



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 1.078

Bogotá, D. C., lunes, 13 de diciembre de 2010

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2010 SENADO

*por la cual se adoptan medidas para promover
 la oferta de suelo urbanizable.*

El Congreso de la República

DECRETA:

CAPÍTULO I

Participación de la Nación en la generación de suelo para el desarrollo de Macroproyectos de Interés Social Nacional

Artículo 1°. *Macroproyectos de Interés Social Nacional.* El Gobierno Nacional podrá promover, adoptar, ejecutar y financiar macroproyectos de interés social nacional en los que se definan, de común acuerdo con los municipios y distritos en el ámbito de sus respectivas competencias, el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas necesarias para la ejecución de operaciones urbanas integrales de impacto urbano, metropolitano o regional que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda y otros usos, con infraestructura para el sistema vial, de transporte y de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos, en predios urbanos, de expansión urbana o rurales.

Parágrafo 1°. Los macroproyectos de interés social nacional deberán localizarse en áreas urbanas, de expansión urbana o rural que apoyen el desarrollo compacto de la ciudad, o de las aglomeraciones urbanas en su conjunto cuando se trate de macroproyectos de impacto metropolitano o regional.

Parágrafo 2°. Las operaciones urbanas integrales que se adopten por medio de los Macroproyectos de que trata esta ley definirán las condiciones para la incorporación al desarrollo urbano de los predios a los que se les asigne el tratamiento urbanístico de desarrollo o de renovación urbana.

Artículo 2°. *Categorías.* Los macroproyectos de interés social nacional serán adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se diferenciarán, según tengan por objeto:

1. La definición de los términos y las condiciones de gestión y ejecución de los contenidos, actuaciones o normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial vigente, sobre la base de un acuerdo interinstitucional entre la Nación y el respectivo municipio o distrito. Con la adopción de estos macroproyectos, en ningún caso, podrán modificarse las disposiciones del respectivo plan de ordenamiento.

2. La definición, además de lo previsto en el numeral anterior, de las posibles modificaciones de las normas urbanísticas que regulan el uso del suelo del plan de ordenamiento territorial vigente, cuando ello resulte necesario para asegurar la viabilidad de la operación urbana que se adopta con el macroproyecto. En estos casos, la adopción del macroproyecto implicará la ratificación previa del Concejo municipal o distrital de la modificación de dichas normas, sobre la base del acuerdo interinstitucional entre la Nación y los municipios o distritos acerca de la oportunidad, conveniencia y posibilidad de la nueva solución de ordenamiento.

Parágrafo. Los acuerdos interinstitucionales, definirán las condiciones de cooperación y los compromisos asumidos entre el Alcalde, como el máximo orientador de la planeación en el respectivo municipio o distrito, y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con el objeto de hacer más ágil y eficaz el desarrollo de las etapas de formulación, aprobación, adopción y ejecución de los macroproyectos de interés social nacional. Los acuerdos interinstitucionales serán públicos y podrán ser consultados por cualquier interesado.

Artículo 3°. *Procedimiento de anuncio, formulación, aprobación y adopción.* El anuncio, formulación, aprobación y adopción de los macroproyectos de interés social nacional se regirá por las siguientes reglas:

1. Para los macroproyectos a que se refiere el numeral 1 del artículo anterior:

1.1. **Anuncio.** El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial anunciará los Macroproyectos de Interés Social Nacional que cumplan con las condiciones de viabilidad en los términos que defina el reglamento.

1.2. **Formulación.** Una vez el macroproyecto haya sido anunciado, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial elaborará el proyecto de formulación del macroproyecto, el cual se someterá a trámite de concertación interadministrativa con el alcalde municipal o distrital. Para la concertación del proyecto, se dispondrá de treinta (30) días prorrogables hasta por un término adicional de quince (15) días cuando la etapa de concertación no haya concluido en el término inicial.

1.3. **Adopción.** Una vez concluido el trámite de formulación y su correspondiente concertación interadministrativa, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá adoptar con carácter definitivo, dentro de los veinte (20) días siguientes prorrogables hasta por un término adicional de quince (10) días, el documento de formulación del macroproyecto, consolidado con las observaciones que resultaren pertinentes para la ejecución de la respectiva operación urbana.

Cuando de la adopción del macroproyecto se desprendiera la necesidad de modificar instrumentos que desarrollen las determinaciones del plan de ordenamiento territorial, corresponderá al Alcalde municipal o distrital adelantar el trámite previsto en la normatividad vigente para su modificación, en los términos previstos en el acuerdo interinstitucional celebrado con la Nación. Entre tanto, la expedición de licencias urbanísticas y la ejecución de las actuaciones previstas en el macroproyecto se sujetará a lo previsto en la resolución de adopción, salvo que en la misma se prevea lo contrario, en razón de la obligación de adelantar trámites tendientes a la concertación o aprobación de las modificaciones propuestas a los instrumentos que desarrollen el plan de ordenamiento con otras autoridades públicas o con las empresas de servicios públicos. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.

La modificación de las disposiciones contenidas en los instrumentos de planificación que complementen y desarrollen el plan de ordenamiento territorial previstos en la Ley 388 de 1997, se efectuará teniendo en cuenta únicamente las instancias o autoridades a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto de la modificación necesaria para el desarrollo del macroproyecto.

