

medio del cual se ordena la publicación del proyecto.

Proceso de participación e información.

El día miércoles 18 de septiembre se realizó una primera audiencia pública sobre Región Metropolitana, a continuación, se presenta un resumen de las apreciaciones de los intervinientes donde se mencionan las ideas más importantes sobre el 182 de 2019 Cámara- 23 de 2019 Senado.

- **Claudia Hoshino - United Nations Centre for Regional Development:** Plantea 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. Así mismo, que la reforma es un instrumento jurídico, la cual debe ser contemplada y aprobada para la construcción de Región Metropolitana de la Sabana, pero debe ir de la mano con la gobernanza regional. Se presentan y dejan interrogantes sobre la mesa al respecto.
- **Cesar Carrillo - Secretario de Planeación de Cundinamarca:** Considera pertinente la articulación entre Bogotá y Cundinamarca a través de diferentes figuras de gobernanza tales como las provincias administrativas o alianzas estratégicas para solucionar temas puntuales que competen a ambos territorios. Sin embargo, problematiza la toma de decisiones desde

Bogotá, pues se manejan temas diferentes a nivel regional. 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 - Subsecretaría 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. Considera que debido a las diferencias poblacionales de los territorios, sean invitadas entidades como el DNP, Ministerio de Hacienda y demás entidades del gobierno nacional para tratar temas como el de la asociatividad. Se opone a la consulta popular para la medida de Región Metropolitana.
- **María Carolina Castillo - ProBogotá:** Problemaliza el concepto de Área Metropolitana en el sentido que no hay unos objetivos claros trazados y se generalizan las diferentes demandas municipales, dejando por fuera los principales problemas que aquejan a los territorios; sin embargo está de acuerdo de reorganizar la región y dejar de lado la discusión política. Menciona que las problemáticas principales son: prestación de servicios acueducto y alcantarillado, valorización y tratamiento de los residuos sólidos
- **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:** Menciona que el dilema que tiene realmente el país es el problema de la visión, la idea es planteamos una visión a 2030 en el que se establezca una región de alta competitividad. 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 y en realidad cada territorio posee unas características y demandas propias. 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.
- **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.
- **Representante Caicedo:** Menciona que es importante construir confianza para poder ceder poder a Bogotá antes de pensar en una modificación a los artículos, para así poder trabajar como iguales. Un escenario viable para construir unidad podría ser el abarcar temas ambientales, como la protección de 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 darle garantías a los municipios. Por ejemplo, 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.
- **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.

El viernes 13 de marzo se realizó audiencia pública con el objetivo de escuchar las posturas de la ciudadanía frente al proyecto de acto legislativo, en general, sobre la visión futura de la región desde el territorio, a continuación se hace un resumen de cada una de las intervenciones:

Gustavo Carrión:

- Manifiesta tener cuatro dudas frente al Proyecto de Acto Legislativo: tiempo para el proyecto de integración y que la RAPE no evidencia diferencias palpables. Lo anterior debe ser discutido desde la equidad regional, más allá del concepto de eficiencia.

Respuesta a Gustavo Carrión:

- Lo nuevo es que las decisiones que tomará el Consejo Territorial serán de superior jerarquía, por lo que la implementación no dependerá de la buena fe. En cuanto a la consulta popular, este Acto Legislativo abre la puerta para encontrar nuevos mecanismos de participación, que podría ser una consulta acorde a las necesidades de la región.
- Este es un proyecto en el que han participado todas las fuerzas políticas mediante un proceso muy transparente, la equidad territorial siempre ha sido un principio fundamental en el proyecto de acto legislativo.

Sandra Vaca:

- La Región Metropolitana es necesaria por varias razones: luchar contra la corrupción, conservar el agua y el medio ambiente, lograr mecanismos de movilidad sostenible, definir usos del suelo, etc. Evitar la segregación y las relaciones verticales, manifiesta además, su apoyo a la iniciativa legislativa.

Laurenst Rojas:

- Tiene dos dudas frente al proyecto:
 - ¿Cómo será la votación y toma de decisiones en el marco de la región metropolitana?. ¿Bogotá tendrá un voto con mayor peso?
 - Teniendo en cuenta que Bogotá tiene su propia autoridad ambiental y los otros municipios tienen otra, ¿Cómo se manejará esto?

Respuesta a Laurenst Rojas:

- La votación es una pregunta que se posterga a la Ley Orgánica, no corresponde al Acto Legislativo; hay que construir confianza para dar esta discusión. Se han imaginado varias cosas: 1) ni Bogotá ni la gobernación tendrían veto; 2) sistema de voto que dependa de dónde tiene mayor incidencia la decisión; etc
- En el diagnóstico se reconoció que hay un camino recorrido y se detectaron a tres cuellos de botella por los cuales la integración en Bogotá no había funcionado antes: 1) porque no participaba la gobernación; 2) un municipio núcleo que vetaba las decisiones generaba desconfianza; 3) la existencia de la consulta popular y el equilibrio de la decisión.

