



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1039

Bogotá, D. C., jueves, 24 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 43 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 012 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 15 de octubre de 2019

Honorable Representante a la Cámara

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate Al Proyecto de ley orgánica número 012 de 2019 Cámara, “*por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa 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 ley orgánica número 012 de 2019 Cámara, “*por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones*”. El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

1. El Proyecto de ley orgánica fue radicado el día 22 de julio de 2019, siendo autores del mismo los Representantes a la Cámara *José Daniel López Jiménez, Jorge Méndez Hernández, Karina Estefanía Rojano Palacios, David Ernesto Pulido Novoa, Jaime Rodríguez Contreras, Erwin Arias Betancur, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Oswaldo Arcos Benavides, Aquileo Medina Arteaga, César Augusto Lorduy Maldonado, Héctor Javier Vergara Sierra, Julio César Triana Quintero, José Luis Pinedo Campo, Jaime Rodríguez Contreras, Camilo Arango Cárdenas, José Luis Pinedo Campo* y otras firmas ilegibles.
2. El 24 de julio de 2019 el Proyecto de ley fue publicado en la **Gaceta del Congreso** 657 de 2019.
3. El 5 de agosto de 2019 se designa como ponentes del proyecto a los Representantes a la Cámara *José Daniel López Jiménez* (Coordinador), *Harry Giovanni González García* (Coordinador), *José Jaime Uscátegui Pastrana, Jhon Jairo Hoyos García, Adriana Magali Matiz Vargas, Inti Raúl Asprilla Reyes, Carlos Germán Navas Talero, Luis Alberto Alban Urbano*.
4. El día 12 de septiembre, de conformidad con lo establecido en el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se llevó a cabo audiencia pública del proyecto, con las intervenciones que se describen a continuación:

Intervención del señor Francisco José Chaux, Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior:

Para el Viceministro, el Proyecto de ley es un paso muy importante para optimizar la articulación

institucional del Estado, mejorando la forma como se relacionan el centro y la periferia del país, por medio de la descentralización administrativa, logrando progresivamente un mejor desarrollo del ordenamiento colombiano.

Sin embargo, estableció la importancia de articular el proyecto con el principio de República unitaria que caracteriza al Estado colombiano, haciendo de esta manera énfasis en dos puntos importantes sobre el tema. El primero, referente al manejo presupuestal, ya que considera que es importante adecuar el presupuesto de los territorios a las necesidades del siglo XXI, pero sin dejar de lado los requisitos fiscales del Ministerio de Hacienda. Señaló la necesidad de armonizar el presente Proyecto de ley con la Ley 1962 de 2019, Ley de Regiones, para que no se repitan funciones entre instituciones y así, se puedan cumplir las necesidades básicas del Estado y no se formen repúblicas independientes. El segundo punto al que hizo referencia, es la importancia de vincular al Departamento Nacional de Planeación, ya que este mismo ente fue quien creó la misión de descentralización.

Finalmente, mencionó que la figura de delegación del proyecto se debe armonizar con el Proyecto de ley del Senador Rodrigo Lara sobre la experimentación e hizo énfasis en la importancia de tener entidades territoriales eficientes y eficaces para poder defender los Derechos Humanos.

Intervención del señor Diego Hau, director de Descentralización y Desarrollo Regional del Departamento Nacional de Planeación:

El director de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP comenzó su intervención solicitando un concepto formal del Ministerio de Hacienda, principalmente por la distribución de los recursos que plantea el proyecto. Hizo énfasis en el artículo 188 del Plan Nacional de Desarrollo, donde se creó una misión de descentralización, la cual, es la encargada de crear una reforma integral al modelo de descentralización. Mencionó la importancia de revisar la categoría que se crea con el Proyecto de ley, ya que puede llegar a desconocer las diferencias que existen entre ciudades capitales, principalmente, porque hay ciudades capitales con regulación distinta, como es el caso de los distritos especiales establecidos en la Constitución. Por último, mencionó la importancia de articular las ciudades, las ciudades capitales y los departamentos, ya que existen las comisiones de ordenamiento territorial y las comisiones territoriales, y así, evitar la duplicidad de funciones.

Intervención del señor Wilmar Barbosa, alcalde de la ciudad de Villavicencio:

El alcalde mencionó la importancia de darle un tratamiento diferenciado a las 32 ciudades capitales, ya que el 72% de la población colombiana vive en ellas. Mencionó que las ciudades capitales son las mayores receptoras de migrantes, tanto nacionales como extranjeros y actualmente no tienen la

capacidad financiera para afrontar este flujo migratorio.

Por otro lado, señaló que se deben armonizar los tiempos, a fin de permitir la articulación entre las diferentes entidades. Reseñó que se acaba de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; sin embargo, los alcaldes están por terminar su periodo. Los alcaldes no tienen poder de decisión sobre proyectos que se realizan en la región, pues están a cargo del gobierno nacional, a pesar de que terminan afectando las realidades locales.

Finalmente, con respecto a la cooperación horizontal, manifestó que se encuentra de acuerdo con lo establecido en el proyecto, ya que, por medio de esta, las ciudades capitales le ayudarán a los municipios vecinos a desarrollarse. Concluyó manifestando la importancia de apoyar el proyecto, pues contribuye al desarrollo de las regiones y consecuentemente del país.

Intervención del señor Óscar Castellanos, alcalde de la ciudad de Armenia:

El alcalde manifestó su apoyo al proyecto, ya que fortalece el actuar de las ciudades capitales, la descentralización y los elementos de la estructura del Estado. Mencionó la importancia de fortalecer a las ciudades capitales, ya que no solo reciben la mayor tasa de migrantes del territorio, sino que también reciben los problemas de los demás municipios. Considera que con el proyecto, los alcaldes de las capitales podrán ayudar a los municipios de quinta y sexta categoría. Para terminar, mencionó la importancia de la relación que deben tener los alcaldes con el gobierno nacional para poder desarrollar proyectos en la región que resuelvan las necesidades de la población.

Intervención de la señora Paola Gómez, subsecretaria de Planeación del Distrito de Bogotá:

La subsecretaria comenzó su intervención resaltando la importancia de la descentralización de los territorios para poder garantizar la mejor calidad de vida de los ciudadanos. Considera que deben realizarse ajustes al proyecto. El primer ajuste sugerido consiste en aclarar la forma como se desarrollará el mecanismo de coordinación, para que no se deleguen funciones a las ciudades capitales, sin que se les asignen los recursos necesarios para ejecutarlas. Hizo énfasis en la importancia de revisar el Estatuto Orgánico de Bogotá, pues contiene un tratamiento especial para esta ciudad. Además de lo anterior, mencionó que se deben revisar las circunscripciones electorales ya que, por ejemplo, muchas veces, hay enfrentamientos entre Cundinamarca y Bogotá acerca de la forma como se debe mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Terminó su intervención mencionando la necesidad que existe de crear un estatuto orgánico de ciudades capitales, bajo el argumento de que las ciudades capitales se ven afectadas por la recepción de migración.

Intervención de la señora Luz María Zapata, directora ejecutiva de Asocapitales:

La directora ejecutiva de Asocapitales empezó resaltando la importancia de crear la figura, ya que la colaboración entre los entes territoriales y el gobierno nacional no siempre es fluida. Con este Proyecto de ley se marca la ruta de descentralización para que los alcaldes puedan opinar sobre los temas más importantes. Argumenta que la delegación se debe desarrollar a mayor profundidad y pone el ejemplo de la actualización del catastro multipropósito de Barranquilla, ya que esta ciudad fue saneada fiscalmente en gran medida por dicha actuación. Argumentó que si se actualiza el catastro multipropósito de las ciudades capitales, se estaría actualizando por lo menos el 50% de la población y así mejoraría la recaudación de impuestos por medio de la figura del predial. Finaliza apoyando el proyecto, ya que trae beneficios para los entes territoriales al mejorar la relación con el gobierno nacional.

Intervención del señor Héctor Riveros, experto en la materia y director del Instituto de Pensamiento Liberal:

El doctor Riveros comenzó argumentando que hace 25 años en Colombia existía un axioma que decía que a mayor descentralización, mejor gobierno y mejor gestión. Sin embargo, hoy esta afirmación está revaluada, dando paso a la idea de que la descentralización es buena para unas cosas, pero para otras no.

Argumentó que la descentralización en Colombia ha tenido un defecto y es que ha sido de aplicación homogénea en un país muy heterogéneo. O sea, establece las mismas características para departamentos y municipios que tienen capacidades y contextos completamente distintos, lo que lleva a que fracasen muchas políticas públicas, porque las entidades territoriales no tienen la capacidad institucional para ejecutar las funciones que les otorga la ley; y solo ejecutan las funciones para las cuales tienen la capacidad institucional. En ese escenario, este Proyecto de ley establece un paso muy importante para el país, ya que establece y reconoce la diversidad institucional en los territorios.

Al crear una nueva categoría, la descentralización deja de ser un proceso automático de funciones y pasa a ser un proceso negociado, convencional, heterogéneo, voluntario y condicionado. Hoy en día, se castiga a las entidades territoriales por ser eficientes, ya que, si demuestran tener una fuerza institucional importante, la entidad del orden nacional, encargada de proveer ese servicio, se relega en el ejercicio de la función y se encarga al ente territorial. Con este nuevo concepto de descentralización, se delegan funciones a los entes territoriales, según la capacidad institucional para asumirlas. Finalmente, manifiesta que, si en algún momento el municipio llega a tener un problema institucional, la nación puede reasumir la función.

Intervención del señor Jaime Urazán, coordinador de Estrategia Territorial de la Dirección de Desarrollo Organizacional de la Función Pública del Departamento Administrativo de la Función Pública:

El coordinador de estrategia territorial de la dirección de desarrollo organizacional del Departamento Administrativo de la Función Pública se cuestiona acerca de la forma en que se realizará la medición de capacidades institucionales. Se pregunta cuáles son los requisitos para otorgar la delegación: si solo se tendrá en cuenta el aspecto fiscal o también de estructura organizacional. Argumenta que es necesario hacer ajustes a la organización de los entes territoriales. Además de lo anterior, sugiere que se debe incluir al DNP y al Departamento Administrativo de la Función Pública con el fin de constatar las capacidades institucionales de las entidades territoriales para asumir las funciones otorgadas. Por último, menciona la importancia de aclarar cuál es la función de las gobernaciones en este nuevo diseño institucional.

Intervención del Representante a la Cámara David Pulido:

Para el representante David Pulido el Proyecto de ley es positivo. Sin embargo, plantea la posibilidad de que al momento de delegar una función no se exima de responsabilidad a la persona que realizó la delegación. Propone que se analice hasta dónde llega la responsabilidad y bajo qué parámetros. Además de lo anterior, dice que debe realizarse un estudio sobre las circunstancias donde coinciden la condición de distrito y de capital, para evitar duplicidad de funciones.

Intervención del Representante a la Cámara César Lorduy:

El Representante César Lorduy resaltó algunos aspectos positivos del proyecto, como lo es la compensación de cargas, ya que las ciudades capitales por su contexto y por factores como la migración, se enfrentan a muchas situaciones que afectan su presupuesto. Además, hoy en día existen muchas funciones concurrentes entre el gobernador y el alcalde, en donde el gobernador toma decisiones sin consultarlas con el alcalde; con el presente proyecto se busca eliminar este problema. Hizo énfasis en que los alcaldes hagan parte de las juntas directivas de las corporaciones autónomas regionales ya que el 50% de la sobretasa predial proviene de la ciudad capital. Termina haciendo referencia a que el gobierno nacional debe tener un plazo menor de 12 meses para reglamentar este Proyecto de ley, ya que considera que este es de vital importancia para el país.

Intervención del señor Roberto Lippi, director de ONU Hábitat

El director de ONU Hábitat empieza su intervención reconociendo la asimetría del territorio colombiano. También, que Colombia es un país de muchas ciudades, lo que lleva a que el 78% de la población, según cifras del 2017 del DANE, viva en

ellas. Estableció que existen regiones funcionales, lo que significa que hay ciudades que tienen la capacidad de ser jalonadoras de desarrollo para los municipios que estén más rezagados de la región.

Terminó su intervención hablando del soporte metodológico realizado por ONU Hábitat para la elaboración del proyecto, indicando que para su construcción se sometió la propuesta a grupos focales que ayudaron a la configuración final de la iniciativa.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de ley orgánica tiene por objeto crear la categoría de municipios “ciudades capitales”, adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley orgánica parte del reconocimiento de la importancia de las ciudades capitales como polo de desarrollo del país, estableciendo herramientas efectivas para el ejercicio de sus competencias, a partir de la materialización del principio de descentralización administrativa y colaboración armónica, establecidos en los artículos 1° y 113 de la Constitución Política.

Uno de los mayores desafíos institucionales actuales en Colombia es promover los arreglos necesarios para asegurar condiciones de gobernabilidad en un escenario pluralista y multinivel como el que reconoció la Constitución de 1991.

La Carta Política adoptó como uno de los principios del sistema político el del reconocimiento de la autonomía territorial, que, sin embargo, no vino acompañado de la definición de reglas claras relacionadas con el ejercicio de competencias, ni con herramientas efectivas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

De otra parte, los desarrollos legales no han sido sistemáticos y en la práctica han tenido como dificultad que no reconocen las diferencias que tienen entre sí los gobiernos locales, con lo que se tiene una normatividad homogénea para una realidad heterogénea, generando como consecuencia su ineficacia.

A los problemas normativos se les suma la ausencia de una política de desarrollo y ordenamiento territorial nacional que permita que la ocupación del territorio y su dinámica socioeconómica se desenvuelven en forma espontánea y casi exclusivamente por iniciativa privada.

Como consecuencia de lo anterior, el proceso de urbanización del país que se llevó a cabo en aproximadamente tres décadas, se hizo desordenadamente y buena parte de los principales temas de las agendas urbanas no tenían, o no tienen aún políticas públicas coherentes y de largo plazo. Solo en los últimos años se ha reconocido el papel de las ciudades y en particular el de las capitales

departamentales como polos de desarrollo y centros de dinámicas políticas, económicas y sociales.

A todo lo anterior hay que agregarle que, a pesar de presentarse algunos avances normativos, los gobiernos locales -y en particular los de las ciudades capitales-, han debido asumir nuevas cargas y responsabilidades fruto de condiciones fácticas derivadas del conflicto y de procesos sociales y económicos ocurridos en las regiones, así como nuevas atribuciones legales sin haber recibido los instrumentos (y recursos) correspondientes necesarios para poder hacerlo de forma efectiva. En particular, la tarea de atención a las víctimas del conflicto y migrantes, y el desafío de atender las crecientes demandas sociales, ha puesto de presente de forma especial la necesidad de un sistema de corresponsabilidad Nación - gobiernos locales.

La presente propuesta busca, entonces, llenar vacíos en el diseño institucional, adoptar herramientas efectivas de gobernanza multinivel, provocar definiciones en materia de desarrollo y ordenamiento territorial y otorgar a las ciudades capitales un status jurídico y unas herramientas que les permitan asumir y cumplir su rol en el sistema político y en la dinámica socioeconómica del país de manera más eficiente.

Capítulo I. - Las ciudades capitales y el desarrollo territorial

El artículo 320 de la Constitución señala que la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distintos regímenes para su organización, gobierno y administración.

Las ciudades capitales tienen una importancia económica especial y diferencias poblacionales con respecto a los otros municipios, que ameritan la creación de un régimen especial acorde con sus particularidades, que les permita a su vez, el cumplimiento eficiente de sus competencias. En ese escenario, el artículo 2° del Proyecto de ley crea la categoría de municipios “ciudad capital”, dotando a las ciudades capitales de un régimen diferenciado, reconociéndolas como epicentros de desarrollo territorial.

Así, por ejemplo, en estudio del Banco de la República se señaló que “*Si se define el PIB urbano como el agregado de la producción del sector industrial, de servicios y el financiero, tendríamos que en seis departamentos se concentra cerca del 80% de dicha producción. Ordenados de acuerdo a su participación, dichos departamentos corresponden a Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Atlántico y Bolívar (...) Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Barranquilla y Cartagena, capitales de esos departamentos (...) representan el 72% de la población residente en las capitales departamentales y 42% de la población residente en las cabeceras urbanas del país. Estas capitales, junto con sus áreas metropolitanas, concentran la mayor parte del capital humano del*

país y son también, en la mayoría de los casos, el área urbana más representativa de la región a la cual pertenecen” (BANCO DE LA REPÚBLICA, 2014, prólogo). En esa medida, se reconoce la importancia económica de las ciudades capitales en el país.

Por su parte, las diferencias poblacionales van sobre todo asociadas al flujo de personas de las zonas rurales a las capitales y situaciones como el conflicto armado o las migraciones que han generado la agudización de la pobreza en estos territorios y la insatisfacción de derechos de los nuevos residentes.

En cuanto a lo primero, esto es, los flujos migratorios del campo a la ciudad, se tiene que *“En el transcurso de cinco décadas (1940-1990) se ha cumplido en lo fundamental el proceso de urbanización de la población, de la economía y de la cultura del país. Las tasas de crecimiento urbano se duplican en este período, alcanzando entre 1951 y 1964 su máximo nivel histórico (54 por mil). La población urbana se incrementó en 21.3 millones, pasando de 2.7 a 24 millones en el período. La inmensa mayoría de esta población se concentró en las grandes ciudades y áreas metropolitanas y en las ciudades intermedias (...) Al finalizar el siglo XX, más del 70% de la población nacional, equivalente a 30 millones de colombianos, está residiendo en las áreas urbanas”* (RUEDA PLATA, 1999, Pp. 1).

En lo que refiere al desplazamiento forzado, de acuerdo con informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) *“La expulsión y recepción de personas desplazadas se concentra en unos pocos municipios: el 57% de la expulsión proviene de 78 municipios mientras que solo 44 municipios reciben el 66% de la población desplazada. De la misma manera, aunque todos los departamentos del país, incluido San Andrés y Providencia, son expulsores y receptores de población, el 51% de la población desplazada proviene de seis departamentos y 47,7% se ubica en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Sucre, Valle, Magdalena y (en) Bogotá”*. (ACNUR, 2007 Pp. 30).

A estos dos factores, en los últimos años, como producto de la crisis que atraviesa Venezuela, se suma el incremento de migrantes venezolanos en Colombia. De acuerdo con Migración Colombia *“De los 870 mil venezolanos radicados en Colombia, cerca del 24%, equivalente a un poco más de 204 mil personas, se encuentran en la ciudad de Bogotá. El departamento de La Guajira registra el segundo lugar, con más de 101 mil registros, mientras que en Norte de Santander se estima, estarían radicados, más de 98 mil ciudadanos venezolanos. Otros departamentos que tienen una alta densidad de ciudadanos venezolanos en su territorio son Atlántico, con cerca de 84 mil registros, Antioquia, con más de 66 mil, Magdalena con un poco más de 39 mil, Bolívar con cerca de 36 mil y el Valle del Cauca con 33 mil”*. (MIGRACIÓN COLOMBIA, 2018).

Teniendo en cuenta la necesidad de compensar las cargas adicionales que deben asumir las ciudades

capitales, sobre todo, en materia de recepción de población y reparar los efectos que situaciones como el conflicto armado, las migraciones o la pobreza han generado en su territorio, en el capítulo I del Proyecto de ley se establecen dos elementos diferenciadores de esta categoría de municipios, referentes a la asignación de recursos y reglas focalizadas, los cuales van encaminados a la protección de los derechos de las personas residentes de las ciudades capitales para garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos y funciones a cargo de las alcaldías municipales de las ciudades capitales.