2. Para los macroproyectos a que se refiere el numeral 2 del artículo anterior:

2.1. **Anuncio.** El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial anunciará los Macroproyectos de Interés Social Nacional que cumplan con las condiciones de viabilidad en los términos que defina el reglamento.

2.2. **Formulación.** Una vez el macroproyecto haya sido anunciado, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial elaborará el proyecto de formulación del macroproyecto, el cual se someterá a trámite de concertación interadministrativa con el alcalde municipal o distrital. Para la concertación del proyecto, se dispondrá de treinta (30) días prorrogables hasta por un término adicional de quince (15) días cuando la etapa de concertación no haya concluido en el término inicial.

2.3. **Aprobación y adopción.** Una vez concluido el trámite de concertación interadministrativa, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá aprobar, dentro de los treinta (30) días siguientes, el documento técnico de formulación con el carácter de documento preparatorio de la resolución de adopción definitiva por parte del mismo Ministerio. Durante el mismo término, el Ministerio elaborará un documento resumen con la memoria explicativa del macroproyecto como medio de divulgación y socialización pública.

Para la adopción del macroproyecto se seguirá el siguiente procedimiento:

2.3.1. El documento resumen se someterá a proceso de información pública por un término mínimo de veinte (20) días, en las condiciones que defina el reglamento del Gobierno Nacional.

2.3.2. Una vez iniciado el trámite de información pública, el documento técnico de formulación se someterá a concertación con la corporación autónoma regional o autoridad ambiental correspondiente, siempre que sea necesario definir la delimitación y reglamentación de las áreas de reserva y protección ambiental y demás condiciones para la protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, para lo cual dispondrá de un término improrrogable de treinta (30) días.

Si la autoridad ambiental no se hubiere pronunciado definitivamente dentro de este término o si habiéndose pronunciado no se lograre la concertación, le corresponderá al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial adelantar la concertación de dichos asuntos ambientales, para lo que dispondrá de un término improrrogable de veinte (20) días contados a partir del vencimiento del plazo anteriormente señalado.

2.3.3. Culminado el proceso de concertación ambiental, cuando a ello hubiere lugar, el Alcalde someterá a consideración del concejo municipal o distrital las modificaciones a las normas de uso del suelo del plan de ordenamiento territorial, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo de los documentos de formulación consolidados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para el efecto.

En el evento que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación que pretenda introducir el Concejo a los documentos consolidados de formulación deberá demostrar las ventajas de la modificación sobre la solución de ordenamiento propuesta y contar con la aceptación previa y por escrito del Alcalde.

Transcurridos treinta (30) días desde la presentación de la propuesta de modificación a las normas del plan de ordenamiento sin que el concejo municipal o distrital ratifique las modificaciones al mismo, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

2.3.4. Cumplidos los trámites señalados en los numerales precedentes, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá adoptar con carácter definitivo, y mediante Resolución, el macroproyecto con las modificaciones que fueran pertinentes en razón del proceso de concertación y aprobación previsto en esta ley.

Parágrafo 1°. El reglamento determinará el contenido de los documentos de formulación del macroproyecto que se someterán a consideración de la corporación autónoma regional o autoridad ambiental correspondiente y del Concejo municipal o distrital a efectos de adelantar tanto el trámite de concertación ambiental, como de ratificación a las modificaciones de las normas de uso del suelo del plan de ordenamiento territorial vigente.

Parágrafo 2°. El incumplimiento de los términos previstos en esta ley y en la Ley 388 de 1997 para el pronunciamiento de las autoridades que intervienen en los procesos de formulación, concertación ambiental, aprobación y adopción de los macroproyectos de interés social nacional y de los demás instrumentos de planeación del territorio, constituirá falta grave en cabeza del director de la entidad responsable.

Parágrafo 3°. Las entidades territoriales, las entidades públicas interesadas y los particulares, también

podrán elaborar los estudios que señale el reglamento con la finalidad de determinar la necesidad o procedencia de realizar determinadas actuaciones urbanísticas, precisar su ámbito y características, para ser sometidas a consideración del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a fin de identificar su carácter, incidencia o interés social nacional y definir las condiciones para su anuncio, formulación, aprobación y adopción como macroproyecto de interés social nacional.

Artículo 4°. *Efectos de la adopción.* La adopción de los macroproyectos de interés social nacional producirá, de conformidad con su contenido, los siguientes efectos:

1. La prevalencia de sus normas que constituirán determinantes de ordenamiento y serán, por tanto, de obligada observancia por parte de los municipios y distritos en las posteriores revisiones y modificaciones de sus planes de ordenamiento territorial. La modificación de los macroproyectos será adoptada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial siguiendo el mismo trámite previsto en la presente ley para su aprobación y adopción.

2. La obligatoriedad del cumplimiento de sus disposiciones por todas las personas de derecho público y privado. Para el efecto, las licencias de urbanización y construcción para el desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional se otorgarán con sujeción a las normas adoptadas en los mismos o en las unidades de ejecución que se establezcan para su desarrollo.

3. La destinación de los predios e inmuebles incluidos en su ámbito de planificación y/o gestión a los usos urbanos y aprovechamientos que resulten aplicables en virtud de las disposiciones del macroproyecto.

4. La declaratoria de utilidad pública e interés social de los inmuebles ubicados en suelo urbano, de expansión urbana o rural delimitados por el macroproyecto, para adelantar los procedimientos de enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial y/o para la imposición de servidumbres. Se entenderán incluidos en esta declaratoria los terrenos necesarios para ejecutar las obras exteriores de conexión del macroproyecto con las redes principales de infraestructura vial y de servicios públicos.