Nicolás:

- Tiene dos dudas frente al proyecto:
 - ¿El Consejo Regional también va a articular la formulación de políticas públicas en educación y salud?
 - ¿Cómo será la veeduría y rendición de cuentas al mecanismo de integración?

Respuesta a Nicolás:

- La educación es clave y se debe pensar en términos de competitividad global. La región alberga gran cantidad de graduados, estudiantes y demás. Es algo que nos podría diferenciar de otras regiones de América Latina.
- La veeduría y rendición de cuentas se definirá en la Ley Orgánica.

Guido Bonilla:

- Manifiesta su apoyo al proyecto de acto legislativo, sin embargo manifiesta que, no es pertinente que elementos reglamentarios del Consejo Regional queden en el Acto Legislativo. Además, se debería eliminar el adjetivo 'circunvecinos' ya que se excluiría a los municipios que no tienen límite físico. Así mismo, convocar a una mesa de trabajo.

Respuesta a Guido Bonilla:

- La nueva ponencia habla de Municipios de Cundinamarca que se asocien con los que comparta dinámicas metropolitanas. Se incluirá. Y se convocará la mesa técnica para desarrollar cada tema de la futura ley orgánica, recordando que el acto legislativo solo da piso jurídico.

Luz Marina:

- Preocupa que el Proyecto de Acto Legislativo no define 'Región Metropolitana' y sus objetivos concretos. Además, si bien 'municipios asociados' genera confianza, esta es una figura que tiene una motivación diferente a los circunvecinos. Entonces, ¿La región no tendrá un territorio continuo?. ¿Habrá municipios circunvecinos que no estarán por falta de confianza?
- Los municipios de la región están sobre-diagosticados pero desde la mirada de Bogotá. Hay que hacerlo desde la perspectiva de los municipios; esto es clave de cara a la mesa técnica.

Respuesta a Luz Marina:

- Se detallará más la Región Metropolitana en la ponencia. Básicamente es Bogotá y los municipios de Cundinamarca que se asocian, con los que comparte dinámicas metropolitanas, territoriales, sociales, ambientales, económicas, entre otras.
- No parece que sea posible que municipios muy lejanos se articulen. Hay que demostrar las conexiones metropolitanas. En todo caso, esta respuesta es para la Ley Orgánica, no para el Acto Legislativo pues este no define número de municipios y no obliga a ninguno a estar.

Eduard Sarmiento (concejal de Zipaquirá):

- Corporación Cactus ha estudiado la región desde los municipios, por lo que invita a leerla desde Bogotá. Continúa la desconfianza hacia Bogotá desde los municipios, a pesar de las precisiones.
- ¿Cómo el proyecto de Acto Legislativo podría abrir la discusión de nuevos nodos de desarrollo, discusión, participación y no concentrar todo en Bogotá?

Respuesta a Eduard Sarmiento:

- La idea justamente es generar especialización de servicios en los municipios. Además, se tiene la idea de ir al concejo de cada uno de los municipios a realizar audiencias.

Javier Muñoz Reyes:

- La exposición de motivos tiene un sesgo de grupos de presión e intereses: le hace falta información que desde la academia se ha producido. La planeación del desarrollo debe ser territorial y articulada.

Respuesta a Javier Muñoz:

- Se recibirá toda la información que la ciudadanía considere pertinente y producida por todos los actores, los estudios a los que tenemos acceso hasta ahora son los realizados por Bogotá.
- De acuerdo, se deben diferenciar las escalas de planeación, y eso se hará en la Ley Orgánica.

Miyagui:

- Preocupa que sea predominante el pensamiento de ProBogotá. Esto es muestra de la presión de los gremios de la construcción y están siendo funcionales a la expansión. Recomienda el texto de Yency Contreras sobre Chia.
- Es clave avanzar en la intermodalidad articulada con la bicicleta.
- Las mesas de trabajo deben definir cosas que sean incluidas en el proyecto, que no se conviertan en espacios que no sirven para nada.

Respuesta a Miyagui:

- Hay que revisar todos los estudios. Le pide a las personas que envíen todos los estudios, para poder reconocer todas las visiones, sin vetos, esta región la construimos entre todos, no se puede excluir ningún actor.
- Deberán ser mesas temáticas para abordar con claridad cada uno de los hechos evidentes.

Julían Hernández:

- Hace falta pedagogía en los municipios en cuanto a la Región Metropolitana. Esto ayudará a la asociación voluntaria. Aún más de cara a la formulación de los planes de ordenamiento territorial de los municipios.
- Los escenarios de participación ciudadana habitualmente no son aprovechados por desconocimiento. Hay que usarlos para la pedagogía del proyecto.
- Se debe fortalecer la visión desde el cambio climático y la protección de los ecosistemas. Pensar los territorios en torno al agua. Igualmente teniendo en cuenta la gestión del riesgo.

Patricia González – Secretaria de Integración Regional de Cundinamarca:

- Ha habido varios instrumentos a los que les ha faltado el elemento vinculante.
- La presencia de Cundinamarca es clave: es un garante de la participación de los municipios.