De igual manera, se tendrán en cuenta como criterios para que opere la compensación, el índice de pobreza multidimensional y el desempleo, los cuales en muchos casos están asociados a los fenómenos del desplazamiento y migraciones.

Capítulo II. - Relaciones de las ciudades capitales con la Nación y otras entidades territoriales

En el capítulo II del proyecto se propone un conjunto de herramientas que tienen como propósito profundizar la descentralización y garantizar el ámbito de autonomía de las entidades territoriales. Lo anterior, en una perspectiva de descentralización por competencias diferenciadas, y con el fin de fortalecer la capacidad institucional de respuesta para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. La propuesta tiene como fundamento los principios de coordinación, complementariedad y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 de la Carta.

El Proyecto de ley contempla como instrumentos para fortalecer la descentralización: la coordinación, la consulta y la delegación.

1. La coordinación como instrumento pretende que las ciudades capitales sean partícipes en el diseño y la ejecución de las políticas públicas que deban desarrollarse en sus territorios.
2. La “consulta” reconoce el derecho de las entidades territoriales a que sus intereses sean tenidos en cuenta cuando se trate de decisiones, políticas o proyectos que las impacten o sobre los que haya competencias concurrentes.
3. A través de la “delegación” se pretende incentivar la delegación de competencias a las ciudades capitales, a partir de un procedimiento reglado en donde la figura procede previo al cumplimiento de unos requisitos establecidos en la Ley y un proceso de concertación entre las entidades involucradas. Se destaca que la iniciativa para la delegación de competencias proviene de la ciudad capital y no de la Nación, con lo cual se pretende incentivar la puesta en práctica de la figura. De igual manera, se establece la figura del convenio o contrato plan como el instrumento a partir del cual se desarrolla la delegación.

Capítulo III. – Áreas Metropolitanas y cooperación horizontal

En este capítulo a partir de la adición del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013 se establece la posibilidad de que las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos puedan constituir áreas metropolitanas.

Así mismo, se establece el mecanismo de cooperación horizontal entre las ciudades capitales para procurar la construcción de capacidades institucionales de aquellas que tienen un menor nivel de desarrollo, a partir de procesos de intercambio y cooperación horizontal.

Capítulo IV. – Otras disposiciones

El cuarto capítulo recoge un conjunto de normas dirigidas a dar mayor representación a los alcaldes de las ciudades capitales en los órganos de dirección de las entidades públicas que tienen sede en su ciudad y ejercen allí funciones preponderantes que impactan a sus habitantes o para cuyo cumplimiento las capitales aportan mayoritariamente para su financiamiento.

Así mismo, establece que las normas que han servido para hacer más eficiente la administración tributaria en Bogotá se puedan aplicar en las demás ciudades capitales.

Finalmente, contempla como instrumento de eficiencia y racionalización de su administración, la posibilidad de que las ciudades capitales se organicen con mayor flexibilidad de conformidad con sus especificidades y responsabilidades.

BIBLIOGRAFÍA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Ana María Ibáñez y Andrés Moya (investigadores), *La población desplazada en Colombia: examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales.* (2007).

Banco de la República, Luis Armando Galvis (Editor), *Economía de las grandes ciudades de Colombia: seis estudios de caso. Colección de Economía Regional.* (2014).

MIGRACIÓN COLOMBIA, *Más de 870 mil venezolanos están radicados en Colombia. Comunicado oficial de prensa, 18 de julio 2018.* (2018).

RUEDA PLATA, J., *El campo y la ciudad: Colombia, de país rural a país urbano*, en Revista Credencial Historia No. 119 (1999). <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-119/el-campo-y-la-ciudad-colombia-de-pais-rural-pais-urbano>

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PRESENTADO INICIALMENTE	CAMBIO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
Título: “PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2019 CÁMARA <i>por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”</i>	Título: “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 012 DE 2019 CÁMARA <i>por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”</i>	Se introduce la categorización de ley orgánica al título del proyecto
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto crear la categoría de municipios “ciudades capitales”, adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.	Sin modificaciones	
Artículo 2. Categoría de municipios ciudades capitales. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá y las capitales departamentales constituirán una categoría de municipios que se denominará “ciudades capitales”. Tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica. Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las normas especiales contenidas en la presente ley, a las disposiciones que rigen para el Distrito Capital a las que expresamente se remitan en esta ley y no contraríen preceptos constitucionales.	Artículo 2°. <u>Categoría de municipios ciudades capitales. De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establécse una categoría de municipios que se denominará “ciudades capitales”. El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de “ciudades capitales” y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica. Para los efectos previstos en la Ley 617 del 2000 y las normas que remitan a esta, las ciudades capitales conservarán</u>	Se propone una nueva redacción del artículo con el fin de precisar: 1. Que las ciudades capitales es una nueva categoría municipal. 2. Que el régimen aplicable a las ciudades capitales es en su orden: la Constitución, las leyes especiales para la categoría, las leyes especiales que le apliquen a cada una de las ciudades, las leyes municipales generales. 3. Que son compatibles la condición de ciudad capital con la categoría de Distrito, en aquellos casos en los que la ciudad capital lo ostente. Distrito es una especie de entidad territorial reconocida en la Constitución y las ciudades capitales sería una categoría municipal, 4. Que la categoría de ciudades capitales es compatible con las actuales categorías establecidas en la Ley 617 de 2000.

TEXTO PRESENTADO INICIALMENTE	CAMBIO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
	<p><u>la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos.</u> <u>Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las leyes especiales que se dictan para definir su organización, funcionamiento, recursos y competencias, y, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, a las normas vigentes que rigen para los demás municipios.</u> <u>Las ciudades capitales que tengan la calidad de Distritos, tendrán de manera simultánea ambas condiciones y se les aplicarán de preferencia las normas especiales que se aprueben en consideración a las características definidas en el acto que les otorgó esa condición.</u> <u>Parágrafo. Para los fines de la Ley 617 de 2000, aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.</u></p>	<p>5. Que todas las disposiciones contenidas en la presente ley cobijarían al Distrito de Bogotá y a los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales, y Finalmente, se incluye la posibilidad de adelantar el proceso de recategorización de municipios: Dado que este Proyecto de ley tiene relación directa con las ciudades capitales de departamentos y algunas de ellas, simultáneamente, son ciudades fronterizas y con vulnerabilidades socioeconómicas serias, consideramos que esta iniciativa legislativa puede aprovecharse positivamente para mejorar los niveles de vida de la población perteneciente a este grupo de capitales, atendiendo, de forma excepcional, solo al criterio poblacional que es uno De los que exigen las leyes 617 de 2000 y 1551 de 2012 para el proceso de recategorización municipal. Adicionalmente, esta “<i>especial consideración</i>” atendería a la importancia de las capitales de frontera como lugares estratégicos de la soberanía nacional, donde necesariamente, aplican cierto tipo de medidas económicas y tributarias particulares y, sobre todo, están siendo fuertemente impactadas con el fenómeno de migración con todos los efectos que ello implica. Es importante tener en cuenta que la categoría de los territorios se considera un factor relevante para el progreso que va de la mano con la descentralización, de tal manera que la formulación de políticas públicas deben ir encaminadas a tal fin para cerrar brechas entorno al desarrollo local, la capacidad institucional y la desigualdad territorial. En la actualidad, la categorización de un municipio está dada por la relación de ingresos corrientes de libre destinación, versus número de habitantes, de acuerdo con la Ley 1551 de 2012. Pero, para algunas capitales fronterizas es muy difícil cumplir con el requisito de los ICLD mientras que sí están cumpliendo y de sobra con el requisito poblacional; así las cosas, es pertinente esta medida excepcional en estos territorios con el fin de lograr compensar el aumento desbordado de la población frente a la capacidad económica que permita atender las necesidades básicas de sus habitantes.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Asignación de recursos y reglas focalizadas.</i> Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado y sostenible, para lo cual incluirán dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas e instrumentos de discriminación positiva dirigidos a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Asignación de recursos y reglas focalizadas.</i> Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado y sostenible, para lo cual incluirán dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas e instrumentos de discriminación positiva dirigidos a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.</p>	<p>Por las implicaciones en el sistema general de participaciones se propone eliminar el parágrafo del artículo.</p>

TEXTO PRESENTADO INICIALMENTE	CAMBIO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>Parágrafo. Se otorgará un porcentaje adicional de la asignación de los recursos de la Nación y del Sistema General de Participaciones a las ciudades capitales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política. Esta asignación y distribución será reglamentada por la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones, de la que trata el artículo 7° de esta ley.</p>		
<p>Artículo 4°. <i>Compensación de cargas adicionales.</i> Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países.</p> <p>Esta asignación y distribución será reglamentada por la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones, de la que trata el artículo 7° de esta ley.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Compensación de cargas adicionales.</i> Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países. <u>También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas.</u></p> <p>Esta asignación y distribución será reglamentada por la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones, de la que trata el artículo 7° de esta ley.</p>	<p>Teniendo en cuenta que las condiciones ambientales y las obligaciones derivadas de pactos internacionales pueden ocasionar cargas adicionales para las ciudades capitales, se adicionan estos dos criterios como elementos a tener en cuenta para la distribución de recursos.</p>
<p>Artículo 5°. <i>Coordinación.</i> La Nación coordinará con las ciudades capitales el diseño y la ejecución de las políticas públicas que deban desarrollarse en sus territorios.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p>Artículo 6°. <i>Obligación de consulta con ciudades capitales.</i> La Nación y los Departamentos deberán consultar con las ciudades capitales aquellas regulaciones relacionadas con funciones o servicios en los que tengan competencias concurrentes. En todo caso, deberá consultarse con anterioridad a la expedición de reglamentos o normas de carácter general, o de una decisión administrativa en materia de educación, salud, tránsito y transporte urbano, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, gestión de residuos y aseo, alumbrado público, regulaciones urbanísticas y programas de vivienda que se promuevan en sus territorios.</p> <p>Cuando se trate de la regulación o autorización de una actividad que genere un impacto especial en una ciudad capital, las autoridades nacionales o departamentales deberán permitir la participación activa y eficaz de la misma y se tendrán en cuenta sus observaciones sobre la protección del ambiente y la salubridad de la población, así como del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Obligación de consulta con ciudades capitales.</i> La Nación y los Departamentos deberán consultar con las ciudades capitales aquellas regulaciones relacionadas con funciones o servicios en los que tengan competencias concurrentes. En todo caso, deberá consultarse con anterioridad a la expedición de reglamentos o normas de carácter general, o de una decisión administrativa en materia de educación, salud, tránsito y transporte urbano, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, gestión de residuos y aseo, alumbrado público, regulaciones urbanísticas, <u>temas tributarios</u> y programas de vivienda que se promuevan en sus territorios.</p> <p>Cuando se trate de la regulación o autorización de una actividad que genere un impacto especial en una ciudad capital, las autoridades nacionales o departamentales deberán permitir la participación activa y eficaz de la misma y se tendrán en cuenta sus observaciones sobre la protección del ambiente y la salubridad de la población, así como del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.</p> <p><u>En los mecanismos de consulta y participación que adopten las autoridades nacionales en virtud de lo previsto en este artículo, deberán oír igualmente a las autoridades departamentales, con el fin de garantizar la colaboración armónica entre todos los niveles de gobierno.</u></p>	<p>Teniendo en cuenta que los asuntos tributarios afectan de manera importante el funcionamiento de las ciudades capitales, se propone adicionar este tema a las materias objeto de consulta obligatoria.</p> <p>En segundo lugar y con el fin de darle participación a las gobernaciones dentro del proceso de consulta, se señala que igualmente en estos mecanismos de consulta deberá tenerse en cuenta a las autoridades departamentales.</p> <p>Finalmente, se establece que la consulta no será vinculante, a fin de evitar la paralización de la actuación de la administración pública por falta de acuerdo con la respectiva ciudad capital. Sin embargo, en caso de llegarse a acuerdos, estos deben incorporarse al respectivo acto administrativo.</p>

TEXTO PRESENTADO INICIALMENTE	CAMBIO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>Los procedimientos previstos en este artículo forman parte de la actuación administrativa previa a la expedición del acto correspondiente. Los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo.</p>	<p>Los procedimientos previstos en este artículo forman parte de la actuación administrativa previa a la expedición del acto correspondiente. Los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo.</p> <p><u>La consulta tiene carácter no vinculante, sin embargo, E</u> los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo.</p>	
<p>Artículo 7°. <i>Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones.</i> Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, un representante de la Federación de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones.</i> Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, un representante de <u>dos representantes designados por</u> la Federación de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley.</p>	<p>Se aumenta la participación de los departamentos en la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones, pasando de un representante a dos. De igual manera, se clarifica que la representación será ejercida por dos representantes designados por la Federación de Departamentos.</p>
<p>Artículo 8°. <i>Delegación.</i> Las entidades nacionales podrán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando estas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas para poder cumplir con las funciones delegadas y el compromiso de mejorar los indicadores de impacto en la prestación del servicio correspondiente, siempre que la delegación no genere cargas presupuestales adicionales en la prestación del servicio.</p> <p>Cuando las ciudades capitales cumplan las condiciones anteriormente indicadas, deberán recibir, por delegación que haga en su favor la Entidad nacional, la función, atribución o servicio que hayan decidido asumir. La delegación exime de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero este deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la delegación o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas.</p> <p>La delegación de las competencias que las Entidades nacionales hagan a favor</p>	<p>Artículo 8°. <i>Delegación.</i> <u>En cumplimiento del principio de proximidad, las entidades nacionales deberán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando estas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto del sector correspondiente y a mejorar la prestación de los servicios públicos y sociales.</u></p> <p>Cuando las ciudades capitales cumplan las condiciones anteriormente indicadas, deberán recibir, por delegación que haga en su favor la Entidad nacional, la función, atribución o servicio que hayan decidido asumir. La delegación exime de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero este deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la delegación o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas.</p> <p>La delegación de las competencias que las Entidades nacionales hagan a favor</p>	<p>Se propone modificar la redacción del inciso primero del artículo, con el fin de señalar que el proceso de delegación es un derecho de las ciudades capitales, en virtud del principio constitucional de proximidad, previo el cumplimiento de unas determinadas condiciones.</p> <p>En consecuencia, se cambia el verbo de “podrán” por deberán. Ya ha habido experiencias en el pasado que demuestran que, si la decisión depende de la autoridad nacional no hay incentivos para realizarla.</p> <p>Se modifica la redacción del sexto inciso a fin de establecer que el monto de los recursos asignados para la realización de las funciones delegadas, se establecerá en el respectivo convenio de delegación. De igual manera, se plantea que el monto de los recursos que se pacte, deberá tener en cuenta los recursos destinados el año inmediatamente anterior al cumplimiento de la función y el aumento de los recursos necesarios, teniendo en cuenta por ejemplo, el aumento de los costos de prestación de las funciones administrativas.</p>

TEXTO PRESENTADO INICIALMENTE	CAMBIO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que estas desarrollen.</p> <p>Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada.</p> <p>Producida la delegación, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital en la que recaiga la delegación, al menos la totalidad de los recursos asignados el año anterior para el ejercicio de la respectiva función delegada. Se excluirán del cálculo los gastos de inversión que no vayan dirigidos a financiar gastos recurrentes.</p> <p>Parágrafo. Se exceptúan del esquema de delegación de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.</p>	<p>de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que estas desarrollen.</p> <p>Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada.</p> <p>Producida la delegación, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital en la que recaiga la delegación, al menos la totalidad de los recursos asignados el año anterior para el ejercicio de la respectiva función delegada. Se excluirán del cálculo los gastos de inversión que no vayan dirigidos a financiar gastos recurrentes. <u>los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones delegadas, teniendo como base los recursos asignados para el ejercicio de la función delegada en el año anterior y los incrementos a que haya lugar. El monto exacto de los recursos deberá establecerse en el respectivo convenio de delegación.</u></p> <p>Parágrafo. Se exceptúan del esquema de delegación de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.</p>	
<p>Artículo 9°. <i>Procedimiento para la delegación.</i> Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la República y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p>Artículo 10. <i>Requisitos para la Delegación.</i> Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital al presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital. 2. Constatación por parte del Departamento de Planeación Nacional de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la delegación. 3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se delegan. 	<p>Artículo 10. <i>Requisitos para la Delegación.</i> Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital, al <u>P</u>residente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital. 2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la delegación. 3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se delegan. 	<p>Se adiciona el número 6, el cual se presume que por error de digitación no se incorporó al artículo inicial.</p> <p>Se realizan cambio de formales de redacción.</p> <p>De igual manera, se corrige el nombre de la entidad Departamento Nacional de Planeación.</p>

TEXTO PRESENTADO INICIALMENTE	CAMBIO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la función delegada en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del Convenio Interinstitucional del que trata el artículo 8° de la presente Ley.</p> <p>5. Objetivos y metas medibles del objeto de la delegación.</p> <p>Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la delegación.</p>	<p>4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la función delegada en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del Convenio Interinstitucional del que trata el artículo 8° de la presente Ley.</p> <p>5. Objetivos y metas medibles del objeto de la delegación.</p> <p>6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la delegación.</p>	
<p>Artículo 11. <i>Suscripción de contrato o convenio plan.</i> El Gobierno Nacional iniciará a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la solicitud del respectivo alcalde, las negociaciones entre la Nación y la ciudad capital correspondiente del contrato o convenio plan en el que se define la manera como se ejercerán y delegarán las funciones, así como los programas y acciones conjuntas a realizar, que se regirán por el principio de corresponsabilidad. En cada contrato o convenio se definirá la manera como se ejercerán y delegarán las competencias, así como los programas y acciones conjuntas, a partir de un principio de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de todos los habitantes:</p> <p>En cada caso, para la formulación y desarrollo del convenio o contrato plan, se tendrá en cuenta la capacidad institucional de cada ciudad capital para hacer efectivo el principio de proximidad. Los programas de fortalecimiento institucional previstos en el Plan Nacional de Desarrollo darán prioridad a las acciones previstas en estos contratos o convenios para construir las capacidades institucionales necesarias para su ejecución. El Convenio o contrato plan deberá indicar:</p> <p>a. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa la prestación de los servicios o la provisión de los bienes públicos en aquellos sectores en los que la Constitución y la Ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos.</p> <p>b. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva y aquellas que ejerce de manera concurrente con las entidades territoriales, así como aquellas que delegará a la ciudad capital en los términos previstos en esta ley. La delegación podrá comprender las funciones administrativas o la prestación de los servicios, así como las funciones de regulación y control.</p> <p>c. La decisión consensuada de que la Nación, sus Entidades descentralizadas, el Departamento o una Asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de una de las ciu</p>	<p><u>Artículo 11. <i>Convenios institucionales.</i> Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, esta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se define la manera cómo en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales.</u></p> <p><u>El convenio deberá suscribirse dentro de los cuatro meses siguientes al inicio del período del respectivo alcalde. En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate, para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones.</u></p> <p><u>Durante el proceso de negociación y adopción del Convenio deberá consultarse al Gobernador del respectivo departamento.</u></p> <p><u>El convenio deberá indicar:</u></p> <p><u>1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa la prestación de los servicios o la provisión de los bienes públicos en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos;</u></p> <p><u>2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que delega a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La delegación podrá limitarse a las funciones administra</u></p>	<p>Se redacta nuevamente el artículo para dejar claridad que el convenio institucional es una figura independiente de la delegación.</p> <p>Se trata de una figura independiente, que se hará caso por caso, convirtiéndose en un verdadero arreglo institucional que permita coordinar las prioridades de los planes de desarrollo de los distintos niveles de gobierno.</p> <p>Se propone que el convenio se realice al inicio del período de gobierno de las autoridades locales, definiéndose la manera cómo van a acudir a cumplir con sus funciones asignadas, las que deleguen y aquellas en las que deban concurrir por disposición constitucional y legal.</p> <p>De igual manera, se modifica la denominación, a fin de que no se confundan con la figura del contrato o convenio plan ya existente en la normatividad colombiana y la cual, tiene unos alcances y fines distintos.</p>