Artículo 5°. *Ejecución.* Corresponderá al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), ejecutar los recursos y desarrollar las actividades necesarias para ejecutar y/o financiar los macroproyectos de interés social nacional en los que se inviertan recursos por parte del Gobierno nacional. El Gobierno Nacional reglamentará esta materia.

Las entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital, y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de los macroproyectos de interés social nacional, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia mercantil con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 o en las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 6°. *Régimen de transición.* Los Macroproyectos de Interés Social Nacional que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en curso, continuarán su trámite de identificación y determinación, formulación, adopción o ejecución, de conformidad con el procedimiento previsto en los Decretos 4260 de 2007 y 3671 de 2009 que reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007.

CAPÍTULO II

De la clasificación del suelo

Artículo 7°. *Clasificación del suelo.* Además de lo previsto en el artículo 33 de la Ley 388 de 1997, los planes de ordenamiento territorial señalarán los límites físicos y las condiciones generales del uso de los suelos rurales que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales, teniendo en cuenta la necesidad del crecimiento urbano y la adecuada utilización agrológica de dichas zonas.

En todo caso, los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana a que se refieren los artículos 31 y 32 de la Ley 388 de 1997, solo podrán ampliarse sobre los suelos a que se refiere el artículo 54 del Decreto Ley 1333 de 1986, cuando se requiera en razón de las necesidades de la expansión urbana, y siempre que no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente calidad o condición. El Gobierno nacional reglamentará esta materia.

Parágrafo. Los suelos de expansión urbana clasificados y delimitados por los planes de ordenamiento territorial que se hayan adoptado por parte de los municipios y distritos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, se incorporarán al desarrollo urbano a través de los procedimientos previstos para la adopción de planes parciales o de los macroproyectos de interés social nacional, en todo de conformidad con la normatividad vigente que sea aplicable a dicho efecto.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Juan Lozano Ramírez,

Senador.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Me asiste la absoluta certeza frente a la necesidad de recuperar por el bien de Colombia, un instrumento que permita masiva, ordenada y transparentemente, habilitar suelo para la construcción de vivienda digna en el país, y particularmente para la construcción de vivienda de interés social y prioritario.

En medio del dolor, la tragedia y la desolación que han quedado como saldo de la oleada invernal que vivió Colombia a partir de noviembre de 2010, resulta evidente que, más allá de la ayuda humanitaria de emergencia, se debe habilitar masivamente suelo con condiciones aceptables para que nuestros compatriotas más pobres no estén condenados a arriesgar sus vidas en zonas inundables o de deslizamientos, catalogadas como de alto riesgo. El fondo de la tragedia de Bello, está asociada con los altísimos costos del suelo urbanizable en esa zona, y con los asentamientos en zonas que no reúnen las condiciones necesarias para asegurar la vida de las personas que habitan en esos terrenos.

Entre otras herramientas de planificación y de ordenación del suelo, y dentro del marco de los esfuerzos que quiere adelantar la administración del presidente Juan Manuel Santos para tonificar la locomotora de la vivienda como generadora de empleo, desarrollo y equidad, este proyecto de ley busca consolidar la institución de los Macroproyectos de Vivienda, excluyéndolos de un cuerpo normativo más amplio –valga decir, la ley de techo digno y ciudades justas– para priorizarlos con el propósito de obtener una aprobación más pronta de este honorable Congreso y ganar muchos meses para la habilitación del suelo.

Así, este proyecto de ley se ha venido discutiendo y trabajando en conjunto con el Ministerio de Ambien-

te, Vivienda y Desarrollo Territorial, recoge un grado pleno de entendimiento con el Gobierno, incorpora el producto y la dedicación de los funcionarios del Ministerio, cuyo compromiso es sobresaliente, y además, hace parte de los proyectos estratégicos definidos tanto en los acuerdos para la prosperidad del Presidente Santos, como de la Mesa de Unidad Nacional. El texto que a continuación se desarrolla es producto de ese trabajo, observa plenamente lo dispuesto por la honorable Corte Constitucional, está inspirado en consideraciones de planeación moderna, equidad y justicia social. Esperamos que tenga un pronto trámite.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional para subsanar el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, representados principalmente en la asignación de mayores recursos para el subsidio familiar de vivienda, el fortalecimiento institucional de las entidades nacionales ejecutoras de la política de vivienda, la implementación de los programas de cobertura condicionada para créditos de adquisición de vivienda y de ahorro voluntario contractual, entre otros, se ha evidenciado en los últimos años que en las principales áreas urbanas la escasez y la lentitud con la que el suelo urbanizable se transforma en suelo donde se puede edificar, definitivamente retrasan el cumplimiento de los objetivos de la política para el desarrollo de programas de vivienda, en especial para la vivienda de interés social.

El balance del mercado nos muestra que durante el período 2005-2009 se formaron en promedio 285.000 hogares mientras solo se construían 140.000 viviendas formales y, por supuesto, este nivel de desequilibrio de la oferta de vivienda fue cubierto por el sector informal. Según las cifras del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), el 58% del *stock* de vivienda del país es de origen informal. En ciudades como Cartagena, este porcentaje asciende al 69%.