Giselle Osorio:

- La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial creó una serie de instrumentos que no se han podido desarrollar operativamente. El problema es que el Proyecto de Acto Legislativo, maneja un nivel de abstracción similar a la Orgánica de Ordenamiento Territorial.
- La figura de Región Metropolitana debe coordinar la elaboración de los planes de ordenamiento territoriales.
- Hay una instancia de participación existente que se debería rescatar y darle importancia: los Consejos Territoriales de Planeación.

Luis Roberto Fuentes:

- Después de la llegada de la Fase II y III de Transmilenio a Soacha va a recortar las rutas de transporte y conexión existente. Concentración de recursos y trabajo en Bogotá.
- Es increíble que Bogotá le compre el agua en bloque en Soacha y que la capital tenga subsidios altísimos mientras que Soacha no tiene. Si Soacha avanza, la región lo hace. No se puede continuar con que la mayoría de las decisiones afecten el municipio.

Batman Camargo (concejal de Chía):

- Los municipios están en manos de las mesas directivas de los concejos municipales. Debe haber algo de vinculatoriedad, de lo contrario, los intereses de las constructoras prevalecerán.

Luis Baquero:

- Esta reforma probablemente debería ir de la mano a una reforma a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Respuesta a Luis Baquero:

- La CAR es, tal vez, el tema que más rompe el consenso político. En el texto de tercer debate no se afecta el régimen de financiamiento de la CAR. Repensar la relación de la CAR con la Secretaría de Ambiente.

Robert Riscanevo (asesor Oscar Sánchez):

- Explica que durante primer debate ellos presentaron ponencia alterna buscando que no hubiese municipio núcleo y que las decisiones fuesen voluntarias. Este fue un debate intenso, pero fue de lo que permitió iniciar el proceso de construcción de confianza.
- La permanencia de la CAR es casi que un punto de honor de la bancada de Cundinamarca.

Gustavo Carrión:

- Cuatro cosas que se están discutiendo fuertemente en términos de gobernanza metropolitana: Mecanismo de creación (voluntad vs obligatorio); cobertura; lo político y la toma de decisiones. Repensar la distribución de poder y escuchar a la ciudadanía.

Eduard Sarmiento:

- Recomienda revisar informes de la corporación Cactus sobre seguridad alimentaria¹ y estudios de la Universidad Javeriana.
- No es claro cuáles serán las competencias de la Región Metropolitana. ¿Dónde van?. ¿Cómo se definen?.

Respuesta Eduard Sarmiento:

- Las competencias de la Región Metropolitana se definirán en la Ley Orgánica: allí se darán las discusiones más difíciles, pues la figura de acto legislativo solo crea el piso jurídico.

Finalmente, se han recogido propuestas ciudadanas por medio de la página web www.regionmetropolitana.com, enfocadas a la visión futura del región que deberán ser utilizadas como insumo para posterior reglamentación de la ley orgánica.

II. INTRODUCCIÓN

Este documento expone el proyecto de Acto Legislativo 182 de 2019 Cámara, 23 de 2019 Senado "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

¹ <https://es.scribd.com/document/254508441/Mas-Cemento-Menos-Alimento-II-Informe-Sobre-el-derecho-a-la-alimentacion-en-la-sabana-Corporacion-Cactus>

Estudio de Prospectiva Territorial: la Sostenibilidad del Desarrollo desde el Ordenamiento Territorial en Sabana Centro 2030.
Focalización del Estudio Prospectivo: Conglomerado Municipal Zipaquirá – Cogua – Tocancipá

permita la creación de la región administrativa de carácter especial "Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca" que tenga jurisdicción sobre Bogotá y los municipios de Cundinamarca con los que se comparten dinámicas metropolitanas, ambientales, territoriales, sociales, económicas o de abastecimiento.

En ese sentido, se busca que la conformación de la región metropolitana permita mejorar los procesos de articulación, desarrollo sostenible del territorio e implementación de políticas públicas subregionales que comprendan las necesidades actuales de los habitantes de la Región Bogotá-Cundinamarca, las relaciones territoriales-ambientales y resuelvan temas prioritarios como protección del medio ambiente y la estructura ecológica principal, ordenamiento del territorio, movilidad, transporte, desarrollo sostenible, logística y abastecimiento, disposición de recursos sólidos, prestación de servicios públicos, soberanía alimentaria, entre otros; convirtiéndose en una figura que sirva para planear eficientemente la subregión a futuro y atender los retos que se presentan, ya de manera orgánica en el territorio, a los que nos es fácil darles una solución inmediata y vinculante en el tiempo por falta de una figura de esta naturaleza.

Se debe resaltar que esta subregión ya existe en el territorio, de forma orgánica en la que hay dinámicas de colaboración que ocurren entre diferentes municipios, asociaciones, esquemas de intención y demás. Sin embargo, hay una necesidad latente de generar confianza entre Bogotá y los municipios aledaños para que dichos proyectos se expandan hacia soluciones concretas y de superior jerarquía que atiendan las diferentes problemáticas, necesidades de la subregión y promueva la consolidación de una región competitiva y sostenible.

III. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

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

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

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

"[l]a descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. La descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas, v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros v, 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, si lo hacen las entidades territoriales que tienen derecho a "governarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales." En suma, "[l]a autonomía de las entidades territoriales hace referencia entonces a la libertad que les es otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses."

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

Entonces, los principios de descentralización territorial, autonomía de las entidades territoriales y coordinación orientan tanto la organización del territorio, como la forma de interacción de las entidades territoriales entre ellas. Bajo este presupuesto, las entidades territoriales pueden buscar arreglos institucionales que les permitan actuar de forma descentralizada, autónoma y coordinada, con el fin de lograr los objetivos comunes. Esto es de especial relevancia considerando la existencia de situaciones que requieren una respuesta conjunta por parte de distintas entidades territoriales, como por ejemplo, las soluciones de transporte y movilidad, y el tratamiento adecuado de recursos naturales compartidos.

Contrario a ser una figura que sustituye la Constitución, la "Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca" propuesta en este 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 tienen en cuenta el peso poblacional de Bogotá respecto a los municipios circunvecinos al momento de decidir frente a la conformación del área metropolitana y tampoco permite la participación de la Gobernación de Cundinamarca, como la autoridad principal del departamento.

En suma, en términos constitucionales es posible concebir nuevos arreglos institucionales que permitan responder a los desafíos y necesidades territoriales. Una figura de integración 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

En el territorio que comparten Bogotá y los municipios de Cundinamarca es claro identificar dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas, gracias a esto y de forma orgánica se ha consolidado el territorio. Sin embargo, estas muchas dinámicas plantean retos que no se han podido solucionar con políticas articuladas, dada la carencia de una autoridad Metropolitana de superior jerarquía que sea capaz de generar confianza entre los municipios para la toma de decisiones a largo plazo, es por esto que esta figura reconoce el principio equidad territorial como rector fundante que permita bajo una lógica de solidaridad compartida generar confianza entre los municipios y participen, Bogotá y la Gobernación.

Hay diversos casos que se evidencia 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 Bogotá.

También está el caso de la conservación de la estructura ecológica principal y el ordenamiento del territorio en función de la comprensión de las dinámicas ambientales y necesidades de sus habitantes, en donde la falta de acciones conjuntas se han materializado en un crecimiento disperso en suelos históricamente rurales, algunos, con problemas de abastecimiento, prestación de servicios, afectación de fuentes hídricas, entre otros

Además, la falta de una visión estratégica sobre el desarrollo económico de la región ha generado nichos productivos desconectados y poco sostenibles a largo plazo. 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 sin criterios de inclusión socio-espacial. Estos y otros elementos han sido la causa de grandes problemas de contaminación, los cuales tienen implicaciones graves afectaciones a 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 o circunvecinos y el desarrollo del proyecto de la PTAR Salitre, que se espera esté en funcionamiento en el 2021, con la que se mejorará de manera considerable la calidad del agua del Río Bogotá, cabe recordar que gracias al fallo de descontaminación del río Bogotá la destinación presupuestal del porcentaje del impuesto predial de Bogotá y de los municipios que va para temas ambientales esta dirigido a este fin.

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, su estado de funcionamiento y la relación con las demás empresas de agua de la sabana.

Entonces, el punto de partida es reconocer que gracias a la presencia de diversas dinámicas y problemáticas orgánicas, la subregión ya existe orgánica y socialmente; en ese sentido, es necesario comprender la importancia de tramitar dinámicas mediante procesos colaborativos que lleguen a decisiones superiores. 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 entidad administrativa especial. La creación de dicho ente 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 conjunto con 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 y las competencias de cada uno de estos y que se ve como un avance en la generación de confianza el trabajo mancomunado que han realizado gran parte de los municipios de la sabana y Bogotá en la armonización de sus nuevos planes de desarrollo y con toda Cundinamarca para de forma articulada durante emergencia actual.

Finalmente, cabe resaltar que a la fecha se están desarrollando distintos procesos de participación ciudadana para la consolidación de estudios y propuestas que permitan garantizar que no se parte de cero para la construcción de la ley Orgánica que regule este acto legislativo, que hasta la fecha solo da piso jurídico que exista la figura.

III. 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, Chia, Choachí, Facatativá, Fusagasugá, Funza, Granada, La Calera, Madrid, Mosquera, Pasca, Sesquilé, Sibate, Soacha, Sopó, Zipaquirá, Tabío, 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, Chia, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón,

Sopó, Tabío, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá. Esos municipios aglomaban 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, dada la naturaleza de la RAPE, esta no permite definir sobre directrices metropolitanas y por tal motivo la nueva región no compete de ninguna manera con sus funciones.

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, Chia, 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. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

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

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

1. Londres

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

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

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

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

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

2. Sao Paulo

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

Las competencias de la región metropolitana de Sao Paulo son la planificación y uso de la tierra, el transporte y la red de carreteras regionales, alojamiento, saneamiento ambiental, medio ambiente, desarrollo económico, asistencia social, deportes y ocio. La región cuenta con un Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDU) 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 de la área metropolitana de Buenos Aires demuestra que sin un respaldo legal de creación y funcionamiento del área, se dificulta la operación de esta, sobretodo debido a la carencia de instituciones permanentes que se encarguen de su operación.