TEXTO PRESENTADO INICIALMENTE	CAMBIO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>dades capitales la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando dicha ciudad capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas:</p> <p>d. El plan de acción y el plan de inversiones que se deriven del acuerdo o contrato plan para su efectiva implementación.</p> <p>En el caso de que una ciudad capital participe de una Área Metropolitana, se procurará que el acuerdo o contrato plan incorpore a los municipios que conforman el Área de que se trate.</p>	<p>tivas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control, e incluso podrá consistir en la entrega de atribuciones especiales en materia normativa a la Asamblea Departamental en los términos del artículo 150 num. 5 de la Constitución.</p> <p>3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.</p>	
<p>Artículo 12. <i>Reasunción de competencias.</i> La Nación podrá reasumir transitoria o permanentemente aquellas funciones delegadas que se determinen no se estén prestando adecuadamente por parte de la ciudad capital, de acuerdo con la evaluación del goce efectivo de los derechos y los demás indicadores que las Entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores definan.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p>Artículo 13. Áreas Metropolitanas en ciudades capitales. Adiciónese un párrafo al artículo 8° de la Ley 1625 de 2013 así:</p> <p>Parágrafo 5°. Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas de acuerdo con las siguientes normas:</p> <p>a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana.</p> <p>b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación;</p> <p>c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.</p>	<p>Artículo 13. Áreas Metropolitanas en ciudades capitales. Adiciónese un párrafo al artículo 8° de la Ley 1625 de 2013 así:</p> <p>Parágrafo 5°. Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas de acuerdo con las siguientes normas:</p> <p>a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana.</p> <p>b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación;</p> <p>c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la <u>realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar</u> la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.</p>	<p>De conformidad con lo establecido en el artículo 319 de la Constitución se establece que: “Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. <u>La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.</u> Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley” (subrayado nuestro). En ese sentido, se podría interpretar que la realización de consultas populares para la conformación de áreas metropolitanas es un requisito constitucional para la constitución de las áreas metropolitanas, por lo que debe incorporarse este requisito al artículo propuesto.</p>

TEXTO PRESENTADO INICIALMENTE	CAMBIO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 14. <i>Instrumentos de cooperación horizontal.</i> Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital a fin de que pueda cumplir las funciones que se le delegaron, cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.</p>	Sin modificaciones	
<p>Artículo 15. <i>Representación en los órganos de dirección.</i> Los alcaldes de ciudades capitales o sus delegados tendrán representación en los órganos de dirección de las Entidades públicas de cualquier orden y grado que prestan servicios o cumplen funciones en sus territorios.</p> <p>A partir de la vigencia de la presente ley, las empresas sociales del Estado, las instituciones de educación superior, las corporaciones autónomas regionales y los órganos regionales de administración del sistema de regalías incluirán como miembro de su máximo órgano de dirección al alcalde de la ciudad capital donde tengan su sede.</p>	Se suprime. Como consecuencia de la supresión, se realiza nueva numeración de los artículos subsiguientes.	Se elimina el artículo teniendo en cuenta que se puede afectar la autonomía de las entidades señaladas en el artículo.
<p>Artículo 16. 15. <i>Destinación de recursos.</i> Las ciudades capitales podrán destinar parte de sus ingresos corrientes de libre destinación para cubrir los gastos de funcionamiento y operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales delegadas en el marco de la presente ley. Dichos recursos no podrán ser destinados al funcionamiento y operación de los concejos y organismos de control y vigilancia en sus territorios.</p>	Sin modificaciones	
<p>Artículo 17. 16. <i>Adopción de normatividad.</i> Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.</p>	Sin modificaciones	
<p>Artículo 18. 17. Adiciónese un Parágrafo al artículo 106 de la Ley 1943 de 2018 así: Parágrafo: La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial revisará en un plazo de ocho meses, los mecanismos de financiación de las ciudades capitales, con el propósito de formular propuestas y recomendaciones sobre el fortalecimiento de sus finanzas propias, la optimización del gasto, la flexibilización de los instrumentos de endeudamiento y el estímulo a las Alianzas público-privadas para la inversión en sus territorios. La Comisión deberá presentar informe final al Gobierno Nacional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.</p>	<p>Artículo 18. 17. Adiciónense un <u>dos</u> Parágrafos al artículo 106 de la Ley 1943 de 2018 así: Parágrafo <u>1º</u>: La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial revisará en un plazo de ocho meses, los mecanismos de financiación de las ciudades capitales, con el propósito de formular propuestas y recomendaciones sobre el fortalecimiento de sus finanzas propias, la optimización del gasto, la flexibilización de los instrumentos de endeudamiento y el estímulo a las Alianzas público-privadas para la inversión en sus territorios. La Comisión deberá presentar informe final al Gobierno Nacional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.</p>	Se establece una adición a fin de incluir a la ciudad de Bogotá como parte de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial.

TEXTO PRESENTADO INICIALMENTE	CAMBIO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
	<u>Parágrafo 2°. El Distrito Capital de Bogotá, hará parte de la Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial.</u>	
Artículo 19: 18. <i>Facultad reglamentaria.</i> El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de 12 meses a partir la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para darle cumplimiento.	Sin modificaciones	
Artículo 20: 19. <i>Vigencia.</i> Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones	

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

5.1. CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

5.2. LEGAL

LEY 3ª de 1992 “*por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones*”.

“...ARTÍCULO 2°. *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

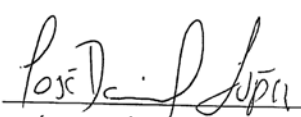

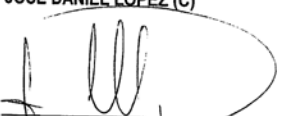
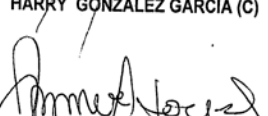

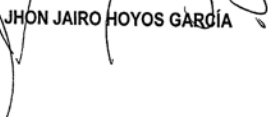
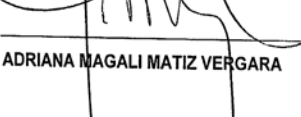

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

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

VI. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, propongo a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley Orgánica número 012 de 2019 “*Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones*”, en los términos expuestos en la presente ponencia.

Atentamente,

 _____ JOSÉ DANIEL LÓPEZ (C)	 _____ HARRY GONZÁLEZ GARCÍA (C)
 _____ JOSÉ JAIME PUSCATEGUI PASTRANA	 _____ JHON JAIRO HOYOS GARCÍA
 _____ ADRIANA MAGALI MATIZ VERGARA	 _____ INTI ASPRILLA REYES
 _____ CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO	 _____ LUIS ALBERTO ALBAN URBANO

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

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 012 DE 2019

por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

De las ciudades capitales y el desarrollo territorial

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear la categoría de municipios “ciudades capitales”, adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.

Artículo 2°. *Categoría de municipios ciudades capitales.* De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará “ciudades capitales”.

El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de “ciudades capitales” y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica.

Para los efectos previstos en la Ley 617 del 2000 y las normas que remitan a esta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos.

Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las leyes especiales que se dictan para definir su organización, funcionamiento, recursos y competencias, y, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, a las normas vigentes que rigen para los demás municipios.

Las ciudades capitales que tengan la calidad de Distritos, tendrán de manera simultánea ambas condiciones y se les aplicarán de preferencia las normas especiales que se aprueben en consideración a las características definidas en el acto que les otorgó esa condición.

Parágrafo. Para los fines de la Ley 617 del 2000, aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser re categorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.

Artículo 3°. *Asignación de recursos y reglas focalizadas.* Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial

armónico, equilibrado y sostenible, para lo cual incluirán dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas e instrumentos de discriminación positiva dirigidos a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.

Artículo 4°. *Compensación de cargas adicionales.* Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas. Esta asignación y distribución será reglamentada por la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones, de la que trata el artículo 7° de esta Ley.

CAPÍTULO II

Relaciones de las ciudades capitales con la nación y otras entidades territoriales

Artículo 5°. *Coordinación.* La Nación coordinará con las ciudades capitales el diseño y la ejecución de las políticas públicas que deban desarrollarse en sus territorios.

Artículo 6°. *Obligación de consulta con ciudades capitales.* La Nación y los Departamentos deberán consultar con las ciudades capitales aquellas regulaciones relacionadas con funciones o servicios en los que tengan competencias concurrentes. En todo caso, deberá consultarse con anterioridad a la expedición de reglamentos o normas de carácter general, o de una decisión administrativa en materia de educación, salud, tránsito y transporte urbano, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, gestión de residuos y aseo, alumbrado público, regulaciones urbanísticas, temas tributarios y programas de vivienda que se promuevan en sus territorios.

Cuando se trate de la regulación o autorización de una actividad que genere un impacto especial en una ciudad capital, las autoridades nacionales o departamentales deberán permitir la participación activa y eficaz de la misma y se tendrán en cuenta sus observaciones sobre la protección del ambiente y la salubridad de la población, así como del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

En los mecanismos de consulta y participación que adopten las autoridades nacionales en virtud de lo previsto en este artículo, deberán oír igualmente a las autoridades departamentales, con el fin de garantizar la colaboración armónica entre todos los niveles de gobierno.

Los procedimientos previstos en este artículo forman parte de la actuación administrativa previa a

la expedición del acto correspondiente. Los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo.

La consulta tiene carácter no vinculante; sin embargo, los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo.

Artículo 7°. *Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones.* Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los departamentos y las ciudades capitales, integrada por el ministro de Interior, el ministro de Hacienda, el director nacional de planeación, dos representantes designados por la Federación de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta ley.

Artículo 8°. *Delegación.* En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando estas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto del sector correspondiente y a mejorar la prestación de los servicios públicos y sociales.

Cuando las ciudades capitales cumplan las condiciones anteriormente indicadas, deberán recibir, por delegación que haga en su favor la Entidad nacional, la función, atribución o servicio que hayan decidido asumir. La delegación exime de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero este deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la delegación o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas.

La delegación de las competencias que las Entidades nacionales hagan a favor de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que estas desarrollen.

Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional

y la ciudad capital de que se trate. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada.

Producida la delegación, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital, los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones delegadas, teniendo como base los recursos asignados para el ejercicio de la función delegada en el año anterior y los incrementos a que haya lugar. El monto exacto de los recursos deberá establecerse en el respectivo convenio de delegación.

Parágrafo. Se exceptúan del esquema de delegación de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Artículo 9°. *Procedimiento para la delegación.* Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la República y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.

Artículo 10. *Requisitos para la Delegación.* Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos:

6. Solicitud del alcalde de la ciudad capital, al Presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital.
7. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la delegación.
8. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se delegan.
9. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la función delegada en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del Convenio Interinstitucional del que trata el artículo 8 de la presente ley.
10. Objetivos y metas medibles del objeto de la delegación.
11. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la delegación

Artículo 11. *Convenios institucionales.* Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, esta suscribirá con cada una de ellas un convenio

institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales.

El convenio deberá suscribirse dentro de los cuatro meses siguientes al inicio del período del respectivo alcalde. En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones.

Durante el proceso de negociación y adopción del Convenio deberá consultarse al Gobernador del respectivo departamento.

El convenio deberá indicar:

1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa la prestación de los servicios o la provisión de los bienes públicos en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos;
2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que delega a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La delegación podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control, e incluso podrá consistir en la entrega de atribuciones especiales en materia normativa a la Asamblea Departamental en los términos del artículo 150 núm. 5 de la Constitución.
3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.

Artículo 12. *Reasunción de competencias.* La Nación podrá reasumir transitoria o permanentemente aquellas funciones delegadas que se determinen no se estén prestando

adecuadamente por parte de la ciudad capital, de acuerdo con la evaluación del goce efectivo de los derechos y los demás indicadores que las Entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores definan.

CAPÍTULO III

Áreas metropolitanas y cooperación horizontal

Artículo 13. *Áreas Metropolitanas en ciudades capitales.* Adiciónese un párrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013, así:

Parágrafo 5°. Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas, de acuerdo con las siguientes normas:

- a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana.
- b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación;
- c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.

Artículo 14. *Instrumentos de cooperación horizontal.* Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital, a fin de que pueda cumplir las funciones que se le delegaron, cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.

CAPÍTULO IV

Otras disposiciones

Artículo 15. *Destinación de recursos.* Las ciudades capitales podrán destinar parte de sus ingresos corrientes de libre destinación para cubrir los gastos de funcionamiento y operación administrativa que se requieran para el desarrollo de

sus funciones institucionales delegadas en el marco de la presente ley.

Dichos recursos no podrán ser destinados al funcionamiento y operación de los concejos y organismos de control y vigilancia en sus territorios.

Artículo 16. *Adopción de normatividad.* Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.

Artículo 17. Adiciónense dos párrafos al artículo 106 de la Ley 1943 de 2018, así:

Parágrafo 1° La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial revisará, en un plazo de ocho meses, los mecanismos de financiación de las ciudades capitales, con el propósito de formular propuestas y recomendaciones sobre el fortalecimiento de sus finanzas propias, la optimización del gasto, la flexibilización de los instrumentos de endeudamiento y el estímulo a las Alianzas público-privadas para la inversión en sus territorios.

La Comisión deberá presentar informe final al Gobierno nacional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la Republica, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 2°. El Distrito Capital de Bogotá hará parte de la Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial.

Artículo 18. *Facultad reglamentaria.* El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de 12 meses a partir la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para darle cumplimiento.

Artículo 19. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

 JOSÉ DANIEL LÓPEZ (C)	 HARRY GONZÁLEZ GARCÍA (C)
 JOSÉ JAIME USATEGUI PASTRANA	 JHON JAIRO HOYOS GARCÍA
 ADRIANA MAGALI MATIZ VERGARA	 INTI ASPRILLA REYES
 CARLOS GERMAN NAVAS TALERO	 LUIS ALBERTO ALBAN URBANO

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se regula y se reglamenta el ejercicio de la medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de la zootecnia y el ejercicio de técnicos y tecnólogos de programas afines y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C. octubre de 2019

Honorable Representante

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO

Presidente Comisión Sexta

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad.

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 191 de 2019 Cámara, *por medio del cual se regula y se reglamenta el ejercicio de la medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de la zootecnia y el ejercicio de técnicos y tecnólogos de programas afines y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Doctor

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo ordenado por la mesa directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, de acuerdo al oficio No. C.S.C.P 3.6 - 421/2019 del 2 de septiembre de 2019 y al oficio No. C.S.C.P 3.6 - 492/2019 del 3 de octubre de 2019 y conforme a las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, al Proyecto de ley número 191 de 2019 Cámara, *“por medio del cual se regula y se reglamenta el ejercicio de la medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de la zootecnia y el ejercicio de técnicos y tecnólogos de programas afines y se dictan otras disposiciones”*.

Cordialmente,


ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de ley No. 191 de 2019 Cámara, *“Por medio del cual se regula y se reglamenta el ejercicio de la medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de la zootecnia y el ejercicio de técnicos y tecnólogos de programas afines y se dictan otras disposiciones”*.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 191 de 2019 Cámara, *“por medio del cual se regula y se reglamenta el ejercicio de la medicina*

veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de la zootecnia y el ejercicio de técnicos y tecnólogos de programas afines y se dictan otras disposiciones” es de autoría de los Representantes a la Cámara *Diego Javier Osorio; Rubén Darío Molano Piñeros; Esteban Quintero Cardona; Luis Fernando Gómez Betancurt; Héctor Ángel Ortiz Núñez; César Eugenio Martínez Restrepo; Ricardo Alfonso Ferro Lozano y Juan Fernando Espinal Ramírez*. La iniciativa fue radicada en la Cámara de Representantes. La misma se remitió a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y se me designó como ponente el día 02 de septiembre del 2019. Adicionalmente, me notifiqué como ponente el mismo día.

II. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de ley en cuestión pretende actualizar “la regulación y reglamentación del ejercicio de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de la zootecnia, la cual se encontraba codificada por la Ley 073 de 1985 y su Decreto reglamentario 1122 de 1988”¹. Así mismo, tiene como propósito regular los programas técnicos y tecnólogos afines a estas materias.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

a) Estructura del proyecto

El proyecto de ley se encuentra integrado por diecinueve (19) artículos, además del título. Entre estos se encuentran el objeto, el desarrollo de la iniciativa, la entrada en vigencia de la misma y la derogación de la Ley 073 de 1985.

b) Consideraciones del proyecto

Importancia del proyecto

Como bien se dijo, el Proyecto de ley 191 de 2019 tiene, como objetivo principal, regular y reglamentar el ejercicio de la medicina veterinaria, la medicina veterinaria y zootecnia y la zootecnia. Esto, a través de la actualización de la normatividad vigente, derogando la Ley 073 de 1985, incluyendo varias de sus disposiciones y modificando otras.

Lo anterior tiene, como fundamento, según los autores del proyecto: “1. La relevancia de la medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y zootecnia en el país, 2. la dinámica legal en los niveles de educación superior, 3. La relación del núcleo de conocimiento en materia educativa con el factor de potencialidad de riesgo y peligrosidad social objeto de vigilancia y control legal, y 4. La coherencia de las políticas migratorias con la habilitación del ejercicio de

profesión u oficio y la necesidad de la vigilancia y control en la actualidad”².

Esto es, la materia en cuestión guarda notable relevancia toda vez que en los últimos años se ha evidenciado un crecimiento exponencial del sector. Así mismo, se espera que, en el futuro, el mismo continúe desarrollándose³. Por otra parte, la FAO destaca el aporte del sector pecuario en el producto interno bruto de Colombia y otros países latinoamericanos.

Adicionalmente, en razón de las diversas modalidades que existen para cursar un programa educativo en Colombia, es necesario distinguir estos, delimitarlos y definir sus competencias. En otras palabras, ahora es posible, no solo matricularse en una carrera profesional, sino también desarrollar un programa técnico o tecnológico que guarde relación con la medicina veterinaria, la zootecnia o ambas.

En tercer lugar, debido a los objetivos que persiguen los profesionales de la medicina veterinaria y la zootecnia, tales como “la protección a la vida animal, la seguridad de la sociedad y la garantía de sanidad del ambiente y salud pública”, es necesario contar con un marco regulador actualizado que proteja sus actividades y que, efectivamente, incluya a técnicos y tecnólogos de las áreas afines.

Por último, es menester articular lo anteriormente mencionado con las políticas de migración del Gobierno nacional. Lo anterior, teniendo en cuenta los derechos de quienes han recibido su título en el exterior y, dentro de la legalidad, tienen competencia para ejercer su profesión o estudio determinado dentro del país.