Actualmente en materia de vivienda de interés prioritario (VIP), el mercado formal solo está atendiendo el 29% de la demanda a nivel nacional y en ciudades como Bogotá y Soacha, la oferta formal de VIP solo cubre el 11% de las necesidades. Adicionalmente, en el caso Bogotá, según datos de la Cámara Colombiana de la Construcción, la oferta agregada de vivienda formal está experimentando una disminución del 8% con relación a los últimos diez años. Específicamente, en el rango VIP, a septiembre de 2010, la oferta de vivienda solo alcanzó las 393 unidades, es decir, un 82% menos que las que se ofrecieron en promedio durante la última década.

Esta situación también ha afectado a las familias afiliadas a las Cajas de Compensación Familiar (operadores nacionales del Subsidio Familiar de Vivienda), pues la falta de oferta de suelo para construir viviendas de interés social no permitió aplicar cerca de 15.000 subsidios para VIP durante los dos últimos años.

Para ilustrar cómo las restricciones a la oferta de suelo limitan el desarrollo de programas de vivienda, es importante tener en cuenta que de acuerdo con el diagnóstico de la estrategia “Construir Ciudades Amables - 2019”, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en las cinco ciudades más grandes, el crecimiento del déficit de vivienda asciende a más de 47 mil unidades, o el 50% de la demanda anual (95.600 hogares).

De acuerdo con este documento, para cumplir con el requerimiento de suelo para cubrir las necesidades de vivienda de los hogares que se forman anualmente se deben habilitar cerca de 950 hectáreas, y otras 450 más para atender el déficit cuantitativo, para un total de 1.407 hectáreas por año. A nivel nacional, son ne-

cesarias 3.566 hectáreas anuales, de las cuales 2.319 atenderían el incremento de hogares y 1.247 el déficit acumulado de vivienda.

Al comparar este nivel de requerimiento de suelo (1.407 ha) con la cantidad de suelo habilitado como urbanizable por medio de planes parciales (que son los instrumentos contemplados en la Ley 388 de 1997 para incorporar los suelos de expansión y determinados suelos urbanos al desarrollo urbano), según los cálculos del MAVDT, encontramos que durante los últimos cinco años, en cinco de las principales ciudades (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Pereira) sólo se incorporaron un promedio de 95,39 hectáreas brutas al año, de las cuales 60,29 hectáreas corresponden a predios urbanos y 35,10 hectáreas a predios localizados en suelo de expansión urbana¹.

Estas cifras que revelan el modestísimo balance de incorporación de suelo para el desarrollo urbano, mediante la figura de los planes parciales, ponen de relieve la necesidad de atender con celeridad los problemas de escasez de suelo urbanizable e incrementar la escala de producción de vivienda².

Y es precisamente en este contexto que el actual Gobierno plantea aumentar la construcción de vivienda en un 80% para alcanzar un millón de viviendas en el cuatrienio (650.000 se destinarán a vivienda de interés social). Para ello, la estrategia contempla incrementar la inversión del sector en un 83% respecto al cuatrienio anterior y generar la habilitación de unas 7.000 hectáreas de suelo, de las cuales cerca de 4.000 se destinarían a la ejecución de grandes operaciones urbanas mediante macroproyectos de interés social nacional, como respuesta a las dificultades para la habilitación de suelos urbanizables para ejecutar proyectos de vivienda en las escalas de producción que requiere el país.

Ahora bien, la figura de los Macroproyectos fue introducida inicialmente a nuestro ordenamiento jurídico por medio de la Ley 1151 de 2007, como respuesta a las dificultades para generar suelo habilitado para desarrollos urbanos en las magnitudes que se requieren para hacer frente al déficit de vivienda que existe en el país y para promover la concurrencia de recursos de la Nación, de las entidades territoriales y del sector privado para asegurar la viabilidad financiera de los proyectos VIS.

Durante su vigencia, el Gobierno Nacional adoptó diez (10) Macroproyectos en nueve ciudades del país

¹ El documento Conpes 3583 de 2009 “Lineamientos de Política y Consolidación de los Instrumentos para la Habilitación de Suelo y Generación de Oferta de Vivienda” identificó, como los principales problemas para la incorporación de suelo al desarrollo urbano, los siguientes: las deficiencias de los planes de ordenamiento territorial adoptados en cuanto a su articulación con los planes de desarrollo municipal y los planes maestros de servicios públicos, así como en la gestión municipal frente a la aplicación de los instrumentos para generar suelo; la dificultad para controlar el precio del suelo y la escasez de recursos para construir infraestructura vial y de servicios públicos que permitan la urbanización del suelo; la falta de recursos para desarrollar los estudios que posibiliten la definición de las zonas de amenaza y riesgos y del cual se determinan las áreas aptas para urbanizar; y la baja participación del sector privado en la formulación y ejecución de los proyectos a gran escala.

² En cuanto a la dimensión media de los proyectos VIS que se desarrollan en el país es necesario resaltar que el 68% son menores de 50 unidades y se desarrollan en media hectárea, aproximadamente, y el 90% son menores a 100 unidades y se desarrollan en una hectárea, como máximo.

que permitieron habilitar 1.850 hectáreas para un potencial de 127.000 viviendas. A la fecha, el Gobierno ha asignado recursos por 345 mil millones de pesos que han permitido adelantar la habilitación de suelo en obras de urbanización para 21.587 viviendas y la construcción de 11.531 soluciones.