Por otro lado, en cuanto al tema financiero, cabe resaltar que existen diversos mecanismos de recaudación, tales como fondos específicos del área o región, recursos estatales, recursos de cooperación internacional, mayor recaudo de impuestos y presupuestos asignados por ley.

Esto demuestra que la recaudación no solo puede provenir de aporte de recursos de los municipios integrantes, sino de otras fuentes. Esto genera que los municipios que pueden aportar menos recursos que los núcleo, no estén sujetos a la voluntad de los últimos.

En cuanto a la gestión de las áreas o regiones, estas, en su totalidad, cuentan con planes o estrategias para 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 una autoridad de superior jerarquía que llevan a que las decisiones sean vinculantes por todos los municipios. Segundo con la creación de estas áreas no solo se pretende abordar una problemática específica, sino que su fin es que pueda abordar más de una, y así generar soluciones conjuntas. Y por último la creación de estas áreas demuestra la necesidad de un respaldo legal para su puesta en marcha y su implementación.

V. Consideraciones de los Ponentes:

El proyecto de Acto Legislativo, ha presentado importantes cambios, los cuales se han venido evidenciando desde las ponencias para primer debate en la comisión primera de la Cámara de Representantes.

Los cambios han girado en torno a temas importantes, que han contribuido a la generación de confianza y que a su vez han permitido avanzar con la iniciativa; estos temas han girado en torno al establecimiento de disposiciones claras, relacionadas con la participación de los municipios en la toma de decisiones, la disposición de no contemplar el derecho al veto, la no existencia de la figura de municipio núcleo en la región metropolitana y la garantía de no anexión de los municipios de Cundinamarca al Distrito Capital de Bogotá. Elementos que han tenido en cierto grado modificaciones en el texto aprobado por la Comisión primera de Senado.

Sin embargo, como se ha mencionado desde el inicio de las reuniones previas a la presentación del proyecto, en las audiencias públicas que se han podido realizar (2 audiencias) y en las reuniones con representantes y funcionarios de diferentes entidades, quedan temas que de no solucionarse o de no dar el debate suficiente, pueden generar traspis o inconvenientes con la nueva figura de asociación, Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca.

Los temas están dados por la figura de la CAREI, el cual se ha incluido de manera general, en la ponencia y texto aprobado en primer debate la comisión primera del Senado de la Republica, es la

figura de Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, donde se estableció la continuidad del régimen de financiación de esta corporación, sin embargo con la nueva figura de Región Metropolitana, el papel de la CAR como autoridad ambiental es confuso, más aun cuando esta entidad, en la actualidad actúa con una lógica regional en atención a sus competencias.

Al respecto el Ministerio Ambiente la define como, entes corporativos, creados por Ley de carácter público, lo cual lo conforman entidades territoriales donde constituyen un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, a nivel geográfica, estas entidades manejan autonomía administrativa y financiera, con patrimonio propio y personería jurídica, están encargadas de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables así mismo de propender por un desarrollo sostenible, según su área de jurisdicción, teniendo en cuenta las disposiciones expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente. (Min Medio Ambiente).

Tiene como misión, Ejercer como máxima autoridad ambiental en cada una de sus áreas de jurisdicción, donde a través de la construcción del tejido social, se deben ejecutar políticas, planes, programas y proyectos ambientales, para así contribuir al desarrollo sostenible y armónico de la región. (Min Medio Ambiente)

Es por ello, que la Corporación Autónoma Regional – CAR cumple un papel fundamental a nivel regional y nacional, toda vez que, asegura el cumplimiento efectivo de cada uno de los derechos que se encuentran en la Constitución política de 1991, y así mismo la pertinencia de cada una de sus acciones, en relación directa con las disposiciones que rigen y organizan el Estado Colombiano.

Así mismo, la CAR es de gran importancia a nivel ambiental en Bogotá y los diferentes municipios de Cundinamarca, ya que su ejercicio está plasmado en la protección de los recursos naturales con los que contamos, ejerciendo control sobre:

- Adecuación correspondiente a nivel hidráulico para la recuperación del Rio Bogotá.
- Mitigación del impacto ambiental que genera las canteras en Bogotá, teniendo en cuenta la contaminación que produce esta actividad.
- Protege los diferentes pozos de agua con los que se cuenta, toda vez que industria de flores, de cultivos, y otras industrias, mal gastan este recurso que poco a poco se escasea.
- Vigilancia en el cumplimiento de normas ambientales, toda vez que botaderos de basura no manejan el debido tratamiento de residuos sólidos contemplados en la normatividad, actividades que perjudica a la comunidad en general.
- Reducción, mitigación de los riesgos y la atención de desastres,
- Acompañamiento en la planificación y seguimiento correspondiente a nivel ambiental, en el Ordenamiento territorial.