Contenido del proyecto

El artículo 1° expone el objeto del Proyecto de ley y aclara cómo será la definición de la afinidad de los programas técnicos y tecnólogos con la medicina veterinaria y la zootecnia. Precisa que ante un eventual conflicto se acudirá al Ministerio de Educación Nacional. Por su parte, el artículo 2° plantea las definiciones en aras de una mejor interpretación del articulado de la iniciativa legislativa. El artículo 3°, 4° y 5° tienen como propósito explicar en qué consiste el ejercicio tanto de la medicina veterinaria como de la profesión de zootecnia y la profesión de medicina veterinaria y zootecnia.

Adicional a lo anterior, el artículo 6° define las actividades, de manera general, que desempeñan los técnicos y tecnólogos afines a las profesiones que el proyecto de ley trata. El artículo 7° hace alusión al ejercicio, por fuera del marco legal,

¹ Exposición de motivos y articulado del Proyecto de ley número 191 de 2019 Cámara

² Exposición de motivos y articulado del Proyecto de ley número 191 de 2019 Cámara.

³ Exposición de motivos y articulado del Proyecto de ley número 191 de 2019 Cámara.

de las actividades profesionales, técnicas o tecnológicas. Esto es, sin contar con los requisitos exigidos por ley. Los artículos 8°, 9°, 10 y 11 hacen referencia al proceso de habilitación, registro y matrícula para el ejercicio profesional, técnico y tecnólogo en la medicina veterinaria, la zootecnia y las materias relacionadas.

En otro sentido, los artículos 12, 13, 14 y 15 se refieren a lo relacionado con el Consejo Profesional de Medicina Veterinaria, Medicina Veterinaria y Zootecnia y de sus Programas Afines. Acá se encuentran las funciones del Consejo, la conformación del mismo y la elección de sus miembros. Para concluir, los artículos 16, 17 y 18 comprenden el régimen de transición y los plazos que de este se derivan. Por último, el artículo 19 expresa que la vigencia del proyecto se da a partir de su publicación en el *Diario Oficial* y además deroga la Ley 073 de 1985 y las disposiciones que le sean contrarias.

Impacto fiscal

El presente proyecto de ley no exige ni establece mayores gastos para el Gobierno nacional que los que se han dispuesto para el desarrollo y la ejecución de la Ley 73 de 1985. No se estipulan obligaciones de gastos ni se generan exenciones tributarias. Así las cosas, no hay impacto fiscal alguno para el presupuesto de la nación.

IV. MARCO NORMATIVO

– Disposiciones constitucionales

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

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

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

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

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

Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado, ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.

Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

– Disposiciones legales y reglamentarias

Ley 73 de 1985: “Por la cual se dictan normas para el ejercicio de las profesiones de Medicina Veterinaria, Medicina Veterinaria y Zootecnia y Zootecnia.”

Ley 576 de 2000: Por la cual se expide el Código de Ética para el ejercicio profesional de la medicina veterinaria, la medicina veterinaria y zootecnia y zootecnia.

Decreto reglamentario 1122 de 1988: por el cual se reglamenta la Ley 73 de 1985, sobre el ejercicio de las profesiones de “Medicina Veterinaria”, “Medicina Veterinaria y Zootecnia” y “Zootecnia”.

Resolución 20797 del 9 de octubre de 2017: Por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 6950 de 2015.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES


Texto presentado por los autores del proyecto de ley.	Texto propuesto para Primer debate en la Cámara de Representantes.	Justificación
<p>Artículo 5°. <i>Ejercicio de la profesión de medicina veterinaria y zootecnia.</i> Conforme la habilitación del Ministerio de Educación Nacional para la oferta de los programas profesionales de medicina veterinaria y zootecnia, el médico veterinario zootecnista promueve la salud animal de manera especial en espacios productivos, velando por la salud pública, la inocuidad alimentaria y el bienestar animal en todas sus actividades.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Ejercicio de la profesión de medicina veterinaria y zootecnia.</i> Para todos los efectos legales se entiende por ejercicio de la Medicina Veterinaria y Zootecnia, la aplicación de una u otra de las actividades contempladas en los artículos tercero y cuarto de la presente ley.</p>	<p>Se propone la modificación con el objetivo de continuar con el mismo artículo que tenía la Ley 73 de 1985: “Por la cual se dictan normas para el ejercicio de las profesiones de Medicina Veterinaria, Medicina Veterinaria y Zootecnia y Zootecnia.” Esto es, no restringir el ejercicio de la profesión de medicina veterinaria y zootecnia, sino incluir dentro de esta profesión las actividades de los veterinarios y los zootecnistas.</p>
<p>Artículo 15. Elección y actividades de los Representantes ante el Consejo: Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la presente ley, son criterios orientadores de la elección de los miembros colegiados que conforman el consejo: <u>A. Elección de los miembros por factor de representatividad:</u> Las asociaciones profesionales llamadas a ser parte del Consejo en los términos del artículo 14 numerales 3 a 5 de la presente ley, se sujetarán a las condiciones de existencia y representación legal vigentes y acorde con el objeto social gremial. Corresponde al Consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia, de zootecnia y de sus programas afines la reglamentación sobre la verificación de condiciones y procedimiento de designación.</p>	<p>Artículo 15. Elección y actividades de los Representantes ante el Consejo: Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la presente ley, son criterios orientadores de la elección de los miembros colegiados que conforman el consejo: <u>A. Elección de los miembros por factor de representatividad:</u> Las asociaciones profesionales llamadas a ser parte del Consejo en los términos del artículo 14 numerales 3 a 5 de la presente ley, se sujetarán a las condiciones de existencia y representación legal vigentes y acorde con el objeto social gremial. Corresponde al Consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia, de zootecnia y de sus programas afines la reglamentación sobre la verificación de condiciones y procedimiento de designación.</p>	<p>Modificación de forma en el literal B. En este se agrega la palabra “Colombiana” para que quede completo el nombre del cual se hace referencia: Asociación Nacional Colombiana de Facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia.</p>
<p><u>B. Miembros por las instituciones educativas profesionales:</u> Los representantes de que tratan los numerales 6 a 8 del artículo 14 de la presente ley serán Médicos veterinarios, o Médicos veterinarios zootecnistas o zootecnistas, según el caso, titulados y con registro profesional vigente, designados por la Asociación Nacional de Facultades de Medicina veterinaria y Zootecnia</p>	<p><u>B. Miembros por las instituciones educativas profesionales:</u> Los representantes de que tratan los numerales 6 a 8 del artículo 14 de la presente ley serán Médicos veterinarios, o Médicos veterinarios zootecnistas, o zootecnistas, según el caso, titulados y con registro profesional vigente, designados por la Asociación Nacional Colombiana de Facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia.</p>	
<p><u>C. Representante por los programas técnicos y tecnólogos afines:</u> A la implementación de la siguiente ley, el representante por los programas técnicos y tecnólogos afines, será designado conforme reglamento interno del Consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia, de zootecnia y de sus programas afines a la valoración de calidades académicas y de experiencia de quienes se postulen atendiendo la publicación general. El procedimiento de designación señalada será válido hasta la creación y funcionamiento legal de Asociación de las modalidades de titulación académica representadas.</p>	<p><u>C. Representante por los programas técnicos y tecnólogos afines:</u> A la implementación de la siguiente ley, el representante por los programas técnicos y tecnólogos afines, será designado conforme al reglamento interno del Consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia, de zootecnia y de sus programas afines a la valoración de calidades académicas y de experiencia de quienes se postulen atendiendo la publicación general. El procedimiento de designación señalada será válido hasta la creación y funcionamiento legal de Asociación de las modalidades de titulación académica representadas.</p>	
<p>Artículo 18. <i>Régimen disciplinario.</i> Fácúltese al Consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de zootecnia y programas afines, en un término hasta de 8 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para la radicación del proyecto de ley de actualización “<i>Por la cual se expide el Código de Ética para</i></p>	<p>Artículo 18. <i>Régimen disciplinario.</i> Fácúltese al Consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de zootecnia y programas afines, <u>para que en un término no mayor a 12 meses</u>, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, <u>radique el</u> proyecto de ley de actualización “<i>Por la cual se expide el Código de Ética para</i></p>	<p>Modificación para extender el plazo de ocho a doce meses para que el Consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de zootecnia y programas afines, radique el proyecto de actualización “<i>Por la cual se expide el Código de Ética para el ejercicio profesional de la medicina veterinaria, la medicina veterinaria y zoo-</i></p>

Texto presentado por los autores del proyecto de ley.	Texto propuesto para Primer debate en la Cámara de Representantes.	Justificación
<i>el ejercicio profesional de la medicina veterinaria, la medicina veterinaria y zootecnia y la zootecnia y de sus programas a fines” de conformidad con el alcance de la presente regulación.</i>	<i>el ejercicio profesional de la medicina veterinaria, la medicina veterinaria y zootecnia y la zootecnia y de sus programas afines” de conformidad con el alcance de la presente regulación.</i>	<i>tecnia y la zootecnia y de sus programas afines”. Esto, toda vez que se considera que ocho meses puede resultar un periodo corto para elaborar y presentar dicha iniciativa</i>

VI. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, rindo ponencia positiva y solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Sexta Constitucional Permanente dar Primer Debate al Proyecto de ley número 191 de 2019 Cámara “*por medio del cual se regula y se reglamenta el ejercicio de la medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de la zootecnia y el ejercicio de técnicos y tecnólogos de programas afines y se dictan otras disposiciones*”, con las modificaciones propuestas.

Cordialmente,


ESTEBAN QUINTERO CARDONA
 Representante a la Cámara
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se regula y se reglamenta el ejercicio de la medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de la zootecnia y el ejercicio de técnicos y tecnólogos de programas afines y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

GENERALIDADES

CAPÍTULO I

Alcance y definiciones

Artículo 1°. *Alcance de la ley y competencia legal.* La presente ley tiene por finalidad regular el ejercicio de las profesiones de la medicina veterinaria, la medicina veterinaria y zootecnia, y de la zootecnia, así como de los programas técnicos y tecnólogos afines por su conocimiento y habilitación de actividades.

La afinidad de los programas técnicos y tecnólogos será definida a partir del núcleo básico de conocimiento del programa, elevándose consulta ante la autoridad Ministerial en caso de eventual conflicto o incertidumbre frente a titulación en concreto.

Artículo 2°. *Definiciones:* Para la interpretación de la presente norma, adóptense las siguientes definiciones:

Medicina veterinaria: Ciencia que se encarga de la prevención, diagnóstico y tratamiento de las principales

patologías; sistemas de producción e investigación orientadas a la salud animal y salud pública.

Zootecnia: Ciencia encargada de los sistemas de producción; técnicas de procesamiento de derivados, administración y mercadeo de empresas agropecuarias.

Medicina Veterinaria y zootecnia: Ciencia encargada de la salud animal y salud pública de manera especial en sistemas de producción e investigación.

Técnico: Persona titulada en programa orientado a generar habilidades y destrezas para el desempeño laboral de actividades específicas en áreas de los sectores productivo y de servicios. Hacen parte de esta titulación los técnicos profesionales, técnicos laborales, técnicos auxiliares y similares que el Ministerio de Educación apruebe en este nivel.

Tecnólogo: Persona titulada en programa de formación de competencias relacionadas con la aplicación y práctica de conocimientos en un conjunto de actividades laborales, con capacidad de gestión y asistencia.

Profesional: Titulación académica que en razón a su formación técnico-científica permite el ejercicio autónomo de actividades legalmente calificadas, de alto nivel y reconocidas como exclusivas por su exigencia técnica e intelectual.

Programas afines: Oferta académica de nivel de educación superior que desarrolla por núcleo básico de conocimiento saber o destreza que corresponde a la prestación de servicios pecuarios.

Núcleo de conocimiento: División o clasificación de un área del conocimiento en sus campos, disciplinas o profesiones esenciales. Directriz conceptuada, vigilada y de competencia legal del Ministerio de Educación Nacional.

Actividades auxiliares: Aquellas labores que demandan formación para el desarrollo de destreza o habilidad para satisfacer necesidad específica en el marco de prestación de servicios.

Actividades asistenciales: Refiere a las labores de apoyo y gestión en la consecución de objetivos en el marco de prestación de servicios.

Artículo 3°. *Ejercicio de la profesión de medicina veterinaria.* Para todos los efectos legales, se entiende por ejercicio de la Medicina veterinaria:

- a) El examen clínico de los animales, diagnóstico, pronóstico y tratamiento de sus enfermedades.
- b) La prevención, control y/o erradicación de las enfermedades de los animales de origen infeccioso, parasitario, carencial y orgánico.

- c) La aplicación de la radiología y de la cirugía para el diagnóstico y tratamiento quirúrgico de los problemas en los animales que requieren de estos procedimientos.
- d) El control de la salud pública veterinaria, de la zoonosis, del saneamiento ambiental y de la sanidad portuaria.
- e) El control en lo pertinente a los alimentos de origen animal desde el punto de vista sanitario.
- f) El análisis, planeación, administración, dirección, supervisión y utilización de los factores físicos, químicos y biológicos, relacionados con la producción, industrialización y comercialización de los insumos pecuarios (Productos biológicos y farmacéuticos).
- g) La planeación y asistencia técnica pecuaria, en el campo de la salud animal, como factor de producción.
- h) La dirección, planeación y administración de los laboratorios de control de calidad tanto oficiales como privados de las unidades de producción de biológicos, sueros, antígenos y otros de uso en la Medicina veterinaria. En alimentos concentrados y sales mineralizadas en lo que hace referencia a los análisis bacteriológicos y toxicológicos.
- i) La dirección, planeación y administración de laboratorios de control de calidad tanto oficiales como privados de los laboratorios de producción de químicos y farmacéuticos de uso veterinario, en lo que respecta a su acción farmacológica, toxicidad, efectividad de los principios activos y controles biológicos.
- j) La dirección, planeación y administración de los laboratorios de patología, clínica-veterinaria y de investigaciones veterinarias en general.
- k) La enseñanza de la Medicina veterinaria en las distintas áreas de acuerdo con la especialidad adquirida.
- l) La prescripción y formulación de drogas o productos biológicos para el tratamiento preventivo o terapéutico de las enfermedades animales.
- m) La adquisición y prescripción de medicamentos de control oficial conforme la Resolución 1478 de 2006 del Ministerio de la Protección Social o aquella que resultara vigente sobre la materia.

Artículo 4°. *Ejercicio de la profesión de zootecnia*: Para todos los efectos legales, se entiende por ejercicio de la Zootecnia:

- a) Formulación, control de calidad de productos alimenticios para monogástricos y rumiantes.
- b) Planeación, administración, supervisión, análisis y utilización de los factores relacionados con la producción, industrialización y comercialización de especies y sus productos derivados.
- c) Planeación y ejecución de programas de nutrición, manejo, mejoramiento genético y selección de especies animales.
- d) Planeación, dirección técnica, control de calidad de la producción de concentrados, sales mineralizadas y suplementos alimenticios.
- e) Planeación, dirección y supervisión del crédito de fomento pecuario.
- f) Organización y dirección de plantas lecheras y de subproductos lácteos de mataderos o frigoríficos.
- g) La dirección técnica de los programas de investigación, experimentación, extensión, educación superior y fomento en el campo zootécnico.

Parágrafo. Los establecimientos que produzcan alimentos concentrados, sales mineralizadas y suplementos alimenticios deberán contar con la asesoría de un Zootecnista.

Artículo 5°. *Ejercicio de la profesión de medicina veterinaria y zootecnia*. Para todos los efectos legales se entiende por ejercicio de la Medicina Veterinaria y Zootecnia, la aplicación de una u otra de las actividades contempladas en los artículos tercero y cuarto de la presente ley.

Artículo 6°. *Actividades de ejercicio por técnicos y tecnólogos afines*. De conformidad con lo señalado en el artículo 2° de la presente ley:

- a) La titulación técnica habilita el desarrollo de actividades de orden auxiliar, esto es, el desempeño de ocupaciones de carácter operativo e instrumental.
- b) La titulación tecnológica implica además de la destreza operativa, la asistencia, apoyo y gestión en torno a los servicios pecuarios.

Parágrafo. La titulación técnica y la titulación tecnológica son subordinadas a la profesional, siendo esta última modalidad de educación superior, la única que atribuye autonomía para el ejercicio legal de las actividades señaladas en los artículos 3°, 4° y 5° de la presente ley.

Artículo 7°. *Ejercicio ilegal*. Constituye ejercicio ilegal:

- a) El desarrollo de las actividades de los artículos 3°, 4° y 5° sin contar con el respectivo registro profesional vigente.
- b) El desarrollo de las actividades auxiliares y asistenciales del artículo 6° sin el respectivo registro técnico o tecnólogo vigente.

- c) La extralimitación por parte de técnico o tecnólogo en las actividades de ejercicio y autonomía exclusiva profesional, relacionada en los artículos 3°, 4° y 5° de la presente ley.

CAPÍTULO II

habilitación legal para el ejercicio profesional, técnico y tecnólogo

Artículo 8°. *Registro técnico, tecnólogo y profesional.* Con este registro se busca evidenciar la habilitación y formación académica para el ejercicio legal de las actividades profesionales, técnicas o tecnólogas en programas afines con la medicina veterinaria o con la zootecnia.

El registro se realizará mediante la asignación de un número consecutivo único de identificación profesional para las personas que acrediten, conforme el artículo 11 de la presente ley, la titulación profesional, técnica o tecnóloga en medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y zootecnia.

Artículo 9°. *Tarjeta profesional, matrícula profesional y tarjeta de habilitación técnica o tecnóloga.* Se refiere al documento declarativo del registro profesional, que permite la identificación profesional y evidencia la existencia de la matrícula, ante el consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia, de zootecnia y de sus programas afines, como ente rector de la entidad.

Para el caso de identificación como técnico o tecnólogo que lo habilita para el ejercicio de las actividades operativas y de apoyo que desarrollan el área de formación de la ciencia pecuaria, se evidencia con la matrícula y tarjeta de habilitación, expedida por el consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia, de zootecnia y de sus programas afines.

Artículo 10. *Vigencia del registro, de la tarjeta profesional y tarjeta de habilitación técnica o tecnóloga.* La expedición de los documentos de habilitación e identificación profesional, técnica o tecnóloga corresponderá en todos los casos a las condiciones de vigencia del documento de identificación del titular. Salvo en los casos de suspensión y cancelación de la tarjeta profesional o de habilitación por investigaciones disciplinarias que realice el Tribunal de Ética Profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de la zootecnia y de sus programas afines.

Parágrafo: Para el caso de las personas extranjeras que tengan domicilio o se encuentren en tránsito en el país, el documento de habilitación e identificación profesional, técnica o tecnóloga corresponderá en todos los casos a la vigencia del documento de identificación y acreditación de la legal permanencia del solicitante en el territorio nacional.

CAPÍTULO III

Trámite de registro

Artículo 11. *Trámite de registro y expedición de tarjeta*

El registro para el ejercicio legal de las profesiones de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de la zootecnia, así como la práctica legal de las actividades auxiliares y asistenciales de sus programas técnicos y tecnólogos afines se hace ante el Consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de zootecnia y de sus programas afines, como ente rector de la actividad, requiriéndose los siguientes documentos:

1. Formulario para el trámite debidamente diligenciado.
2. Fotografía reciente tipo documento.
3. Copia de la cédula de ciudadanía o del documento de identificación temporal o definitivo válido en Colombia para el caso de los extranjeros.
4. Copia del título académico obtenido en programa de educación superior reconocido ante el Ministerio de Educación Nacional y copia del acta de grado, o copia del título académico obtenido en el exterior y la respectiva Resolución de convalidación por parte del Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
5. Recibo de pago de los derechos de registro y tarjeta profesional o de habilitación técnica o tecnóloga.