La figura de los Macroproyectos fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-149 del 4 de marzo de 2010, por considerar la honorable Corte Constitucional que la Ley 1151 no previó fórmulas para coordinar el ejercicio de las competencias municipales en la regulación de los usos del suelo frente a las decisiones del Gobierno Nacional.

No obstante, expresó la Corporación que “No es que se impida la viabilidad jurídica de los MISN, sino que estos deben observar los principios constitucionales, especialmente aquellos que imponen el respeto por las competencias asignadas a las autoridades locales.”. Agrega la Corte que la inconstitucionalidad de los Macroproyectos “está dada en términos de validez jurídica, es decir, de oposición entre la ley la Constitución, y no en términos de eficacia jurídica”.

Por ello, a través de esta iniciativa se propone introducir nuevamente en el ordenamiento jurídico la figura de los Macroproyectos de Interés Social Nacional, concebidos como operaciones integrales, con participación de la Nación, acorde con lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política de 1991, y con las cuales se asegure el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental urbana que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda en proyectos de gran escala con impacto urbano, metropolitano o regional.

Las operaciones urbanas correspondientes a los Macroproyectos de Interés Social Nacional se adelantarán de común acuerdo con los municipios y distritos, atendiendo a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en ejercicio de la autonomía reconocida a las entidades territoriales para regular los usos del suelo y dentro de los límites impuestos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Con el fin de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y lograr los objetivos propuestos tanto por el Gobierno Nacional como por las entidades territoriales, es imperioso que las soluciones de ordenamiento propuestas mediante Macroproyectos se adelanten atendiendo los principios que rigen la función administrativa, especialmente con celeridad y eficacia, para lo cual la presente iniciativa define el conjunto de procedimientos a que se debe someter la aprobación de los usos del suelo por parte de las autoridades e instancias de planeación municipal y distrital, con el fin de garantizar que estas actuaciones permitan habilitar el suelo para usos urbanos de la manera más expedita teniendo en cuenta que el desarrollo de tales acciones implica la realización de derechos de rango constitucional, tales como el derecho a la vivienda digna y el acceso a los servicios públicos.

Finalmente, y para afrontar las dificultades derivadas del crecimiento poblacional, en la presente iniciativa se plantea la posibilidad para que los municipios y distritos, a través de sus planes de ordenamiento territorial, puedan ampliar los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana sobre los suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III cuando estos sean requeridos en razón de las necesidades de expansión urbana, siempre que no sea posible destinar para este fin suelos de diferente calidad o condición.

Juan Lozano Ramírez,
Senador.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

(artículos 139 y siguientes, Ley 5ª de 1992)

El día 9 de diciembre de 2010, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 208, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Senador *Juan Lozano Ramírez*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 9 de diciembre de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 208 de 2010 Senado, *por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 9 de diciembre de 2010

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente,

Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se introduce en la Ley 599 de 2000, el delito de conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas, se modifican los artículos 109, 110, 120, 35 y 38 del Código Penal, como medidas para garantizar la seguridad vial en Colombia.

10000- 00356158

Bogotá, D. C., 26 de noviembre de 2010

Doctor

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

Secretario Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 110 de 2010 Senado, por medio de la cual se introduce, en la Ley 599 de 2000, el delito de conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas, se modifican los artículos 109, 110, 120, 35 y 38 del Código Penal, como medidas para garantizar la seguridad vial en Colombia.

Respetado doctor:

Cursa en la Comisión Primera del honorable Senado de la República la iniciativa parlamentaria de la referencia, la cual se encuentra pendiente de discutir ponencia en primer debate, por lo que se considera oportuno dar a conocer el concepto institucional desde la perspectiva del sector de la Protección Social, el cual fue elaborado tomando como documento base el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 643 del 14 de septiembre de 2010.

Consideraciones generales

La finalidad del proyecto de ley es adicionar al Código Penal, como conducta punible, la conducción de vehículo automotor o motocicleta bajo la influencia de sustancias alucinógenas que produzcan una disminución de las capacidades físicas o psíquicas y/o en estado de embriaguez, a partir del segundo grado.

La introducción propuesta se hará en el Libro II, Parte Especial de los Delitos en Particular, Título I, *Delitos contra la Vida y la Integridad Personal*, con un nuevo capítulo que se denominará Capítulo IX: *De la seguridad vial y la conducción en estado de embriaguez bajo el influjo de sustancias alucinógenas*, modificando en consecuencia los artículos 109, 110, 120, 35 y 38 del Código Penal.

El proyecto de ley consta de nueve (9) artículos: El primero señala el objeto ya descrito en el párrafo anterior; el segundo precisa que el Capítulo IX, Título I, del Libro II de la Ley 599 de 2000 tendrá un artículo nuevo, esto es, el 134-A que tipifica la conducta punible estableciendo que *“El que condujere un vehículo automotor o motocicleta bajo la influencia de sustancias alucinógenas que produzcan una disminución de sus capacidades físicas o psíquicas, y/o en estado de embriaguez a partir del segundo grado, incurrirá, siempre que la conducta no se subsuma en una contravención o delito sancionado con pena mayor, en arresto de ocho (8) a treinta (30) días, con un párrafo que precisa: “El que por esta misma conducta sea objeto de sanción administrativa que implique la privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas, quedará sometido en cuanto a dicha sanción administrativa a aquella sanción de mayor duración.”*