Por tanto, consideramos, en la misma línea planteada en la comisión primera de la Cámara de Representantes y la comisión Primera del Senado de la Republica, la necesidad de garantizar el régimen de financiación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

VI pliego de modificaciones

Texto aprobado en plenaria de Senado	Texto propuesto
Artículo 1°. Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así:	Artículo 1°. Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia así:
Artículo 325. El Distrito Capital y los municipios circunvecinos , con los que comparten dinámicas territoriales, sociales y económicas, y el departamento de Cundinamarca	Artículo 325. El Distrito Capital y los municipios de Cundinamarca que se asocien , con los que comparte dinámicas territoriales, ambientales , sociales, económicas o de abastecimiento y el departamento de Cundinamarca, podrán conformar la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca bajo el principio de equidad territorial,
podrán conformar la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca bajo el principio de equidad territorial,	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.
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.	con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible 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 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 circunvecinos y el Gobernador de Cundinamarca.	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, las de los	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.	Municipios que se asocien y las del Departamento de Cundinamarca, en lo relacionado con los temas objeto de su competencia.
Además de las competencias que establece la ley, la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca podrá recibir las competencias que por convenio le Deleguen otras autoridades.	Los municipios de Cundinamarca que se asocien no podrán incorporarse al Distrito Capital, ni perderán su autonomía territorial , 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	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 que se asocien , 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.

Los integrantes de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, tendrán voz y voto.

En ningún caso habrá lugar al derecho al veto.

La ley orgánica desarrollará el sistema de votación: cada entidad territorial contará con 1 voto.

conformación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, **los parámetros de identificación de hechos metropolitanos, el sistema de votación interna del Consejo regional, los mecanismos de financiación,** 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 **de la nación** y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.

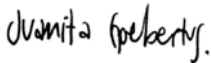
La ley orgánica desarrollará un sistema de mayorías para la toma de decisiones que respete el principio de autonomía territorial y promueva la toma de decisiones por consenso. En ningún caso habrá lugar al derecho al veto.

<p>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>Ninguna decisión sobre los temas que defina la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca podrá ser tomada por una sola de las entidades territoriales asociadas.</p>
<p>La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca no contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional.</p>	<p>La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma Regional 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>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>

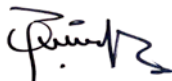
VII. PROPOSICIÓN.

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia favorable y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo No-182 de 2019 Cámara 23 de 2019 Senado "Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones"

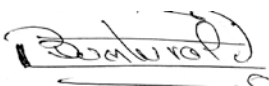
Cordialmente



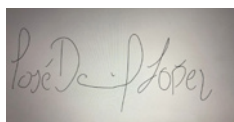
JUANITA GOEBERTUS ESTRADA (C)
Representante a la Cámara



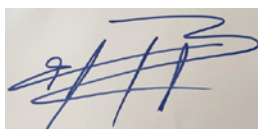
OSCAR SÁNCHEZ LEÓN (C)
Representante a la Cámara



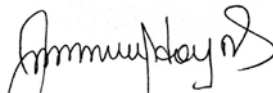
BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara



JOSÉ DANIEL LOPEZ
Representante a la Cámara



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara



JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA
Representante a la Cámara



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara



GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone el siguiente articulado:

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 182 DE 2019 CÁMARA-23 DE 2019 SENADO (SEGUNDA VUELTA)

"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, **ambientales**, sociales, económicas **o de abastecimiento** 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 **sostenible** 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 registrará 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, las de los Municipios que se asocien y **las** del Departamento de **Cundinamarca, en lo relacionado con los temas objeto de su competencia.**

Los municipios **de Cundinamarca que se asocien** no podrán incorporarse al Distrito Capital, **ni perderán su autonomía territorial**, 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 **que se asocien**, se reglamentará el procedimiento de conformación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, **los parámetros de identificación de hechos metropolitanos, el sistema de votación interna del Consejo regional, los mecanismos de financiación,** 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 **de la nación** y los aspectos necesarios para el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.

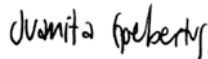
La ley orgánica desarrollará un sistema de mayorías para la toma de decisiones que respete el principio de autonomía territorial y promueva la toma de decisiones por consenso. En ningún caso habrá lugar al derecho al veto.

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

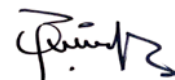
La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, ni los municipios que componen su jurisdicción

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

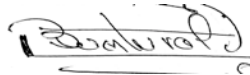
Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.