TÍTULO II

VIGILANCIA Y CONTROL

CAPÍTULO I

Competencia legal y funcionamiento del órgano rector

Artículo 12. *Consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia, de zootecnia y de sus programas afines.*

Se reconoce al Consejo Profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de zootecnia como órgano rector del ejercicio profesional, ampliando su competencia legal conforme el ámbito de aplicación de la presente ley a las modalidades de educación superior técnica y tecnóloga, denominándose en adelante “Consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia, de zootecnia y de sus programas afines”, manteniendo el organismo la naturaleza jurídica privada con asignación legal de funciones públicas y de conformación colegiada.

La sede permanente del Consejo se localiza en la ciudad de Bogotá, D. C., y sus manifestaciones institucionales se materializan en Acuerdos motivados susceptibles de reposición conforme la regulación vigente en materia de derecho administrativo.

Artículo 13. *Funciones del Consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y*

zootecnia, de zootecnia y de sus programas afines.
La presente ley asigna al Consejo las funciones de:

- a) Dictar su propio reglamento interno, organizar su propia planta de personal de acuerdo con sus necesidades y normas de financiación.
- b) Asignar el registro profesional y de habilitación técnica y tecnológica en los términos de la presente ley.
- c) Expedir la matrícula y tarjeta profesional a los médicos veterinarios, médicos veterinarios y zootecnistas y a los zootecnistas, así como la tarjeta de habilitación del ejercicio técnico y tecnológico afín con dichas profesiones.
- d) Llevar el registro correspondiente para el ejercicio profesional y para el ejercicio de programas técnicos y tecnólogos afines, actualizado y conforme a las sanciones disciplinarias y eventuales vigencias.
- e) Fijar el valor de los derechos de registro y expedición de la tarjeta y matrícula profesional y de habilitación de ejercicio técnico y tecnológico.
- f) Aprobar y ejecutar el presupuesto de inversión de las tasas percibidas.
- g) Velar por el cumplimiento de la presente ley y fungir como segunda instancia en los procesos éticos disciplinarios de competencia legal del Tribunal de ética de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y zootecnia y de sus programas afines.
- h) Colaborar con el estudio y establecimiento de los requisitos académicos y de contenidos de los programas de desarrollo pecuario de las instituciones de educación superior a nivel técnico, tecnológico y profesional habilitadas por el Ministerio de Educación Nacional.
- i) Cooperar con las Asociaciones y Sociedades gremiales, científicas y profesionales con el objetivo de fomentar el desarrollo y posicionamiento de las ciencias pecuarias en el país.
- j) Plantear ante las autoridades competentes los problemas que se presenten en materia del ejercicio ilegal de las profesiones y programas aquí regulados,
- k) Fijar las tarifas de los servicios prestados a los profesionales, técnicos y tecnólogos.
- l) Promover el ejercicio profesional, técnico y tecnológico en condiciones seguras, con soporte legal y respeto por el consumidor de servicios ofertados.
- m) Dictar el Reglamento interno del Tribunal de Ética Profesional y sus programas afines
- n) Las demás que señalen sus reglamentos en concordancia con la presente ley.

Artículo 14. *Conformación del Consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia, de zootecnia y de sus programas afines.* Para el ejercicio de sus funciones, el Consejo se integra por los siguientes nueve miembros principales, con designación de su respectiva suplencia en cada caso:

1. Un representante delegado por el Ministerio de Salud y Protección Social.
2. Un representante delegado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
3. Un representante por la Asociación Nacional de Médicos Veterinarios.
4. Un representante por la Asociación Colombiana de Médicos Veterinarios y Zootecnistas.
5. Un representante por la Asociación Nacional de Zootecnistas.
6. Un representante por las instituciones oficialmente reconocidas y aprobadas que otorguen el título de médico veterinario.
7. Un representante por las instituciones oficialmente reconocidas y aprobadas que otorguen el título de médico veterinario y zootecnista.
8. Un representante por las instituciones oficialmente reconocidas y aprobadas que otorguen el título de zootecnista.
9. Un representante por las instituciones oficialmente reconocidas y aprobadas que otorguen título técnico o tecnólogo en área de conocimiento de la medicina veterinaria o de la zootecnia.

Parágrafo único. Los representantes del Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y de Zootecnia de Colombia que resultaren designados, desempeñarán sus funciones ad honorem, de acuerdo a su titulación académica y por período de dos (2) años a partir de la fecha de su designación.

Artículo 15. *Elección y actividades de los representantes ante el Consejo:* Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la presente ley, son criterios orientadores de la elección de los miembros colegiados que conforman el Consejo:

- a) Elección de los miembros por factor de representatividad: Las asociaciones profesionales llamadas a ser parte del Consejo en los términos del artículo 14 numerales 3 a 5 de la presente ley, se sujetarán a las condiciones de existencia y representación legal vigentes y acorde con el objeto social gremial. Corresponde al Consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia, de zootecnia y de sus programas afines la reglamentación sobre la verificación de condiciones y procedimiento de designación.
- b) Miembros por las instituciones educativas profesionales: Los representantes de que

tratan los numerales 6 a 8 del artículo 14 de la presente ley serán Médicos veterinarios, o Médicos veterinarios zootecnistas o Zootecnistas, según el caso, titulados y con registro profesional vigente, designados por la Asociación Nacional Colombiana de Facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia.

- c) Representante por los programas técnicos y tecnólogos afines: A la implementación de la presente ley, el representante por los programas técnicos y tecnólogos afines, será designado conforme al Reglamento Interno del Consejo Profesional de Medicina Veterinaria, Medicina Veterinaria y Zootecnia, de Zootecnia y de sus programas afines a la valoración de calidades académicas y de experiencia de quienes se postulen atendiendo la publicación general. El procedimiento de designación señalada será válido hasta la creación y funcionamiento legal de Asociación de las modalidades de titulación académica representadas.

TÍTULO III

IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMA

CAPÍTULO I

Disposiciones transitorias

Artículo 16. *Implementación del registro técnico y tecnólogo.* El Consejo divulgará la información de implementación y trámite del registro de habilitación para técnicos y tecnólogos en sus canales de comunicación institucional, advirtiendo sobre los requisitos de legalidad para el ejercicio de la profesión y el ejercicio de los programas tecnológicos y técnicas afines.

Parágrafo transitorio: A partir de la vigencia de la presente ley y por el periodo de un (1) año, el **Consejo Profesional de Medicina Veterinaria, Medicina Veterinaria y Zootecnia, de Zootecnia y de sus programas afines**, convocará por medios de comunicación institucional a los técnicos y tecnólogos de titulación afín a la medicina veterinaria y a la zootecnia para que realicen el respectivo trámite de registro y expedición de tarjeta de habilitación, con el incentivo del 50% de descuento de la tarifa plena fijada para este servicio.

Artículo 17. *Reglamentación interna para la prestación de servicios implementados.* Corresponde al Consejo organizar y reglamentar de manera interna su funcionamiento administrativo para la atención eficiente, oportuna e independiente de los servicios de registro de tarjeta y matrícula de habilitación de los, técnicos y tecnólogos de programas afines. El registro de habilitación en estos casos, igual que la matrícula y tarjeta, partirán del registro numérico

01 con asignación consecutiva y precisión del título académico en todos los casos validado por el Ministerio de Educación.

Parágrafo: Para el caso de los técnicos y tecnólogos extranjeros que cumplan con los requisitos para obtener los servicios de registro de tarjeta y matrícula partirán del registro alfanumérico A01 con asignación consecutiva, nacionalidad y precisión del título académico validado por el Ministerio de Educación Nacional.

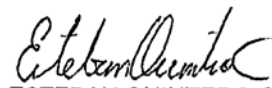
Artículo 18. *Régimen disciplinario.* Facúltese al Consejo profesional de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de zootecnia y programas afines, para que, en un término no mayor a 12 meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, radique el proyecto de ley de actualización *por la cual se expide el Código de Ética para el ejercicio profesional de la medicina veterinaria la medicina veterinaria y zootecnia y la zootecnia y de sus programas a fines* de conformidad con el alcance de la presente regulación.

CAPÍTULO II

Vigencia y derogatoria

Artículo 19. *Vigencia y derogatoria.* La presente Ley rige vigencia a partir de su publicación en el **Diario Oficial** y deroga la Ley 073 de 1985, su Decreto reglamentario 1122 de 1988 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara
Ponente

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 16 de octubre de 2019

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate **al Proyecto de ley número 191 de 2019 Cámara**, por medio del cual se regula y se reglamenta el ejercicio de la medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de la zootecnia y el ejercicio de técnicos y tecnólogos de programas afines y se dictan otras disposiciones.

Dicha ponencia fue firmada por el Honorable Representante Esteban Quintero Cardona.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 - 527 / del 16 de octubre de 2019, se solicita la publicación en la **Gaceta del Congreso de la República**.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 199 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma, acumulado con el Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara por medio de la cual se modifican los artículos 208 de Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto ley 4633 de 2011, 123 del Decreto ley 4634 de 2011, y del Decreto ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más.

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2019

Doctor

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad,

Ref.: Informe de Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley 199 de 2019 Cámara**, por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma, **acumulado con el Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara**, por medio de la cual se modifican los artículos 208 de Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto ley 4633 de 2011, 123 del Decreto ley 4634 de 2011, y del Decreto ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más.

SÍNTESIS DE LOS PROYECTOS

A través de este Proyecto de ley se busca, ampliar por un término de 10 años la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, del Decreto ley 4633 de 2011 por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, del Decreto Ley 4634 de 2011 por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano, y del Decreto Ley 4635 de 2011 por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en cuanto a que las herramientas ahí consignadas aún no ha logrado atender, asistir y reparar a las víctimas del conflicto armado, por lo cual se hace necesario ampliar el término para así cumplir con la expectativa de cerca de 8 millones de víctimas en Colombia.

TRÁMITE DE LOS PROYECTOS

Proyecto de ley 199 de 2019 Cámara

Origen: Congresional.

Autores: Honorable Representante John Jairo Hoyos García

Proyectos Publicados: *Gaceta del Congreso* 965 de 2019.

Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara

Origen: Congresional.

Autora: Honorable Representante María José Pizarro Rodríguez

Proyectos Publicados: *Gaceta del Congreso* 961 de 2019.

COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, mediante comunicación de fecha 9 de septiembre de 2019 y notificada el día 10 del mismo mes, fuimos designados ponentes del Proyecto de ley de la referencia, John Jairo Hoyos García, Juan Carlos Lozada Vargas, José Daniel López Jiménez, Buenaventura León León, Juanita María Goebertus Estrada y Luis Alberto Albán Urbano.

El pasado 17 de septiembre se aprobó proposición solicitando el desarrollo de audiencia pública en el marco del estudio del proyecto.

Fue publicado el Proyecto de ley número 199 de 2019 en la *Gaceta del Congreso* 965 del 2 de octubre de 2019.

El día 9 de octubre se llevó a cabo la audiencia pública sobre el Proyecto de ley 199 de 2019 Cámara *Por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma*. En ella pudo escucharse la opinión de distintas organizaciones del Estado, así como de organizaciones de la sociedad civil sobre la necesidad de ampliar el plazo de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

El 15 de octubre del año en curso mediante comunicación de la Secretaría de la Comisión Primera, se nos informó que el Proyecto 199 de 2019 Cámara se acumula con el Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara *por medio de la cual se modifican los artículos 208 de Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto ley 4633 de 2011, 123 del Decreto ley 4634 de 2011, y del Decreto ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más*.

AUDIENCIA PÚBLICA

El día 9 de octubre de 2019 se realizó audiencia pública, frente a lo expuesto en ella puede afirmarse en general que existe un consenso sobre la importancia de la Ley 1448 de 2011 como el marco normativo para la reparación a las víctimas del conflicto armado, así como sobre la necesidad de ampliar el plazo de vigencia de esta. Sin embargo, puede afirmarse que las posiciones oscilaron entre las siguientes posturas a) quienes afirman que se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, asegurando que otras decisiones de ajuste a la Ley 1448 de 2011 pueden posponerse e incluso podrían darse con más tranquilidad sin la presión de la

pérdida de vigencia de la Ley, b) quienes afirman que requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta, y c) quienes afirmaron que si bien la ampliación del término de vigencia de la Ley era necesario, pero que para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presentará su informe al Congreso, pues consideran que el nuevo plazo de vigencia estaría supeditado a las conclusiones de este informe.

En efecto, la siguiente tabla muestra estas diversas posiciones:

Interviniente	Posición Frente a la prórroga de la vigencia de la Ley 1448
Viceministerio del Interior	La ampliación del término de vigencia de la Ley era necesario, pero para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presentará su informe al Congreso.
UARIV	La ampliación del término de vigencia de la Ley era necesario, pero para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el gobierno nacional presentará su informe al Congreso.
Representante Mesa Nacional de Víctimas	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley y de los Decretos ley Étnicos para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
Defensoría del Pueblo	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
DPS	La ampliación del término de vigencia de la Ley era necesario, pero para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presentará su informe al Congreso.
Contraloría General de la República	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta.
URT	La ampliación del término de vigencia de la Ley era necesario, pero para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presentará su informe al Congreso. Sin embargo, afirmó que incluso con la pérdida de vigencia de la Ley la URT llevaría hasta el final los procesos de restitución de acuerdo a las solicitudes realizadas.
Víctima desplazamiento proveniente Magdalena	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta.

Superintendencia de Notariado y Registro	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma. (énfasis en terminar los procesos rezagados o que faltan).
CODHES	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley y los Decretos ley Étnicos para asegurar la restitución de los derechos territoriales de los pueblos étnicos y asegurar la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado.
Ministerio del Trabajo	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
CCJ	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta.
Ministerio de Educación	No fijó posición sobre la ampliación, pero destacó la importancia de la Ley 1448 para la reparación a las víctimas.
Víctima proveniente sur de Meta	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
Medicina Legal	No fijó posición sobre la ampliación, pero destacó la importancia de la Ley 1448 para la reparación a las víctimas.
Víctima perteneciente a fuerzas Armadas	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta (énfasis en los ajustes para incluir víctimas pertenecientes a fuerzas armadas).
Movice	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta.
IPC	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
Asociación Tierras Urabá	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.

Víctima reclutamiento forzado	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
-------------------------------	---

En general quienes defendieron la prórroga de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los tres Decretos ley Étnicos esgrimieron al menos una de las siguientes razones: i) la necesidad de cumplirle a las víctimas con las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de derechos de las víctimas como una responsabilidad del legislativo, esto ante el estado de implementación de algunas medidas de reparación que no cuentan con estados de avance satisfactorio; ii) el hecho de que en ausencia de Ley de víctimas se corre un riesgo grave de regresividad en las condiciones de goce efectivo de derechos de las víctimas; y iii) que el Estado debe cumplir sus compromisos con los derechos de las víctimas en virtud del acuerdo de paz.

Así mismo la honorable Representante a la Cámara María José Pizarro ha señalado en su Proyecto de ley 247 del 2019 Cámara su preocupación “porque en el año 2021 termina la vigencia de la Ley 1448 de 2011, llamada Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, así como la de los Decretos ley para la Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a Pueblos Indígenas (Decreto ley 4633 de 2011), Comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras (Decreto ley 4635 de 2011) y miembros del pueblo Rrom o Gitano (Decreto ley 4634 de 2011), en medio de una dinámica contradictoria de implementación del proceso de paz, donde las víctimas y sus derechos están en el centro de la implementación de los acuerdos de la Habana pero, paulatinamente, el marco institucional que las reconoce, junto a sus derechos, está próximo a desaparecer”.

Ahora bien, es importante destacar que, durante la audiencia, especialmente, las instituciones del Estado que intervinieron pudieron exponer los avances que se han tenido en la materia, especialmente en lo referido a las indemnizaciones, la ayuda humanitaria, la restitución de tierras o la implementación de medidas en el área de la generación de ingresos y educación. Ahora bien, si bien se manifestaron importantes avances también se destacaron algunas necesidades importantes como la actualización del Conpes, el bajo porcentaje de víctimas que ha sido indemnizado con respecto al universo total de víctimas, la gran cantidad de solicitudes de restitución que han sido rechazadas, entre otras. De lo que se concluye que es necesario revisar algunos aspectos importantes de la Ley 1448, siempre desde un enfoque de progresividad y de enfoque de derechos, pero que tal como lo manifestaron algunos de los intervinientes, esto no es opuesto a una ampliación de la vigencia de la Ley 1448, antes bien refuerza el argumento de que debe garantizarse la estabilidad del marco normativo e institucional para garantizar los derechos de las víctimas.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

Articulado	Contenido Proyecto de ley 199 de 2019 Cámara
ARTÍCULO 1°	Objeto de la Ley
ARTÍCULO 2°	Modificación al Artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, en el cual se define la vigencia de la ley por 20 años
ARTÍCULO 3°	Vigencia y derogatorias

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

Articulado	Contenido Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara
ARTÍCULO 1°	Objeto de la Ley
ARTÍCULO 2°	Modificación al Artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, en el cual se define la vigencia de la ley por 20 años
ARTÍCULO 3°	Modificación al artículo 194 del Decreto ley 4633 de 2011, en el cual se define la vigencia del Decreto ley por 20 años
ARTÍCULO 4°	Modificación al artículo 123 del Decreto Ley 4634 de 2011, en el cual se define la vigencia del Decreto Ley por 20 años
ARTÍCULO 5°	Modificación al artículo 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, en el cual se define la vigencia del Decreto ley por 20 años
ARTÍCULO 6°	Vigencia y derogatorias

CONSIDERACIONES GENERALES

ANTECEDENTES

1. La vigencia de la Ley 1448 y los Decretos de ley Étnicos

El artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 tiene un triple alcance, por un lado fija el alcance temporal de la norma mencionada, indicando que la misma tendrá una vigencia de 10 años, lo que significa que vencido este plazo deberá dejar de producir efectos jurídicos, este plazo se vencerá en 2021; además, deroga expresamente cuatro artículos pertenecientes a la Ley 975 de 2004, establece el deber de presentación de informes por parte del Gobierno nacional y finalmente establece el deber del *Congreso de la República de pronunciarse sobre el cumplimiento de la Ley un año antes de cumplirse su vigencia*.

En ese orden de ideas, el artículo 208 contempla un triple contenido a) la vigencia de la Ley en el tiempo, b) los deberes del ejecutivo y el Congreso frente al seguimiento y verificación de su cumplimiento y c) la armonización –derogatorias– con marcos normativos anteriores. Sin embargo, en el presente caso solo se debate sobre el primero de los contenidos enunciados en orden a determinar si se encuentra o no dentro de los estándares constitucionales.

El artículo 194 del Decreto ley 4633 de 2011, Decreto *por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas*, el cual fue expedido luego de la aprobación de la Ley 1448 de 2011. El artículo 123 del Decreto ley 4634 de 2011, Decreto *por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de*

Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. Y El artículo 156 del Decreto ley 4635 de 2011, Decreto *por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, requieren ampliarse para garantizar la normatividad y la institucionalidad para la protección de los derechos de los pueblos y grupos étnicos.*

Ahora bien, como lo señala la honorable Representante María José Pizarro es clara la función legislativa del Congreso de la República derivada de la propia Constitución y expresada en la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional Colombiana, donde se resalta: “El Congreso de la República, por mandato constitucional, tiene la facultad de hacer las leyes. Como resultado de esta cláusula general de competencia, otorgada por la propia Constitución, el legislador goza de una amplia libertad para determinar y establecer la configuración normativa que debe regir nuestro país. Dicha libertad se encuentra realzada en la posibilidad discrecional para (i) expedir las leyes *in genere*, (ii) interpretarlas, (iii) reformarlas y (iv) derogarlas.”