El artículo 3° del proyecto de ley objeto de estudio dispone que el Capítulo IX, del Título I, del Libro II de la Ley 599 de 2000, tendrá un artículo 134-B que reza *“El conductor que con sujeción a las formalidades previstas en la ley, sea requerido por la autoridad competente y se negare a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación del estado de embriaguez o de la influencia de sustancias psicoactivas, incurrirá en arresto tres (3) a quince (15) días y privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas de uno (1) a seis (6) años.”*

Con el artículo 4° de la iniciativa parlamentaria, se pretende modificar el inciso 2° del artículo 109 de la Ley 599 de 2000, precisando la sanción punitiva cuando la conducta culposa sea cometida utilizando medios motorizados o arma de fuego, la cual será de seis (6) a diez (10) años de prisión y privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas y la de privación del derecho a la tenencia y porte de arma, de tres (3) a cinco (5) años.

En el artículo 5° que modifica el artículo 110 del Código Penal, se establecen dos nuevas circunstancias de agravación punitiva para el homicidio culposo señalado en el artículo 109 *ibídem*, en los siguientes casos:

“(…)

3. Si al momento de cometer la conducta el agente no es titular de la Licencia de Conducción exigida por la ley o su licencia había sido anulada, invalidada, suspendida o retenida y la causa de ello no ha sido superada.

4. Si al momento de cometer la conducta el agente se niega a someterse a los exámenes o pruebas destinadas a establecer la existencia de un estado de embriaguez o alcoholemia o de consumo de drogas o sustancias estupefacientes o alucinógenas”.

El artículo 6° del proyecto de ley modifica el inciso 2° del artículo 120 de la Ley 599 de 2000 en el sentido de señalar que, cuando la conducta culposa sea cometida utilizando medios motorizados o arma de fuego, la pena se **incrementará de la mitad a las tres cuartas partes** y privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas y la de privación del derecho a la tenencia y porte de arma, respectivamente de tres (3) a cinco (5) años.

El arresto se adiciona como pena privativa de la libertad según el artículo 7° del proyecto que modifica el artículo 35 del Código Penal y en seguida, en el artículo 8° se crea un nuevo artículo en el Código Penal que contiene las reglas a las que estará sujeta la pena de arresto, siendo ellas:

“1. La pena de arresto tendrá una duración máxima de seis (6) meses.

2. A la pena de arresto le serán aplicables las normas sobre el cumplimiento de la pena de prisión, así como los beneficios penitenciarios que supongan la reducción de la condena presentes en este código.

3. La pena de arresto configura una sanción penal y, en ningún caso, se tendrá como una medida de seguridad.

4. A la pena de arresto le será aplicable la sustitutiva de arresto domiciliario en los mismos términos del artículo 38 del presente código.

5. La pena de arresto solo generará antecedente penal cuando su aplicación se derive de la sanción a una conducta penal reiterada mínimo tres (3) veces”.

Análisis de constitucionalidad

Respecto a la constitucionalidad de la iniciativa, vale la pena anotar que ella cuenta con unidad de materia como requisito material del examen de constitucionalidad previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, dado que las disposiciones tienen una conexión que puede establecerse como razonable y objetiva, por lo que puede decirse que cumple con los requisitos generales de coherencia y lógica jurídica; igualmente, sucede con el título de la ley¹, que se refiere al núcleo temático de la misma.

De acuerdo con el contenido del proyecto de ley en estudio no se encuentra que se trate de una materia que por disposición expresa del artículo 154 de la Constitución Política esté restringida a iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional, razón por la cual, el Congreso de la República, con base en la cláusula general de competencia legislativa, es competente para adelantar la regulación sobre esta materia.

¹ *Por medio de la cual se introduce en la Ley 599 de 2000, el delito de conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas, se modifican los artículos 109, 110, 35 y 38 del Código Penal, como medidas para garantizar la seguridad vial en Colombia.*

En consecuencia, una vez revisado el texto del proyecto de ley y su exposición de motivos se observa que cumple con lo prescrito en los artículos 158, 169 y 154 de la Constitución Política en cuanto a la unidad de materia y competencia de los miembros del Congreso Nacional para presentar la iniciativa.

De otro lado, en este acápite es pertinente traer a colación el pronunciamiento de la honorable Corte Constitucional que, en Sentencia C-587 del 12 de noviembre de 1992, Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón, respecto al tema de la responsabilidad que le cabe al Estado en relación con los derechos fundamentales, en este caso el derecho a la vida, ha señalado que no debe vulnerarlos y que está en la obligación de hacer todo lo que esté a su alcance para respetarlos, garantizarlos, protegerlos y promoverlos y una de las formas es tipificando como delitos aquellas conductas que los pueda vulnerar. Dice la Corte Constitucional lo siguiente:

“(…)

Si mientras la Constitución protege el derecho a la vida, el legislador no hace punible el delito de homicidio, y el juez no cumple eficazmente con su función judicial, un homicidio impune es, no solamente la vulneración de un derecho fundamental por parte de un particular; sino, en última instancia, un hecho cuya responsabilidad compete directamente al Estado.

Por ello, el hecho de que exista nueva concepción de orden constitucional y de los derechos fundamentales, que se convierten en normas de obligatorio cumplimiento frente a todos, no implica que el Estado diluye o comparte su responsabilidad, sino por el contrario la acrecienta, debiendo responder, de una u otra manera, por la eficaz aplicación de tales derechos. [...]