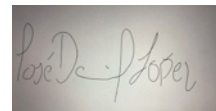
JUANITA GOEBERTUS ESTRADA (C)
Representante a la Cámara



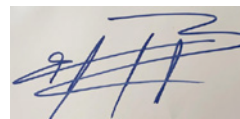
OSCAR SÁNCHEZ LEÓN (C)
Representante a la Cámara



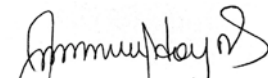
BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara



JOSÉ DANIEL LOPEZ
Representante a la Cámara



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara



JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA
Representante a la Cámara



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara



GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara

Referencias

- Contraloría de Cundinamarca (2015) Informe de la situación de las Finanzas Públicas Departamento de Cundinamarca Vigencia 2015. Pág. 1. Recuperado de: <http://www.contraloriadecundinamarca.gov.co/attachment/002%20informes/007%20informe%20de%20la%20situacion%20de%20las%20finanzas%20publicas%20del%20departamento%20de%20cundinamarca/2016/assets/1.-asocentro.pdf>
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Secretaría del Senado. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

- Fundación para el Progreso de la Región Capital (PROBOGOTA, 2018). Una propuesta para avanzar hacia una forma eficiente de Gobierno Metropolitano.
- Cámara de Comercio de Bogotá [CCB]. Recuperado de: <https://www.ccb.org.co/La-Camara-CCB/Comite-de-Integracion-Territorial-CIT/Que-es-el-CIT>
- Alcaldía de Bogotá, cámara de comercio de Bogotá, 2014. Integración Regional, colección 20. Comité de Integración Territorial de Bogotá y los municipios circunvecinos. Documento Técnico de Soporte. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documento_tecnico_de_soporte_para_la_constitucion_del_comite_de_integracion_territorial_de_bogota_y_los_municipios_circunvecinos.pdf
- Gobernación de Cundinamarca, (17 de diciembre de 2019) Región Vida Cundinamarca 2036 [Archivo video] Recuperado de: http://www.cundinamarca.gov.co/Home/SecretariasEntidades.gc/Secretariadeplaneacion/SecretariadeplaneacionDespliegue/asvision_territorial_2036/csecreplanea_region_vida

Bogotá D.C., 21 de abril de 2020

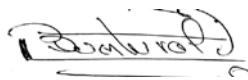
Honorable Representante,
JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
PRESIDENTE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES.

Asunto: Constancia al informe de ponencia para primer debate – segunda vuelta, del Proyecto de Acto Legislativo No. 23 de 2019 Senado, 182 de 2019 Cámara.

En cumplimiento con la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en los Artículo 153 y 156 de la Ley 5ta de 1992, presento constancia al informe de ponencia para primer debate – segunda vuelta, del Proyecto de Acto Legislativo No. 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, manifiesto que es necesario incluir en el inciso primero del artículo primero del proyecto de acto legislativo, como hechos metropolitanos no solo "dinámicas territoriales, ambientales, sociales, económicas o de abastecimiento", sino también, dinámicas de servicios públicos, movilidad y seguridad.

Lo anterior con el fin de garantizar que los municipios que puedan integrar la región metropolitana, lo puedan hacer porque compartan dinámicas de servicios públicos, movilidad y seguridad, con la ciudad de Bogotá D.C.



BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 001 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA- 021 DE 2019 SENADO

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., Abril de 2020

Señor Representante
JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Presidente Comisión Primera
Cámara de Representantes
Ciudad

REF: INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 001 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 047 DE 2019 CÁMARA- 021/19 SENADO

Señor Presidente:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, se procede a presentar informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes correspondiente a los Proyectos de Acto Legislativo de la referencia, por medio de los cuales se pretende modificar el artículo 34 de la Constitución Política suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable para ciertos delitos.

Antes de hacer referencia concreta al contenido de esta iniciativa de reforma constitucional, he de manifestar que resulta incomprensible que el Congreso, en lugar de dedicar su tiempo y concentrar sus energías en generar y debatir propuestas para la reconstrucción del tejido social y del aparato productivo, que están siendo severamente afectados por las medidas de aislamiento tomadas para prevenir el contagio exponencial del virus Covid-19, dedique su atención a una propuesta demagógica y populista.

La reforma propuesta, de iniciativa parlamentaria, pretende que, de manera excepcional, cuando se cometan los delitos de homicidio doloso, secuestro y acceso carnal violento contra menores de 14 años o contra cualquier persona con discapacidad física y/o mental, se pueda imponer hasta la pena

de prisión perpetua, la cual será revisable no antes de treinta (30) años, en los términos que establezca la ley.

Esta iniciativa de reforma constitucional, frente a otras en el mismo sentido que no se han convertido en modificaciones al texto superior, difiere de ellas en que permite que la pena sea revisable cuando el condenado haya cumplido treinta años de ejecución de la condena, en función de los criterios que el legislador determine para tal efecto.

Es cierto, como lo plantea la exposición de motivos, que, a diferencia de lo que sucede con la pena de muerte, proscrita en tratados de derechos humanos a los cuales Colombia ha adherido, la pena de prisión perpetua podría llegar a ser establecida en el ordenamiento interno sin quebrantar compromisos internacionales de protección de los derechos humanos. No obstante, para el Consejo Superior de Política Criminal, el establecimiento de la pena de prisión perpetua, aún si es revisable, desconoce el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por lo anterior, la pregunta que surge es si el establecimiento de dicha pena para los delitos a los cuales se refiere la reforma propuesta es una medida de política criminal que sea conveniente para disuadir a los potenciales infractores de la comisión de tales comportamientos y proteger a los menores de edad, o si más bien se trataría, una vez más, de un mecanismo de populismo punitivo, tan caro a los afectos del legislador colombiano.