2. Riesgo de regresividad en los derechos de las víctimas de no ampliarse su vigencia.

En su momento la expedición de la Ley 1448 fue vista como un importante avance para la consolidación de los derechos de las víctimas, por su puesto esta ley no partió de cero, pues existían diversos antecedentes jurídicos y una experiencia nada despreciable en la atención a víctimas. Sin embargo, fue apenas en 2008 cuando arrancó el proceso de adoptar una legislación capaz de integrar en un marco unitario la atención y la reparación integral para todas las víctimas del conflicto armado interno.

No faltaron los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales para atender a las víctimas de atentados terroristas, a la población desplazada por la violencia y a las víctimas de minas antipersonal. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal desarrollaron en su momento procedimientos y adelantaron procesos de atención a las víctimas de múltiples violencias a lo largo y ancho del país, con mayor o menor efectividad. Lo cual se sumó a los esfuerzos de la Corte Constitucional desde 2004, quien alertó sobre la grave situación de la población desplazada y la calificó como un “estado de cosas inconstitucional”. A partir de este momento emprendió una labor de seguimiento sostenida de las órdenes impartidas mediante la Sentencia T-025 de ese año. Mediante autos de seguimiento, la Corte ha incorporado diversos avances en el marco de protección de los derechos de la población desplazada y ha orientado la revisión y ajuste de las políticas para la atención integral de esta población.

En este contexto, la Ley 1448 buscó integrar en un gran sistema todos los planes y programas existentes, así como unificar y estandarizar criterios y procedimientos con el fin de lograr mayor cobertura, eficacia e impacto de la atención y la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). En la Ley 1448 se buscó producir un cambio en la relación entre la víctima y el Estado a partir del reconocimiento de las víctimas y de las violaciones a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario; de ahí que se consagraran normativamente ideas como la transparencia en el registro, el trato digno, el principio de inclusión, reconocimiento y dignidad de las víctimas, y la integralidad que obliga a ir más allá de la compensación económica.

En esa medida la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, tiene el objetivo de proporcionar una reparación integral a las víctimas del conflicto. Esta reparación se diseñó con el objetivo de superar el mero enfoque de la indemnización económica por lo que incluyó otras medidas materiales como proporcionar asistencia psicosocial, viviendas dignas, o la restitución de tierras; pero también medidas simbólicas, como el establecimiento del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas, que desde entonces se celebra el 9 de abril.

De esta forma, la Ley 1448 de 2011 incluyó diversos contenidos como las medidas concretas de atención, asistencia; reparación (individual y colectiva) y no repetición; el concepto de víctima; los diversos principios relativos a los derechos de las víctimas (Principio de progresividad; buena fe: la carga de la prueba en procesos de reparación administrativa y de restitución de tierras; complementariedad, el enfoque diferencial, etc.¹), un esquema institucionalizado de participación para las víctimas a través de las mesas de participación efectiva de víctimas; la regulación de los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales; los esquemas de ayuda humanitaria, atención y asistencia: se incluyen las normas referentes a los retornos y reubicaciones; los procesos de restitución de tierras; las estrategias y medidas para la rehabilitación y satisfacción; la institucionalidad para la atención y reparación de las víctimas; el régimen disciplinario de los funcionarios frente a las víctimas, entre otros.

En esa perspectiva, la Ley 1448 contempla no solo la consagración de los derechos de las víctimas, sino también mecanismos específicos para

¹ La ley recoge como principios generales, la dignidad, la buena fe, la igualdad, el debido proceso, la justicia transicional, enfoque diferencial, participación conjunta, respeto mutuo, obligación de sanción a los responsables, progresividad sostenibilidad, complementariedad, derecho a la verdad, derecho a la justicia, derecho a la reparación integral, colaboración armónica, aplicación normativa más favorable, entre otros. La subraya de los principios de buena fe, progresividad y colaboración armónica corresponden a la obligación precisa de su aplicabilidad en este caso.

materializarlos, un esquema institucional específico para lograrlo, un esquema de participación específica para las víctimas y una transformación en el enfoque de la relación entre el Estado y las víctimas, partiendo del necesario ejercicio de redignificación de las mismas. De ahí que pueda decirse que la Ley 1448 es un instrumento central en la vigencia de los derechos de las víctimas. Sin perjuicio, de lo anterior debe indicarse que estas medidas fueron pensadas también como una herramienta de justicia transicional (de ahí que se haya establecido un plazo específico para su vigencia). Dicho lo anterior, dos elementos deben establecerse a) si la Ley 1448 de 2011 ya cumplió su cometido y b) si su desaparición implicaría una regresión en los derechos de las víctimas.

2.1. ¿Se cumplieron los objetivos de la Ley 1448 de 2011?

Frente a la primera pregunta podemos indicar que las inequidades en el acceso a los derechos sociales por parte de las víctimas han sido diagnosticadas desde diversos sectores. Así, por ejemplo, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, compuesta por los órganos de control, ha planteado lo siguiente:

En materia de salud, a pesar de que la cobertura para la población víctima ha aumentado, la tasa de crecimiento lo ha hecho de forma lenta (menos del 1 por ciento entre 2016 y 2017). Adicionalmente, el cubrimiento esperado para la población víctima en 2021 está al menos 2 puntos porcentuales por debajo de la tasa promedio nacional en 2016 (95.66 por ciento).

La implementación de un modelo de atención integral en salud para población víctima del conflicto armado, en el que las entidades territoriales cuenten con capacidades técnicas para su ejecución y monitoreo, ha sido lenta y no ha logrado resolver las inequidades para el acceso a este derecho por parte de las víctimas. Los indicadores básicos de salud para el seguimiento y evaluación del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) no muestran un enfoque diferencial hacia las víctimas y en la actualidad no existe un registro que permita identificar su afiliación como parte de poblaciones especiales.

Sobre educación, se ha resaltado la existencia de problemas para identificar adecuadamente a la población de víctimas en el marco de las medidas desarrolladas para la satisfacción de este derecho, de tal forma que estos problemas impiden identificar si efectivamente la población que se encuentra cubierta por el sistema escolar y aquella que está desescolarizada, lo cual impiden ejercer un control y seguimiento adecuado. Esto debido a diferencias en la información entre los diferentes sistemas de información del Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) y la UARIV.

El acceso y la gratuidad en la educación, entendida como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios desde el

grado 0 hasta 11, se estableció en Colombia desde 2012 y se genera independientemente de la situación de victimización.

Así pues, la política frente a la inclusión de las víctimas se ha centrado en el aumento de cobertura, principalmente en la población escolar, sin que se haya profundizado en el acceso a formación universitaria. Del 100% de las personas inscritas en el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima (80.136), solo el 4 por ciento (3.243) logró acceder a un crédito educativo, lo que refleja la dificultad de dicho Fondo para cumplir con la demanda requerida.

Sobre el particular, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en el marco de la audiencia pública de seguimiento al estado de cosas inconstitucional sobre desplazamiento forzado - realizada en noviembre de 2018, indicó que:

“Sorprende que en las nuevas mediciones, con estadísticas administrativas, el indicador de asistencia escolar se deteriore en forma importante, al estimarse en 75,8% el porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre 6 y 16 años de edad que asiste a educación preescolar, básica y media². Esto sugiere que las dificultades de la información administrativa para la medición de GED, aún no se han superado. Peor aún, la comparación de indicadores entre la población desplazada y la población total, que se toma como base para la medición de umbrales que permitan la superación del ECI, muestra que la situación de la población víctima de desplazamiento forzado se encuentra más lejos de la población de referencia que lo reportado por las encuestas de 2013 y anteriores³, siendo especialmente impactante la diferencia en tasa neta en educación media que para la población desplazada solo alcanza 15,76%, limitando para esta población las posibilidades de continuar un proceso educativo formal”.

Por su parte en lo referente a la política de retorno y reubicaciones, no existe información rigurosa del total de familias y personas que están en procesos de retorno o reubicación. Según cifras del propio Estado, 2.034.607 víctimas de desplazamiento forzado retornaron sin acompañamiento gubernamental⁴. Mientras tanto, el número de retornos acompañados podría estimarse en 200.879, pues este es el número de actas de voluntariedad suscritas⁵. Según el Gobierno, se han elaborado 267 planes de retornos y reubicaciones, de los cuales 38 son étnicos⁶.

² El porcentaje era 87% en 2013.

³ Véase: Gobierno de Colombia. Informe Anual 2017, págs. 289-300.

⁴ Según lo reportado por la UARIV en el tercer informe de la orden 34 del Auto 373/16.

⁵ Base del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pág. 617 citando un estudio de Sinergia de octubre de 2018.

⁶ Base del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pág. 617.

De acuerdo con Codhes, se han implementado 75 planes de retorno y reubicación y un total de 198.940 hogares han recibido acompañamiento por parte del Estado en estos procesos⁷, sin embargo, solo tiene acceso a los Esquemas Especiales de Acompañamiento el equivalente al 18% de los hogares que han firmado actas de voluntariedad. De igual manera, solo se ha avanzado en el Programa de Dotación de Tierras y Regularización de la Propiedad a Nivel Nacional en un 67,2 por ciento.

En materia de restitución de tierras, según el informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, a corte de 31 de marzo de 2018, se presentaron un total de 112.177 solicitudes de restitución de tierras. De las que iniciaron trámite administrativo no superaron la etapa administrativa, negándose su inscripción en el registro, lo cual corresponde al 63% de las 21.914 solicitudes inscritas, 15.077 iniciaron etapa judicial. 6.961 de ellas cuentan con sentencia judicial y 5.639 ya tienen orden judicial de restitución. Las víctimas de despojo han llamado la atención reiteradamente sobre los bajos niveles de implementación de las medidas posfallo.

En materia de generación de ingresos la Encuesta Indicativa de Empleo de la Población Víctima adelantada por la Defensoría del Pueblo y la OIM en el año 2017 pone de presente que el 63% de la población víctima está desempleada, que el 23% trabaja por cuenta propia, que el 4% es obrera del sector privado y el 2% obrera en el sector público. Solo el 7% es asalariado y el 1% ha accedido a un proyecto productivo.

En lo relacionado con el derecho a la vivienda el déficit habitacional ascendió en 2017 a 3,27 millones de hogares colombianos. En esta cifra se suman el déficit cuantitativo tanto en lo rural como en lo urbano. Adicionalmente, unos 1.5 millones de hogares colombianos necesitan mejoramiento de vivienda. Respecto a estos últimos, 26,82% registraron carencias en acueducto, 20,80% en servicio sanitario, 11,89% en estructura de pisos, 7,63% en cocina y el 7,88% reportó hacinamiento mitigable.

Cerca de 1,2 millones de hogares habitaban asentamientos humanos de desarrollo incompleto, que corresponden a barrios marginales con múltiples precariedades jurídicas (seguridad jurídica en los títulos de propiedad o de tenencia), fragilidades físicas de distinta naturaleza, ubicación en zonas de riesgo y entornos con múltiples dificultades.

Para población desplazada se asignaron y escrituraron 33.572 viviendas nuevas totalmente subsidiadas. Según los Autos 008 de 2009, 383 de 2010, y 219 de 2011, el *“acceso a la vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda, sino que debe entenderse como un bien familiar que requiere un*

espacio determinado, en el cual se desarrollan y realizan los procesos propios de la sociedad”.

En este sentido, existía una demanda por atender de 143.412 hogares desplazados, frente a una oferta de 41.418 durante el cuatrienio anterior. Es decir, la cobertura del programa frente a la demanda estaba planeada para el 23% de la demanda. A pesar de que la meta planteada se sobrepasó, todavía existe una demanda significativa que se incrementa con los nuevos desplazamientos.

En el quinto informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 se plantea que entre el año 2015 y 2018 se entregaron indemnizaciones a 311.479 personas, y que, en los últimos 10 años, teniendo en cuenta marcos normativos diferentes a la Ley 1448, se han reconocido 782.184 indemnizaciones administrativas a 759.341 víctimas. Así pues, el número de indemnizaciones entregadas no alcanza a impactar de manera significativa el acceso de las víctimas, ya que a la fecha el universo de víctimas a indemnizar es de 6.972.882⁸. Esto quiere decir que faltando tres vigencias fiscales para que se agote el tiempo actual de implementación de la Ley solo se ha indemnizado al 11.2% de las víctimas indemnizables⁹.

Adicionalmente, al analizar el comportamiento histórico de la indemnización en relación con el universo pendiente susceptible a indemnizar, se evidencia que el avance para las víctimas de desplazamiento forzado solo se ha dado en un 5%, de los casos, lo que representa un estimado de 6.207.189 personas desplazadas que aún están a la espera de recibir indemnización¹⁰.

En concordancia con lo planteado por la Comisión, en el documento de bases del PND actual se establece que “frente a la reparación, la medida de indemnización ha sido recibida aproximadamente por el 12% de las víctimas del conflicto armado que tendrían derecho a esta medida, lo que representa una brecha significativa a pocos años de finalizar la vigencia de la Ley de Víctimas”. Así a septiembre de 2018 la medida de indemnización ha sido recibida por 865.997 personas, frente a las 6.714.679 víctimas que son sujeto de la medida de indemnización incluidas en el Registro Único de Víctimas”¹¹.

En ese orden de ideas, puede indicarse que la Ley 1448 aún no ha cumplido los objetivos para las cuales fue planteada, por el contrario, la consolidación y cumplimiento efectivo de los derechos de las víctimas sigue siendo una tarea pendiente, y en ese sentido también lo son sus objetivos transicionales. Precisamente conscientes de esto fue que se estableció en el mismo artículo 208 de la Ley 1448

⁸ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. Quinto informe de seguimiento al Congreso de la República.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-202. Pág. 618.

⁷ Codhes, las Víctimas en el Plan Nacional de Desarrollo, pág. 67

la obligación de revisión, por parte del Congreso de la República, del estado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta ley, faltando un año para el cumplimiento de su vigencia.

2.2 Regresividad con la pérdida de vigencia de la Ley 1448

La adopción del modelo de Estado Social de Derecho, su nueva concepción del individuo –individuo libre, pero con necesidades– y su preocupación por la desigualdad material, conlleva el reconocimiento de diversos derechos los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como derechos fundamentales.

Bajo el nuevo paradigma constitucional, el Legislador ya no goza de una discrecionalidad absoluta para regular y desarrollar asuntos relacionados con la garantía de los DESC; la Constitución le impone no solo un mandato de desarrollo legislativo en estas materias, sino también de progresividad y no regresión, y de respeto por sus contenidos, los que han sido fijados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad y el juez constitucional con el paso de los años. Estos deberes se traducen, entre otras, en la obligación de adoptar leyes que contengan lineamientos de política pública dirigidos a garantizarlos en todas sus dimensiones, por su puesto, con fundamento en información relevante de carácter técnico, dada la complejidad que implica su satisfacción, no sólo por la intervención de distintos actores institucionales y la disposición de recursos económicos y humanos, entre otros.

El principio de progresividad ha sido reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y se traduce en la obligación del Estado de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad de los DESC reconocidos por los Estados. Esa progresividad en la satisfacción de los derechos implica para el Estado tanto apropiarse el máximo de sus recursos como adoptar las medidas legislativas y de otro tipo para lograr su efectivo disfrute.

El Comité de Derechos, Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación General número 3, consideró que “(...) *el concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un periodo corto de tiempo*”, no obstante, ello no significa que los Estados no se encuentren obligados a adoptar medidas de manera inmediata; y por tanto, “(...) *impone la obligación de moverse tan rápida y efectivamente como sea posible hacia la meta*”, así como la adopción de medidas “(...) *deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto*”.

En general la comunidad internacional ha propendido por el desarrollo gradual de los contenidos

prestacionales de los derechos económicos, sociales y culturales, y proscribió regresiones en el goce efectivo de manera injustificada. Así, por ejemplo, el Principio 14 b) de los Principios de Maastricht señala que se produce una violación del Pacto con actuaciones tales como “*la derogación o suspensión de la legislación necesaria para el goce continuo de un derecho económico, social y cultural del que ya se goza*”. Otros eventos en los que se presenta una situación regresiva fueron descritos en la Sentencia C-507 de 2008, en la cual se señaló que se presenta regresión en la protección de los derechos cuando se da la disminución del radio de protección de un derecho social. En otras, se ha referido a la violación de esta garantía constitucional, por la disminución de los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho social (Sentencia C-1165 de 2000) o el aumento significativo del costo para la persona de escasos recursos que está en proceso de acceder al derecho (Sentencia T-1318 de 2005). En otro tipo de decisiones la Corte ha reiterado la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad cuando se está frente a sectores especialmente vulnerables de la población¹².

El mandato de progresividad implica varios tipos de obligaciones para el Estado. De un lado, se halla la de mejorar los resultados de las políticas públicas en términos de goce efectivo de los derechos. De otro lado, desde el punto de vista normativo, el Estado debe introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos y debe abstenerse de modificar la normativa vigente para limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías ya reconocidas (Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014).

Ello implica entonces deberes concretos para el Estado referidos a la adopción de un plan de acción o un programa para la ampliación de los contenidos prestacionales del derecho con miras a lograr su goce efectivo. Al respecto, la Corte señaló en la Sentencia T-595 de 2002: que lo mínimo que debe hacer la autoridad responsable para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de un derecho fundamental en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos. De igual manera, comprende la prohibición de disminuir o desviar sensiblemente los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho. En tercer lugar, proscribió aumentar significativamente el costo para acceder a

¹² Así por ejemplo, en la Sentencia T-025 de 2004, sobre los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, la Corte indicó que los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en la Constitución imponían al Estado, el “deber de abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos”.

un servicio necesario para garantizar un derecho, especialmente para las personas de escasos recursos. En cuarto lugar, el principio obliga al Estado a no incrementar los requisitos para la satisfacción del respectivo derecho (Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014).

Cabe señalar que este principio no implica una prohibición absoluta de adoptar medidas regresivas; se trata de una prohibición *prima facie*, pues tales medidas pueden tener lugar al amparo de la Carta, siempre y cuando se encuentren debidamente justificadas en términos de realización de otros derechos fundamentales y después de un exhaustivo análisis de las otras opciones disponibles. En este sentido, en la Sentencia C-1141 de 2008, la Corte precisó que la cláusula de no retroceso en definitiva supone que una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos, las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes (Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014).

Ahora bien, ¿La pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 puede considerarse una medida regresiva de los derechos de las víctimas? En principio, la pérdida de vigencia de una ley como la Ley 1448 de 2011 no se consideraría como regresiva, pues precisamente fue pensada como una medida temporal (por eso se fijó un término expreso para su pérdida de vigencia), además la naturaleza propia de las leyes amparadas en el marco de justicia transicional en su carácter temporal, pues precisamente contemplan medidas especiales y transitorias que permiten dar el paso de una situación de conflicto y violación masiva de los derechos humanos a una situación de consolidación de un modelo democrático y garante de los derechos.