Todo lo cual lleva a la conclusión de que, si bien los particulares están vinculados por la fuerza normativa de los derechos constitucionales fundamentales, es el Estado el principal responsable de su protección, garantía, respeto y promoción”.

Las medidas contenidas en el proyecto de ley están dotadas de las características anotadas en la sentencia citada, porque buscan sancionar con pena privativa de la libertad a las personas que conducen vehículo automotor o motocicleta bajo la influencia de sustancias alucinógenas que disminuyen sus capacidades físicas y síquicas y/o en estado de embriaguez en cuanto comprometen la vida y la integridad física de las demás personas.

Análisis de conveniencia

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria se enmarca dentro de la realidad que actualmente vive Colombia, el porcentaje de accidentalidad vial por el consumo de sustancias psicoactivas según estudio realizado por la Universidad Nacional, señala lo siguiente:

(…)

En Colombia alrededor del 40% de la población consume regularmente licor; frente a un 6,9% de la población que entre los 14 y los 55 años ingiere regularmente otras sustancias psicoactivas. Aunque el fenómeno del alcoholismo es de lejos el problema de salud pública más importante, este se deja en manos de asociaciones voluntarias de bebedores y se limita a unas cuantas normas dirigidas a prohibir la venta de licor a menores de edad y a sancionar a quienes conducen embriagados. El tema hay que tratarlo como asunto central por los problemas de convivencia al estar en crisis nuestro sistema de acuerdos, las dificultades para lograr ingresos dignos, la falta de oportunidades y la poca credibilidad en las posibilidades de la justicia.

Existe una enorme correlación entre la conflictividad de la vida cotidiana y la desesperanza materializada en el recurso del alcohol, entre los bajos niveles de autorregulación y capacidad de regulación social y su expresión en los desenlaces de sangre. Pese a que se magnifica en estos últimos años su disminución, hay cerca de 40 muertos por cada cien mil habitantes al año –sin contar los muertos del conflicto armado– cuando el promedio mundial no alcanza dos muertes violentas por cien habitantes año.

Además, en al menos el 40% de los muertos en accidentes de tránsito se encuentra asociado el consumo de licor. En el 50% de los muertos por armas cortopunzantes, en el 33% de las muertes por armas de fuego, en el 35% de los suicidios y en el 10% de las muertes accidentales, está presente el alcohol.

Con estas cifras, no se pretende soslayar la naturaleza de los conflictos de la vida cotidiana, atribuyendo al consumo de licor la responsabilidad de los hechos de sangre, pues lo cierto es que en la sociedad colombiana los desenlaces violentos son corrientes de esperar; casi independientemente de la naturaleza de los conflictos. Pero no hay duda de que el consumo de licor y otras sustancias psicoactivas cumplen un nefasto papel por estudiar, que amenazan la vida y que se encuentran en la raíz de las altas tasas de morbimortalidad en Colombia”².

A su turno, la honorable Corte Constitucional, en fallo sobre la seguridad vial y el deber que tienen las autoridades de la República de proteger a las personas en su vida, ha señalado:

“Si bien es cierto el tránsito automotor es una actividad que es trascendental en las sociedades contemporáneas, pues juega un papel muy importante en el desarrollo social y económico y en la realización de los derechos fundamentales³, no lo es menos, que la actividad del tránsito automotor implica también riesgos importantes y, por lo tanto, puede ser regulada por el legislador para el cumplimiento de los fines constitucionales anteriormente mencionados. Al respecto, la Corte en Sentencia C-529 de 2003, con ponencia del Magistrado Eduardo Montealegre Lynett, consideró lo siguiente:

La importancia y el carácter riesgoso del tránsito vehicular justifican entonces que esta actividad pueda ser regulada de manera intensa por el Legislador; quien puede señalar reglas y requisitos destinados a salvaguardar la vida e integridad de las personas, así como a proteger los bienes y propiedades. Por ello, esta Corte ha resaltado que el tránsito es una actividad “frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas”⁴. El control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito debe entonces ser dúctil, a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración y de las facultades del Legislador para regular el tránsito, debido a su carácter riesgoso. Con esos criterios entra entonces la Corte a estudiar los cargos contra los parágrafos acusados.” (negrilla fuera de texto).

En este orden de ideas, puede afirmarse que las normas propuestas en el proyecto de ley bajo estudio, desde esta perspectiva estarían justificadas, en especial, el

² http://historico.unperiodico.unal.edu.co/Ediciones/90/11_a.htm. Se resalta.

³ Sentencia 0-529 de 2003 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁴ Sentencia 0-309 de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 19.

artículos 2°, de la Seguridad Vial y la conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias alucinógenas y el artículo 3°, la oposición a la comprobación de dicho estado.

De otra parte y teniendo en cuenta lo expuesto, no solo se debe incrementar la sanción a la que está expuesta la persona que por culpa mata a otra en estado de embriaguez, conforme a lo señalado en el artículo 110 Código Penal, sino también las lesiones culposas cometidas bajo los mismos efectos, a la luz del artículo 121 ibídem. La Corte Constitucional, respecto a los agravantes contenidos en los mencionados artículos, manifestó:

“(…)

Dentro del desarrollo legislativo sobre la forma de tipificar y punir los delitos culposos, se dio un paso entre la culpa prevista en el Código Penal anterior (Decreto Ley 100 de 1980) y la contemplada en la Ley 599 de 2000, considerándose en la primera que el agente incurría en culpa cuando realizaba el *“hecho punible por falta de previsión del resultado previsible”* o cuando *“habiéndolo previsto”* confiaba en poder evitarlo (artículo 37), mientras que en el texto que ahora rige se acogió, además de la previsibilidad que se le exige al agente, la *“infracción al deber objetivo de cuidado”* (artículo 23).