Ya en pretéritas oportunidades la Comisión Asesora de Política Criminal ha tenido oportunidad de referirse a esta temática, señalando al respecto que "la cadena perpetua es una pena inhumana que desdeña toda la tradición ilustrada en torno a la cual se edifica la Constitución de 1991, por lo cual no tiene cabida en el ordenamiento punitivo."

"Estas medidas suelen ser bastante populares a nivel de la opinión pública y dan buenos réditos políticos a quienes las defienden, pero no sólo tienen una eficacia limitada y discutible para prevenir los crímenes, sino que pueden agravar muchos de los problemas del sistema penal, como el hacinamiento carcelario de la cadena perpetua. Pero un odio generalizado, por más explicable que sea, no constituye una razón".

Su recomendación es más bien esforzarse por incrementar la eficacia del sistema penal en cambio de incrementar las penas: "Es mejor, entonces, perfeccionar la investigación de esos crímenes contra los niños, niñas y adolescentes, para reducir su impunidad, en vez de plantear la cadena perpetua. La iniciativa debatida no es, entonces, la expresión de una buena política criminal acorde con los postulados propios de la democracia, sino una forma de populismo o de demagogia punitiva."

Si la novedad que el proyecto pretende reclamar es la eventual revisión de la pena, ello estaría a tono con las normas vigentes en Colombia que privilegian la resocialización como fin principal de la pena privativa de la libertad, lo cual es compatible con las consignas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumentos ratificados por Colombia.

Así mismo, en los términos de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, la pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización, y el tratamiento penitenciario es el conducto por el cual se alcanza tal objetivo, así que la posibilidad de una pena de prisión perpetua como la propuesta, esto es, que sea revisable después de 30 años de privación de la libertad del condenado, conduce necesariamente a examinar la capacidad resocializadora del sistema penitenciario en Colombia y las circunstancias actuales de los establecimientos de reclusión del país.

Al respecto, el Consejo Superior de Política Criminal señala:

"El sistema carece de recursos técnicos y humanos suficientes para que se prodigue un verdadero tratamiento penitenciario; la reinante sobreocupación, la falta de medidas de acompañamiento después de cumplida la pena, y las condiciones mismas en las que se puede acceder a las oportunidades y a los mercados de trabajo en la vida libre, entre otros factores, impiden que se provea a las personas privadas de la libertad de las herramientas adecuadas para su reinserción social.

Las dificultades resocializadoras del Estado colombiano adquieren una mayor dimensión al observar el parágrafo del artículo 144 del Código Penitenciario y Carcelario, el cual supedita el fin principal de la pena privativa de la libertad a las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión.

De esta forma se condiciona el cumplimiento de la finalidad y objetivo del tratamiento penitenciario al talento humano existente y a las condiciones particulares del establecimiento, lo cual carece de fundamento razonable pues, como quedó dicho, la resocialización es, entre los fines que la ley le atribuye a la pena, el primordial, cuya gestión recae de manera exclusiva en el INPEC, entidad estatal que para lograr tal finalidad tiene la obligación de proporcionar los medios indispensables a la persona que ha sido condenada a pena de prisión."

En función de este diagnóstico, se puede indagar por el criterio para la revisión de las condenas a prisión perpetua, pues si el mismo ha de guardar correspondencia con un eventual proceso de resocialización de los condenados, son fácilmente advertibles las dificultades para evidenciar avances en esa materia, lo que haría que la revisión de tales condenas derivara en un fracaso del sistema penitenciario. En otros términos, las posibilidades de que la revisión de una condena de prisión perpetua resulte en la libertad del peticionario se reducen ampliamente, haciendo inocua la previsión constitucional pretendida para morigerar el alcance de la drástica sanción que se plantea.

No se desconoce el impulso que hay en el país hacia el endurecimiento de las penas, en particular las relacionadas con aquellos delitos que socialmente se consideran especialmente reprochables. Esta situación pone de presente la divergencia entre el contenido de las reglas constitucionales y las normas internacionales sobre derechos humanos, que legitiman la pena en tanto conduzcan a la resocialización del delincuente, y el contenido de la presente propuesta que se centra en la reivindicación de la sola retribución.

En esa medida y es por ello que se concluye la inconveniencia de esta reforma, la pena de prisión perpetua afecta desproporcionadamente la dignidad humana, pues lo que ella en el fondo pretende es autorizar al Estado a utilizar a los perpetradores de estas conductas como instrumentos ejemplarizantes para la sociedad en procura de generar un efecto de disuasión, y esto desconoce la función resocializadora de la pena.

PROPOSICIÓN:

De conformidad con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el Proyecto de Acto Legislativo 001 de 2019 Cámara Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2019 Cámara - 021/91 Senado, 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,

De los Sres. Representantes,



CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 161 - Lunes, 27 de abril de 2020
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate - Segunda Vuelta 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.....	1
Informe de ponencia negativa primer debate en segunda vuelta Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de 2019 Cámara, 021 de 2019 Senado, 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.....	7