Sin embargo, este régimen de temporalidad está precisamente supeditado al cumplimiento de los objetivos para los cuales se estableció la medida de justicia transicional, pues en todo caso deben obedecer a un criterio de eficacia, ahora bien, como quiera que como se evidenció en el apartado anterior la Ley 1448 de 2011 no ha cumplido cabalmente los objetivos para los cuales fue planteada, puede decirse que su pérdida de vigencia podría tener efectos regresivos, en la medida, que persisten personas en condición de vulnerabilidad (víctimas) con especial protección constitucional que verían desmejorada su situación jurídica para el acceso a sus derechos.

Ahora bien, en una segunda dimensión puede indicarse que la pérdida de vigencia de una ley no afecta *ipso iure* la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo. En ese orden de ideas, por ejemplo, puede sostenerse que las personas que ingresaron al registro único de víctimas antes de la pérdida de vigencia de la Ley 1448 deberán recibir la indemnización respectiva, incluso si la Ley 1448 desaparece, o que los procesos de restitución de tierras deberán llevarse hasta las etapas finales, etc.

En ese sentido, con respecto a algunas situaciones jurídicas ya consolidadas las víctimas tendrían derechos adquiridos que la pérdida de vigencia de la ley no afectaría.

Otros componentes tienen fundamento constitucional suficiente para continuar existiendo aun después de la pérdida de vigencia de la Ley 1448, como lo son las acciones afirmativas en materia de salud, vivienda o educación. Esto, en tanto, las víctimas en Colombia han sido conceptualizadas como población socioeconómicamente vulnerable, y en este sentido, población sujeto prioritario de oferta social para la satisfacción de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); población perjudicada por graves vejámenes contra la dignidad humana en donde las violaciones a sus derechos humanos han puesto en entredicho la capacidad o voluntad del Estado de proteger, garantizar y hacer respetar sus derechos civiles y políticos; población cuyo proyecto de vida, truncado por los procesos de victimización, tiene la potencialidad de contribuir al desarrollo democrático y económico del país y sujetos de especial protección constitucional y, por ende, tienen derecho a un trato preferencial/diferencial y a la aplicación en su favor de acciones de discriminación positiva.

En 2013, la Contraloría General de la República consideró que la extrema vulnerabilidad de las víctimas “obliga al Estado no solo a priorizar sus políticas públicas en esta población sino a asumir que la vigencia de sus derechos fundamentales reviste una jerarquía superior en relación con otros intereses que pueden revestir un alcance igualmente constitucional”¹³. En esa perspectiva, si bien habría una reducción del estándar legal de protección, el estándar constitucional seguiría siendo ampliamente protector, sin embargo, perderían fundamento legal algunos programas y mecanismos específicos para la garantía de estos derechos.

Ahora bien, cabe preguntarse si hay contenidos de la Ley 1448 que no puedan salvaguardarse a través de los dos elementos reseñados -los efectos ultractivos de la ley y el Estándar de protección constitucional de los derechos de las víctimas-. Y en esa perspectiva LA respuesta es sí. Entre los efectos regresivos de la desaparición de la Ley 1448 de 2011 y la continuidad de la vulnerabilidad de las víctimas podemos destacar las siguientes:

- a) Pérdida de espacios de participación de las víctimas en los escenarios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, ante la desaparición del

¹³ Síntesis recogida de un documento de la Contraloría General de la República construido a partir del análisis de varias sentencias de la Corte Constitucional. Cfr. Contraloría General de la República, Contraloría Delegada del Sector Agropecuario, 2013. Evaluación del proceso de indemnización administrativa a las víctimas de la violencia en Colombia -Año fiscal 2012-, Bogotá: Autor.

fundamento legal para el funcionamiento de las mesas de víctimas.

- b) La desaparición del marco normativo que regula la ayuda humanitaria¹⁴ a las víctimas del conflicto, teniendo que regresar, en el mejor de los casos, a esquemas más antiguos y restringidos frente a algunos hechos victimizantes.
- c) Desaparición del registro único de víctimas como instrumento para identificar a las víctimas. Este efecto, se refiere a que ante la desaparición de la Ley 1448 no podrán registrarse nuevas víctimas posteriores a la fecha de pérdida de vigencia de la ley, afectando los derechos de las nuevas víctimas posteriores a dicha fecha.
- d) Desaparecerá el fundamento legal de la estructura institucional para la atención de víctimas, en esa perspectiva, el SNARIV solo podría seguir funcionando muy parcialmente y de manera restringida en el cierre de medidas y acciones para las víctimas registradas, según criterios de derechos adquiridos, pero perdería su capacidad constructora de nuevas políticas públicas para víctimas o de adecuación de las existentes.
- e) Desaparecerían algunos títulos de derechos más específicos y más desarrollados, incluso, que los establecidos por sentencias judiciales, por ejemplo, los derechos de las víctimas en los procesos judiciales que han sido desarrollados de manera mucho más específica por la Ley 1448.

Estos ejemplos, evidencian que efectivamente la desaparición de la Ley 1448 de 2011 tiene efectos regresivos en los estándares de protección de los derechos de las víctimas.

Como conclusión, entonces podemos señalar que: i) en principio la pérdida de vigencia de la norma no puede considerarse como una medida restrictiva, pues en algunos casos el legislador puede fijar el horizonte temporal de las leyes, tal es el caso de las normas expedidas en el marco de la justicia transicional, pero esta no es una regla absoluta, ii) en el caso de las normas de justicia transicional, la reducción de sus estándares de protección o eliminación puede ser restrictiva, si no cumplió con los objetivos que se propuso y persisten circunstancias de vulnerabilidad de población especialmente protegida, para la que se constituyó, como en efecto ocurre con la población víctima del

conflicto en Colombia, iii) la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 tiene efectos regresivos sobre el goce efectivo de los derechos de las víctimas, iv) el legislador no ha demostrado que se cumplen con los estándares constitucionales para tomar una medida regresiva en materia de derechos de las víctimas. En ese orden de ideas, la pérdida de vigencia de la Ley 1448 pone en peligro la garantía de estos derechos de las víctimas, y por lo tanto se genera la necesidad de ampliar su vigencia.

Ahora bien, como quiera que el Gobierno nacional ha indicado en su plan nacional de desarrollo que “este Gobierno deberá revisar y evaluar la efectividad de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) que tiene vigencia hasta el 2021, por lo cual es el momento para establecer los criterios para determinar la renovación o actualización de la Política de Víctimas. Por lo anterior, para el 2020 el Gobierno Nacional [...] presentará al Congreso el balance de la ley, así como una propuesta de ajuste y actualización” (p. 738). A la espera de este balance es pertinente concentrarse en la ampliación de la Ley 1448 en orden a garantizar por lo menos el actual nivel de protección legal para las víctimas.

3. Derechos de las víctimas, implementación constitucional del acuerdo de paz y el deber de ampliar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos ley étnicos

El Acto Legislativo 01 de 2016 introduce tres artículos transitorios en la Constitución. El primero es el procedimiento legislativo especial para la paz (también llamado “*fast track*”), con el cual se faculta al Congreso a tramitar proyectos de ley y de Acto Legislativo de manera preferente y expedita con respecto a otros proyectos que se presentaron en el Congreso de la República, y siguiendo un procedimiento especial para la tramitación de los mismos; también dispuso que estos proyectos para la paz son de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, además que la duración de esta disposición era de solo 180 días prorrogables por otros 180 días más. El segundo artículo le otorga al Presidente de la República facultades especiales por el mismo periodo de tiempo del artículo anterior, para expedir Decretos con fuerza de ley con el fin de garantizar el cumplimiento y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. El tercer artículo es el Plan de Inversiones para la Paz que debe incluir el Gobierno nacional por los próximos 20 años en el Plan Nacional de Desarrollo, que debe cumplir con algunos requisitos como, por ejemplo, la priorización de ciudadanos y entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural y el conflicto armado, entre otros, y que los recursos deben ser adicionales a los que ya tengan destinados por las entidades de todos los órdenes.

Por su parte, el Acto Legislativo 02 de 2017 introduce un artículo transitorio de la Constitución y deroga el artículo 4° del Acto Legislativo 01 de 2016. Este artículo transitorio constitucional dispone que las normas de derecho internacional

¹⁴ Ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia: Esto incluye asistencia en salud, educación, funeraria, humanitaria (emergencia o transitoria, hasta la superación de la contingencia), para el retorno (en el caso del hecho victimizante de desplazamiento forzado), para la reubicación. Estas asistencias, como es lógico dependen de la vigencia de la ley, si la ley no existe, los programas que desarrollan tales asistencias no tendrían asidero jurídico en qué apoyarse, por lo tanto, las víctimas no podrían ejercer su derecho.

humanitario o derechos fundamentales ya incluidos en la Constitución obligatoriamente serán criterios de interpretación para la validez de las normas de implementación y funcionamiento del Acuerdo de Paz, con el fin de garantizar el efectivo desarrollo del derecho a la paz.

También ordena que el aparato estatal está obligado a cumplir de buena fe con todo lo establecido en el Acuerdo, y que por lo tanto todas sus actuaciones deben guardar coherencia e integralidad con lo acordado.

Como se observa ninguno de los dos actos legislativos menciona de manera expresa ni la Ley 1448 de 2011, ni los derechos de las víctimas, sin embargo para el cabal entendimiento de estos actos legislativos, debe tenerse en cuenta que la misma Corte Constitucional indicó que el Acuerdo Final no tiene un valor normativo *per se*, lo que significa que *ex ante* de la activación de los mecanismos de implementación y desarrollo, como política de Gobierno vincula al Gobierno nacional y lo obliga a impulsar su implementación. Sin embargo, a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y a derechos fundamentales consagrados en la Constitución serán parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación de lo pactado, con sujeción al ordenamiento constitucional. Igualmente, a partir de ese acto legislativo el Acuerdo se adopta como política de Estado, de manera que todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado, se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de buena fe, y, por tanto, cualquier desarrollo de este debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios. Por la misma razón de su reconocimiento como política de Estado, teniendo en cuenta su refrendación y a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, se dispuso que rigiera durante los tres periodos presidenciales siguientes (Corte Constitucional Sentencia C-630 de 2017).

Ahora bien, el acuerdo de paz contempla una serie de obligaciones referentes a la Ley 1448 de 2011, en efecto en el punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto:

“Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, se contempla un numeral específico denominado 5.1.3. Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz y dentro de él se encuentra el componente 5.1.3.7. Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas. Adicionalmente, se contempló que dentro del calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final (utilizando el denominado “*fast track*” regulado en el Acto Legislativo 1 de 2016) se debían tramitar las

modificaciones de la Ley 1448 de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, con base en lo acordado en el punto 5.1.3.7 del acuerdo de “Víctimas”, teniendo en cuenta el principio de universalidad y conforme a los estándares internacionales, para ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Deber que no se cumplió en su momento.

De esta forma, si bien los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017 no mencionan de manera expresa la Ley 1448 ni su modificación, sí establecen que el Gobierno nacional debe cumplir de buena fe lo establecido en el acuerdo de paz. Dado que en el acuerdo de paz se encuentran obligaciones muy concretas sobre los derechos de las víctimas, y el rol que juega la Ley 1448 de 2011, en este escenario puede decirse que el Estado colombiano tiene un deber de buena fe de revisar y ajustar la Ley 1448 de 2011 (como marco normativo principal en materia de derechos de las víctimas), pero este deber además implica al menos dos compromisos adicionales, que esta revisión implica la profundización de los derechos de las víctimas y dos, que debe hacerse desde la perspectiva de su adecuación a los fines del acuerdo de paz.

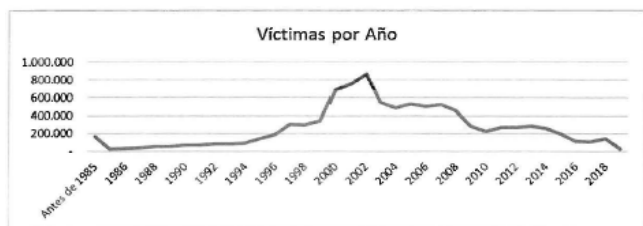
Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha definido el principio de buena fe como aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta (*vir bonus*)”. Así la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la “confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada” (Corte Constitucional, Sentencia 1194 de 2008). En esa perspectiva, es claro que el deber de buena fe, en todo caso, obliga al Estado a actuar de acuerdo a los compromisos que ha adquirido, incluso aquellos relacionados con el acuerdo de paz. En ese orden de ideas, así los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017 no mencionen o se refieran al ajuste de la Ley 1448 de 2011, esto no significa que no haya una relación entre la Ley 1448 y estos, por el contrario, es claro que la conexión se encuentra en el deber de buena fe como fuente de obligaciones; en ese orden de ideas, puede indicarse que el Estado tiene la obligación de cumplir de buena fe con la realización de los ajustes necesarios para fortalecer y adecuar el marco normativo referente a los derechos de las víctimas, y por tanto, de tramitar las modificaciones de la Ley 1448 de 2011.

En ese orden de ideas, podemos afirmar que existe un deber constitucional de fortalecer la política de víctimas y tramitar la adecuación de la Ley 1448 (que lleva implícito la ampliación de su vigencia), cuyo fundamento se encuentra en el deber de buena fe como fuente de obligaciones y que en el caso concreto obliga al Estado. En todo caso, debe

indicarse que los derechos de las víctimas hacen parte del bloque de constitucionalidad y de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia. En esa perspectiva, podría afirmarse que las víctimas tienen cierto derecho a que el Congreso revise la vigencia de la Ley 1448 de 2011, su cumplimiento y adecuaciones necesarias -desde la perspectiva de la no regresividad de los derechos-.

4. Ley de Víctimas y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Con la Ley 1448 de 2011, se dio un gran salto para alcanzar la paz. El reconocimiento de las víctimas fue el primer escalón de un camino largo que nuestra sociedad debe atravesar. Según cifras de la UARIV, el conflicto armado ha dejado cerca de 8.800.000 víctimas, es decir, cerca del 18% de la población colombiana.



Fuente: RNI - Red Nacional de Información, Fecha de corte: 01 jul. 2019

Desde el 2002 se inició una reducción significativa del número de víctimas registradas anuales, lo cual se aumentó en los últimos años gracias a la desintensificación del conflicto, producto de la desmovilización de la guerrilla de las FARC. Es importante mencionar que en el 2018 se vuelve a aumentar la cifra, reversando un proceso que se había mantenido en descenso desde el 2012.

Anualmente desde el 2011 se han reparado cerca de 120.000 víctimas, lo que nos hace pensar que con el ritmo actual se requeriría 70 años para reparar a todas las registradas.

8.847.047 Víctimas Registradas → **917.481** Víctimas Reparadas

En el recientemente aprobado Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el Pacto XI. Por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, en la línea D Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas, objetivo 2. Priorizar recursos en el componente de reparación de la política de víctimas, se estableció la meta para este cuatrienio en cuanto a reparación administrativa.

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Inclusión Social y Reconciliación	Víctimas reparadas administrativamente	917.481	1.427.777	16 AL ALTA TRANSICIÓN JUSTA	10 ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

Esta decisión proyecta que en los 4 años se indemnizarán 510.296 personas, que, si se distribuye

en las vigencias, concuerda con nuestra anterior afirmación de cerca de 120.000 personas anuales, es decir, que se requerirían 70 años para completar la indemnización de todas las víctimas registradas.

En las bases del Plan de Desarrollo, que hace parte integral de la ley, se identifica que son cinco las principales causales para hacer de este proceso tan lento¹⁵.

1. La disponibilidad de recursos financieros.
2. Dificultades en la monetización de los bienes del Fondo para la Reparación a las Víctimas y los costos asociados a su administración.
3. El pago de indemnizaciones judiciales.
4. Proceso de documentación administrativo
5. El crecimiento del universo de víctimas.

Por último, es pertinente mencionar que, durante la discusión en el Congreso del Plan Nacional de Desarrollo, la Comisión de la Cámara de Representantes de Seguimiento a la Ley de Víctimas, realizó un constante trabajo con la Mesa Nacional de Víctimas y múltiples asociaciones que las agrupan, donde se evidenció un llamado constante para la ampliación de la ley.

A modo de conclusión

De lo expuesto hasta aquí podemos señalar los siguientes elementos, el Congreso tiene una amplia potestad legislativa, que le permite fijar, entre otras, las cláusulas de vigencia de las leyes, pero este contenido, como cualquier otro contenido con fuerza material de ley, está sujeto al control constitucional, tanto en sus dimensiones formales como en sus dimensiones sustantivas.

Si bien los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017 no mencionan de manera expresa los ajustes a la Ley 1448 de 2011 y a los Decretos ley étnicos, es claro que existe un deber estatal, derivado del deber de cumplir de buena fe con los acuerdos, de realizar la revisión y el ajuste a la mencionada ley en orden a cumplir con los compromisos adquiridos en el acuerdo de paz. En esa medida, puede decirse que las víctimas tienen un derecho a que se discutan los ajustes necesarios a la Ley 1448 para fortalecer el esquema de reparación de las víctimas. Es claro que el Gobierno nacional tuvo la oportunidad de ajustar el marco normativo referenciado, a través del régimen del "fast track", sin embargo, el no haberlo hecho a través de este mecanismo no lo exime de su deber de buena fe de realizar estas discusiones; en todo caso la misma Ley 1448 de 2011 contempla el deber del Congreso de pronunciarse expresamente sobre el cumplimiento de esta.

En principio, las normas que establecen la vigencia de una ley no deberían considerarse

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Bogotá, 2019, Pág. 809.

regresivas *per se*, sin embargo, esta regla no es absoluta y debe evaluarse en el caso concreto, pues las normas que establecen una vigencia limitada en el tiempo podrían llegar a tener efectos regresivos sobre poblaciones concretas en estado de vulnerabilidad. Tal es el caso de la norma de vigencia de la Ley 1448, que si bien fue pensada para tener una duración temporal como un instrumento de justicia transicional¹⁶, con su desaparición tiene efectos regresivos para la población víctima, en términos de acceso a derechos como el de la participación, la ayuda humanitaria, incluso el registro, al no haber cumplido cabalmente con estos objetivos y en ese sentido, ante la permanencia de las circunstancias de vulnerabilidad de las víctimas.

El Congreso es quien está llamado a reglamentar la materia, en términos de definir las adecuaciones necesarias a la Ley 1448, en cumplimiento de sus deberes de buena fe y de discutir expresamente si se han cumplido los derechos garantizados por la Ley 1448 y en qué medida lo han sido. De esta forma el Congreso de la República debe pronunciarse expresamente sobre la ampliación de vigencia de la ley y del cumplimiento de su deber de buena fe de revisar la Ley 1448, advirtiendo en todo caso que tales ajustes deben cumplir el principio de progresividad y no regresividad.

A partir de lo anteriormente mencionado y a dos años de finalizar la vigencia de la Ley 1448 de 2011, consideramos necesario, ampliar por 10 años más el término consignado en la ley y en los decretos ley étnicos. Puesto que, si aún hoy se lograra solucionar las 5 causas expuestas en el Plan de Desarrollo, no se lograría cumplir sino con cerca de un 16% de las víctimas registradas por la Unidad de Víctimas.

Considerando la importancia del papel de las víctimas en la construcción de una paz estable y duradera, los invitamos a acompañar esta iniciativa para así lograr alcanzar el anhelo de las víctimas y cerrar las heridas que ponen en riesgo la paz.