Esta nueva visión doctrinaria en materia punitiva adoptada por el legislador y decantada por la jurisprudencia, *“se satisface con la teoría de la imputación objetiva, según la cual un hecho causado por el agente le es jurídicamente atribuible a él si con su comportamiento ha creado un peligro para el objeto de la acción no abarcado por el riesgo permitido y dicho peligro se realiza en el resultado concreto”* (sentencia de casación de noviembre 8 de 2007, rad. 27.388, M. P. Julio Enrique Socha Salamanca, subrayado en el original)⁵.

Según esa misma decisión, corresponde al operador judicial, al momento de analizar el resultado objeto de análisis, determinar si el comportamiento fue el adecuado para producir el resultado, para el caso, **la vulneración del derecho a la vida o a la integridad personal del presunto ofendido**. Al respecto agregó:

“Lo anterior significa que, frente a una posible conducta culposa, el juez, en primer lugar, debe valorar si la persona creó un riesgo jurídicamente desaprobado desde una perspectiva ex ante, es decir, teniendo que retrotraerse al momento de realización de la acción y examinando si conforme a las condiciones de un observador inteligente situado en la posición del autor, a lo que habrá de sumársele los conocimientos especiales de este último, el hecho sería o no adecuado para producir el resultado típico⁶.

En segundo lugar, el funcionario tiene que valorar si ese peligro se realizó en el resultado, teniendo en cuenta todas las circunstancias conocidas ex post”.

Se hace notar que el proyecto de ley no contempla en sus disposiciones la agravación de las lesiones culposas por encontrarse el conductor del automotor o

motocicleta bajo el influjo de sustancias psicoactivas que produzcan disminución de sus capacidades físicas o psíquicas y/o en estado de embriaguez.

Obviamente que este Ministerio considera que el incremento de las penas y de los agravantes y la creación de nuevos tipos penales no constituyen, por sí solo, un combate totalmente eficaz contra la inseguridad vial generada por los conductores de vehículos y motocicletas en las circunstancias señaladas en el proyecto de ley, si el mismo no se encuentra acompañado de toda una política que formule y entronice toda una cultura de sensibilización y concientización a la cual se alude en el Decreto 120 de 2010, *por el cual se adoptan medidas en relación con el consumo de alcohol*, el cual tiene por objeto proteger al menor de edad y a la comunidad en general de los efectos nocivos del consumo de bebidas alcohólicas y establecer medidas tendientes a la reducción del daño y la minimización del riesgo de accidentalidad, violencia cotidiana y criminalidad asociada al consumo inmoderado de alcohol.

El Ministerio de la Protección Social, bajo la coordinación de la Dirección General de Salud Pública, viene desarrollando un programa cuyo objetivo principal es el logro de una nueva cultura que favorezca el consumo responsable de alcohol, previniendo y mitigando los principales riesgos que suelen estar asociados a este, entre los que se destacan la accidentalidad, las conductas delictivas y violencia, tanto la intrafamiliar como la violencia común.

La iniciativa que compromete a los sectores de movilidad, convivencia ciudadana, seguridad, educación, cultura y desarrollo social plantea una adecuación de las normas en materia penal de forma tal que realmente disuadan a la comunidad de cometer dichas conductas, en el marco más amplio de una entronización de valores deseables en el sociedad colombiana.

En conclusión, se considera que el proyecto de ley, *por medio de la cual se introduce en la Ley 599 de 2000, el delito de conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas, se modifican los artículos 109, 110, 120, 35 y 38 del Código Penal, como medidas para garantizar la seguridad vial en Colombia*, resulta conveniente e incidirá favorablemente en la reducción de los indicadores de mortalidad asociadas a la accidentalidad vial que hoy representan la mayor carga en los grupos de edad de 5 a 44 años.

Cordialmente,

Mauricio Santa María Salamanca,
Ministro de la Protección Social.

CC. Ponente: honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre

CONTENIDO

Gaceta número 1.078 - Lunes, 13 de diciembre de 2010	
SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 208 de 2010 Senado, por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable.	1
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto Jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 110 de 2010 Senado, por medio de la cual se introduce en la Ley 599 de 2000, el delito de conducción en estado de embriaguez o bajo el influjo de sustancias psicoactivas, se modifican los artículos 109, 110, 120, 35 y 38 del Código Penal, como medidas para garantizar la seguridad vial en Colombia.	5

⁵ En esa oportunidad, la Sala de Casación Penal remite a planteamientos expuestos en las Sentencias 24.696 (diciembre 7 de 2005), 16.636 (mayo 20 de 2003), 12.742 (abril 4 de 2003), M. P. Álvaro Orlando Pérez Pinzón (en todas las anteriores), y 12.657 (septiembre 16 de 1997), M. P. Jorge Aníbal Gómez Gallego.

⁶ “Cf. Molina Fernández, Fernando, Antijuricidad penal y sistema de delito, J. M. Bosch, Barcelona, 2001, pág. 378.”.