Consideraciones del ponente

Se manifiesta cierto grado de consenso sobre la necesidad de ampliar la Ley 1448 de 2011, por al menos dos razones por un lado la existencia de dos proyectos de ley en el mismo sentido. Por un lado, el Proyecto de ley el 272 de 2019 Cámara (radicado por integrantes del partido Centro Democrático) y el Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara (acumulado con el Proyecto de ley 199 del 2019 Cámara), aunque este último incluye además de la ampliación de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras la de los decretos ley con enfoque diferencial (Decreto ley 4633 de 2011, Decreto ley 4635 de 2011 y el

Decreto ley 4634 de 2011). De la misma manera es importante destacar que el día 11 de octubre, y tras una audiencia en la Corte Constitucional en la que se debatía el impacto de la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 sobre los derechos de las víctimas, el presidente Iván Duque anunció públicamente su intención de buscar la prórroga de la Ley 1448¹⁷.

Con lo anterior en consideración es importante destacar que en su momento la expedición de la Ley 1448 fue vista como un importante avance para la consolidación de los derechos de las víctimas¹⁸. La Ley 1448 buscó integrar en un gran sistema todos los planes y programas existentes, así como unificar y estandarizar criterios y procedimientos con el fin de lograr mayor cobertura, eficacia e impacto de la atención y la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Así mismo, la Ley 1448 produjo un cambio en la relación entre la víctima y el Estado a partir del reconocimiento de las víctimas y de las violaciones.

Sin embargo, al día de hoy la implementación de la Ley 1448 de 2011 sigue sin lograrse de manera efectiva, para el efecto simplemente queremos resaltar los siguientes elementos identificados por los órganos de control en su sexto informe de seguimiento a la Ley 1448:

- En materia de rehabilitación a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral y la Estrategia de Recuperación Emocional tenemos que: De la meta acumulada de 480.000 víctimas atendidas en el cuatrienio, el Gobierno nacional reporta que atendió a 530.670 con corte a 31 de diciembre de 2018, lo que corresponde a una ejecución del 111%. Ahora bien, si la cifra de 530.670 personas con atención psicosocial reportadas por el Gobierno nacional se

¹⁷ <https://www.elespectador.com/noticias/politica/duque-anuncia-proyecto-para-prorrogar-ley-de-victimas-durante-10-anos-mas-articulo-885618>

¹⁸ No faltaron los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales para atender a las víctimas de atentados terroristas, a la población desplazada por la violencia y a las víctimas de minas antipersonal. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAI-PD) y el Programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal desarrollaron en su momento procedimientos y adelantaron procesos de atención a las víctimas de múltiples violencias a lo largo y ancho del país, con mayor o menor efectividad. Lo cual se sumó a los esfuerzos de la Corte Constitucional desde 2004, quien alertó sobre la grave situación de la población desplazada y la calificó como un “estado de cosas inconstitucional”. A partir de este momento emprendió una labor de seguimiento sostenida de las órdenes impartidas mediante la Sentencia T-025 de ese año. Mediante autos de seguimiento, la Corte ha incorporado diversos avances en el marco de protección de los derechos de la población desplazada y ha orientado la revisión y ajuste de las políticas para la atención integral de esta población.

¹⁶ Y en esta perspectiva, como herramienta que permita utilizar mecanismos especiales (por ejemplo, reducir los estándares de reparación ante una victimización masiva) para superar las circunstancias de vulnerabilidad de las víctimas y hacer el tránsito a una sociedad bien ordenada.

compara con la meta definida en el Conpes 3726 de 913.000 para el año 2021, se puede afirmar que faltando 23 meses para que se termine la vigencia de la Ley 1448 de 2011, el resultado de implementación de este indicador es del 58%. Ahora, si se contrasta con el universo estimado de víctimas para atención psicosocial de 3.472.453, proyectado por la RNI, este avance es tan solo de 13%.

Por su parte, en el PND 2018-2022 se define para este indicador una meta de 1.152.999 víctimas atendidas para el cuatrienio, partiendo de una línea base a 2018 de 692.999 personas, lo que implica que se atenderán 460.000 personas. Al ser este número menor a la meta establecida para el cuatrienio anterior (2015-2018), se evidencia que el universo estimado de víctimas sujeto de atención no fue considerado para definir las metas.

Con relación al indicador referente a las víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental, no hay claridad frente al resultado de la medición, lo que hace necesario un análisis del cumplimiento de la meta frente a la necesidad de atención, ya que no hay diagnóstico para la definición de acciones tendientes a cumplir la meta establecida para el año 2021. Se puede afirmar que las proyecciones en el marco de la planeación son inadecuadas y que los datos suministrados para la medición del cumplimiento de las metas presentan inconsistencias.

Teniendo en cuenta el criterio de implementación del PAPSIVI, que focaliza las zonas con mayor presencia de víctimas, los datos muestran una concentración de implementación del programa en zonas urbanas consolidadas y poca cobertura en las zonas rurales y rurales distantes.

- En materia de restitución de tierras se ha indicado que: De acuerdo a la información suministrada en la plataforma Sinergia, el porcentaje de solicitudes en etapa administrativa a corte de 31 de diciembre de 2018, corresponde al 151%, superando la meta de 50.000 que se había propuesto. No obstante, esta cifra no se compadece con el total de solicitudes que ascienden a 121.876, lo que indica claramente una deficiencia en la obligación de garantía de los derechos de las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Uno de los principales retos, lograr el efectivo cumplimiento de las órdenes judiciales. Para ello, la Ley 1448 de 2011, estableció el seguimiento a posfallo a cargo de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, lo cual ha resultado útil, pero aún no efectivo de acuerdo con los indicadores y resultados obtenidos.

En la etapa administrativa a 31 de marzo de 2019, se presentaron ante la URT, 121.462.150 solicitudes, de las cuales 95.473 fueron habilitadas por el Ministerio de Defensa para continuar con el respectivo trámite que incluye la microfocalización de las zonas. Esta cifra es el 79% del total de solicitudes, quedando un 21% sin la posibilidad de iniciar el trámite administrativo, lo que ha dificultado la materialización de los derechos de las víctimas de despojo o abandono en el marco del conflicto armado, debido a la imposibilidad de llegar a las zonas para realizar los estudios referentes a la caracterización de los habitantes, microfocalización e identificación de los predios. Persiste una menor inscripción de mujeres en el RTDAF, lo que puede representar posibles obstáculos a la implementación de la política de mujer rural y en general de igualdad de género.

De igual forma de los 70.442 casos que con corte a 31 de marzo de 2019 se les dio trámite administrativo, 45.379.152 no fueron inscritos, lo que representa el 64% de las solicitudes, persistiendo un alto número de negaciones.

Ahora bien, para la etapa judicial es necesario precisar que de las 25.063 solicitudes que fueron inscritas en el RTDAF, 17.961 cuentan con demanda presentada, quedando el 29% aún sin resolver y a la espera de la presentación de acciones ante los juzgados de restitución de tierras. Esta cifra de demandas presentadas es todavía más precaria si es comparada con la totalidad de solicitudes de restitución de tierras en etapa administrativa que a 31 de marzo de 2019 son 121.462.

- En materia de vivienda urbana y rural los órganos de control concluyeron que el ejercicio de seguimiento al acceso a la vivienda por parte de la población víctima de desplazamiento, permite señalar que existe una insuficiente oferta de vivienda nueva o usada para esta población, y se concluyó que no se habían superado las barreras de acceso para ampliar la cobertura. En esa medida no han cubierto la demanda de vivienda de las víctimas.

Existe una oferta de vivienda rural insuficiente para las personas desplazadas y las comunidades en procesos de retorno y reubicación, adicionalmente continúan sin resolver las situaciones derivadas de proyectos de vivienda rural inconclusos, paralizados o siniestrados.

- En materia de Educación Superior tenemos que de las 70.671 víctimas que solicitaron créditos educativos condonables, solo al 4.972 (5)%, se les aprobó la solicitud, y de este universo, únicamente 3.395 legalizaron el crédito, cumpliendo con los requerimientos estipulados para condonar sus estudios de educación superior. Ahora

bien, la población víctima que accede a algún nivel de educación superior no solo lo puede hacer por medio del Fondo de Educación Superior para Víctimas sino también por otras alternativas de financiación (incluyendo recursos propios), toda vez que las cifras que presenta el SNIES, son mayores a las del Fondo. Aun así, los recursos aportados por las entidades para el funcionamiento del Fondo resultan insuficientes.

- En materia de generación de ingresos: se ha identificado la necesidad del rediseño de una política clara y efectiva en el marco de la generación de ingresos, que incluya de manera diferenciada y articulada las necesidades de las víctimas tal como se establece desde el Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional. En Sinergia, se registra el avance para los siguientes indicadores: i) Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral con un reporte de 21.913 víctimas en el cuatrienio; ii) víctimas de desplazamiento forzado atendidas en la línea de intervención de formación para el trabajo, que reporta un avance de 2.970.638; iii) en atención a víctimas para la línea de emprendimiento y fortalecimiento se presentaron 277.987 víctimas atendidas. Los anteriores indicadores presentan un cumplimiento alto dadas las metas fijadas por el propio gobierno, sin embargo, se advierte que las metas fueron insuficientes considerando el universo de víctimas y que al contrastar las cifras presentadas por las entidades competentes se encontraron inconsistencias.
- Frente a la indemnización administrativa: tenemos que el Gobierno nacional no alcanzó el 100% de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018, aun cuando estas eran bajas en relación con el universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas. Adicionalmente, el número de víctimas susceptibles de indemnización es de 6.495.713 personas, y de estas solo 821.836, lo que corresponde al 13% han recibido esta medida de reparación, a dos años de terminar la vigencia prevista inicialmente en la Ley 1448 de 2011.
- En materia de reparación colectiva después de ocho años de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, y de conformidad con las fases que contempla el Modelo de Reparación Colectiva, se encuentran en esta ruta 669.262 sujetos colectivos, de los cuales únicamente seis han terminado la ejecución de las medidas del Plan Integral de Reparación Colectiva -en adelante, PIRC-,

mientras que el 76% se encuentran en fases iniciales de la ruta.

- En materia de asistencia humanitaria tenemos que la dinámica del desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes demuestra que, a pesar de las acciones implementadas por el Gobierno nacional, persisten situaciones de conflicto armado y de violencia organizada que implican el incumplimiento de las garantías de no repetición de violaciones a los derechos humanos, así como la continuidad de las afectaciones que impiden la reconstrucción del tejido social. Sumado a lo anterior, se evidencia la necesidad de continuar aunando esfuerzos para garantizar el derecho fundamental de las víctimas al mínimo vital, a través del cumplimiento del derecho a solicitar y recibir atención humanitaria. Por ejemplo, solo entre enero y agosto de 2019 la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES registra 33.411 víctimas de desplazamiento forzado en 64 eventos de desplazamiento.

Es decir, no hay componente de los derechos de las víctimas que no tenga importantes retrasos en su implementación efectiva, y persisten barreras materiales y formales para que las víctimas acceso a sus derechos. En ese orden de ideas, puede indicarse que la Ley 1448 aún no ha cumplido los objetivos para las cuales fue planteada, por el contrario, la consolidación y cumplimiento efectivo de los derechos de las víctimas sigue siendo una tarea pendiente, y en ese sentido también lo son sus objetivos transicionales. En ese orden de ideas, si bien es cierto persisten algunas discusiones sobre aspectos importantes de la Ley 1448 de 2011, también es cierto que estos aspectos pueden abordarse con mayor tranquilidad una vez se cuente con el diagnóstico gubernamental y que esto no es óbice para avanzar en la discusión de la ampliación de la Ley 1448 de 2011, pues se asume que toda reforma posterior deberá asumir un enfoque de progresividad y en ese sentido, el contenido actual de la Ley 1448 es el mínimo de derechos que ha de garantizarse. De esta forma, garantizar la ampliación de la Ley 1448 de 2011 es el primer paso para garantizar la existencia de un marco normativo e institucional para los derechos de las víctimas, sin perjuicio de que posteriormente el Congreso de la República en uso de sus facultades constitucionales decida ampliar los contenidos de la misma.

En esa perspectiva lo más adecuado entonces es continuar con el trámite de estos proyectos de ley, haciendo las modificaciones correspondientes para la ampliación de la 1448 de 2011 y los decretos ley étnicos, buscando una apuesta multipartidista en pos de la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

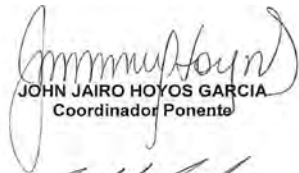
Proyecto radicado 199 del 2019 Cámara	Proyecto radicado 247 de 2019 Cámara	Texto Ponencia	Comentarios
<p>Título “por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma”</p>	<p>Título “por medio de la cual se modifican los artículos 208 de Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto ley 4633 de 2011, 123 del Decreto ley 4634 de 2011, y del Decreto ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más”.</p>	<p>Título “por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos ley 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia”</p>	<p>Durante la audiencia pública se hizo evidente que la ampliación debía también ser extensiva a los decretos ley referentes a las Víctimas del Conflicto armado.</p>
<p>Artículo 1°. <i>Objeto:</i> A través de esta ley se aumenta en diez años la vigencia de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Lo anterior puesto que el proceso de reparación consignado en la ley se ha demorado más de lo previsto y se debe garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una Paz estable y duradera.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> Con el fin de dar cumplimiento al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera respecto a la centralidad de las víctimas, especialmente en lo referido al punto 5.1.3.7 que estipuló la obligación de reformar la ley de Víctimas para fortalecer la atención y reparación y adecuarla a los nuevos contextos de una paz estable y duradera, por medio de una política realmente reparadora, al presente ley modifica los artículos 208 de la Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto ley 4633 de 2011, 123 del Decreto ley 4634 de 2011 y 156 del Decreto ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto:</i> A través de esta ley se aumenta en diez años la vigencia de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” y de los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011.</p> <p>Lo anterior puesto que el proceso de reparación consignado en la ley se ha demorado más de lo previsto y se debe garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una Paz estable y duradera.</p>	<p>Luego la acumulación con el Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara de la honorable Representante María José Pizarro, de las intervenciones del Coordinador de la Mesa Nacional de Víctimas, (Codhes) y de los coordinadores de ponentes se consideró aprobar esta modificación</p>
<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así: Artículo 208. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de veinte (20) años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.</p> <p>Parágrafo 2°. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.</p>	<p>Artículo 2° Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, Ley de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y de Restitución de Tierras, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 208. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de veinte (20) años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así: Artículo 208. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de veinte (20) años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.</p> <p>Parágrafo 2°. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.</p>	
	<p>Artículo 3° Modifíquese el artículo 194 del Decreto ley 4633 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de</p>	<p>Artículo 3° Modifíquese el artículo 194 del Decreto ley 4633 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de</p>	<p>Luego la acumulación con el Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara de la honorable Representante María José Pizarro,</p>

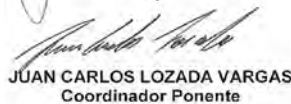
Proyecto radicado 199 del 2019 Cámara	Proyecto radicado 247 de 2019 Cámara	Texto Ponencia	Comentarios
	asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el cual quedará así: Artículo 194. <i>Vigencia y derogatorias</i> . El presente decreto ley rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia de 20 años y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el cual quedará así: Artículo 194. <i>Vigencia y derogatorias</i> . El presente decreto ley rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia de 20 años y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	de las intervenciones del Coordinador de la Mesa Nacional de Víctimas, (Codhes) y de los coordinadores de ponentes se consideró aprobar esta modificación
	Artículo 4°. Modifíquese el artículo 123 del Decreto ley 4634 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano, el cual quedará así: Artículo 123. <i>Vigencia y derogatorias</i> . El presente Decreto rige a partir de su publicación, tendrá una vigencia de 20 años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4°. Modifíquese el artículo 123 del Decreto ley 4634 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano, el cual quedará así: Artículo 123. <i>Vigencia y derogatorias</i> . El presente Decreto rige a partir de su publicación, tendrá una vigencia de 20 años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Luego la acumulación con el Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara de la honorable Representante María José Pizarro, de las intervenciones del Coordinador de la Mesa Nacional de Víctimas, (Codhes) y de los coordinadores de ponentes se consideró aprobar esta modificación
	Artículo 5° Modifíquese el artículo 156 del Decreto ley 4635 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el cual quedará así: Artículo 156. <i>Vigencia y derogatorias</i> . El presente decreto rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia de 20 años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 5° Modifíquese el artículo 156 del Decreto ley 4635 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el cual quedará así: Artículo 156. <i>Vigencia y derogatorias</i> . El presente decreto rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia de 20 años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Luego la acumulación con el Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara de la honorable Representante María José Pizarro, de las intervenciones del Coordinador de la Mesa Nacional de Víctimas, (Codhes) y de los coordinadores de ponentes se consideró aprobar esta modificación
Artículo 3°. <i>Vigencia</i> . La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias	artículo 6°. <i>Vigencia</i> . La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 6°. <i>Vigencia</i> . La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	

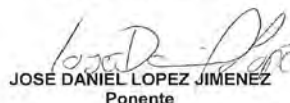
PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley 199 de 2019 Cámara, “por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma”, acumulado con el Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara “por medio de la cual se modifican los artículos 208 de Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto ley 4633 de 2011, 123 del Decreto ley 4634 de 2011, y del Decreto ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más.

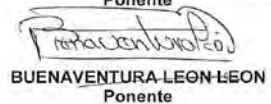
Cordialmente,


 JOHN JAIRO HOYOS GARCIA
 Coordinador Ponente


 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 Coordinador Ponente


 JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ
 Ponente

GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
 Ponente


 BUENAVENTURA LEÓN-LEÓN
 Ponente


 JUANITA GOEBERTUS ESTRADA
 Ponente


 LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
 Ponente

TEXTO PROPUESTO

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY 199 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 247 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* A través de esta ley se aumenta en diez años la vigencia de la Ley 1448 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Y de los Decretos ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011.

Lo anterior puesto que el proceso de reparación consignado en la ley y en los decretos ley étnicos se ha demorado más de lo previsto y se debe garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una paz estable y duradera.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así:

Artículo 208. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de veinte (20) años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.

Parágrafo 2°. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 194 del Decreto ley 4633 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el cual quedará así:

Artículo 194. *Vigencia y derogatorias.* El presente decreto ley rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia de 20 años y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 123 del Decreto ley 4634 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano, el cual quedará así:

Artículo 123. *Vigencia y derogatorias.* El presente decreto rige a partir de su publicación, tendrá una vigencia de 20 años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 156 del Decreto ley 4635 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el cual quedará así:

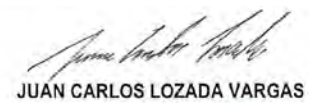
Artículo 156. *Vigencia y derogatorias.* El presente decreto rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia de 20 años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

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

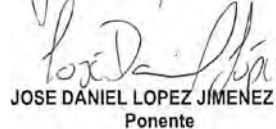
Cordialmente,


JOHN JAIRO HOYOS GARCIA

Coordinador Ponente


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Coordinador Ponente


JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ
Ponente


BUENAVENTURA LEON LEON
Ponente

GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Ponente


JUANITA GOEBERTUS ESTRADA
Ponente


LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1039 - Jueves, 24 de octubre de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley orgánica número 012 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 191 de 2019 Cámara, por medio del cual se regula y se reglamenta el ejercicio de la medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de la zootecnia y el ejercicio de técnicos y tecnólogos de programas afines y se dictan otras disposiciones.....	18
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley 199 de 2019 Cámara, por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma, acumulado con el Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara por medio de la cual se modifican los artículos 208 de Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto ley 4633 de 2011, 123 del Decreto ley 4634 de 2011, y del Decreto ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más.	27