



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 476

Bogotá, D. C., martes, 13 de junio de 2017

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES CONJUNTAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 07 DE 2017 SENADO Y 014 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 - Procedimiento Legislativo Especial.

Honorable Senador

CARLOS FERNANDO MOTOA

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Honorable Representante

TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Comisiones Conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley Orgánica número 07 de 2017 Senado y 014 de 2017 Cámara, por medio del cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 - Procedimiento Legislativo Especial.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva nos hiciera, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate en Comisiones Conjuntas de las Comisiones Primera del Senado de la República y la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley Orgánica número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara, por medio del cual se exceptúa a la Unidad Nacional de

Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 - Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, conforme lo dispuesto en el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2016.

1. Antecedentes del proyecto

- El Proyecto de Ley Orgánica número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara, fue radicado el 24 de mayo de 2017 por el Ministerio del Interior y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 411 de 2017 Cámara - *Gaceta del Congreso* número 425 de 2017 Senado.

- Fueron designados como ponentes el honorable Representante Óscar Fernando Bravo Realpe y el honorable Senador Hernán Andrade Serrano.

2. Explicación y contenido del proyecto

El pasado 24 de noviembre de 2016, el Gobierno nacional suscribió el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, por medio del cual se puso fin a más de 50 años de confrontación violenta con la guerrilla de las FARC-EP. El citado acuerdo contempló cinco ejes temáticos: (i) reforma rural integral, (ii) participación política, (iii) fin del conflicto, (iv) solución integral al problema de las drogas ilícitas y (v) acuerdo sobre víctimas del Conflicto.

En el marco de la implementación del Acuerdo Final, el cual fue refrendado por la decisión política del Congreso de la República, es necesario adelantar diferentes reformas y ajustes normativos que permitan llevar a cabo los distintos compromisos adquiridos por el Gobierno nacional. Así entonces, el punto 3.4.7.4 del Acuerdo establece la obligación de adoptar un programa de protección integral “*que tendrá como objetivo proteger a las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC -EP a la actividad legal, sedes y actividades, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los ante-*

riores de acuerdo con el nivel de riesgo". La protección de quienes se reincorporan a la vida civil es un asunto absolutamente esencial para la construcción de una paz estable y duradera.

En este sentido, el Estado colombiano, a través de la Unidad Nacional de Protección, debe adelantar el citado programa de conformidad con sus competencias legales, establecidas en el Decreto 1066 de 2015. Para lograr la correcta implementación de las medidas necesarias, es necesario ampliar la planta de personal de la UNP por lo que resulta indispensable exceptuar a la mencionada entidad de la regla establecida en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. El citado artículo establece un límite al crecimiento anual de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales, el cual con el fin de cumplir con el Acuerdo Final, resulta necesario exceptuar.

De conformidad con los postulados constitucionales y legales, el asunto objeto de regulación por parte del presente proyecto responde a los requisitos de una ley orgánica, razón por la cual requiere su trámite a través del Congreso de la República de acuerdo con los establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016.

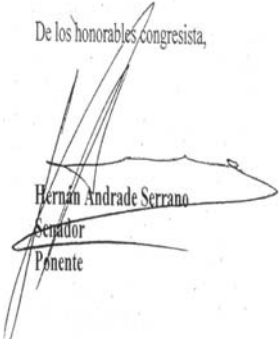
El proyecto consta únicamente de dos artículos. El primero de ellos hace alusión a la excepción normativa a la que se ha hecho referencia para adelantar las modificaciones en la estructura de la UNP y permitir la correcta implementación de las medidas establecidas en el punto 3.4.7.4. del Acuerdo del Teatro Colón. Es importante recalcar que la Unidad Nacional de Protección solo estará exceptuada de la obligación del artículo 92 de la Ley 617 de 2000 únicamente por la presente vigencia fiscal. El segundo artículo establece la vigencia de la ley, la cual se determina a partir de su promulgación.

Proposición

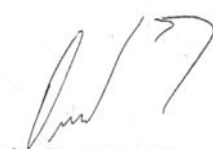
Con base en las anteriores consideraciones, en cumplimiento del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (Acto Legislativo número 01 de 2016) y de los requisitos establecidos en Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los señores miembros de las Honorables Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley Orgánica número 07 de 2017 Senado, 014 de 2017 Cámara, por medio del cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, en los mismos términos del texto que fue originalmente presentado por parte del Gobierno nacional.

De los honorables Congresistas,

De los honorables congresista,



Hernán Andrade Serrano
Senador
Ponente



Oscar Fernando Bravo Realpe
Representante
Ponente

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 235 DE 2017 SENADO

por la cual se hace el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero.

Bogotá, D. C., 13 de junio de 2017

Doctor

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ

Presidente Comisión Sexta Constitucional

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 235 de 2017 Senado, por la cual se hace el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que me fue encomendada, presento el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

I. Antecedentes legislativos

El presente proyecto de ley es de iniciativa congresual, su autora la Senadora Nohra Stella Tovar Rey radicó el presente proyecto ante la Secretaría General del Senado de la República el 19 de abril de 2017, se le asignó el número 235 de 2017, fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 260 de 2017.

Fue remitido a la Comisión Sexta, el pasado 26 de abril fui designado como Ponente según designación que me hiciera el Presidente de la Comisión Sexta, honorable Senadora Ángel Custodio Cabrera Báez.

II. Objeto de la iniciativa legislativa

El proyecto tiene como finalidad hacer el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero.

III. Contenido de la iniciativa

Artículo 1º. Objeto. Lograr el reconocimiento nacional de la riqueza y diversidad de los llanos orientales comprendida por el conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales y de la identidad llanera, logrando con tal medida la salvaguardia de las tradiciones y al mismo conjunto de comunidades y pueblos que integran el territorio llanero.

Artículo 2º. Reconózcase en el ámbito nacional al conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales de los llanos orientales, así como a la identidad llanera como elementos integrantes de la riqueza y patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 3º. Adóptense por parte de las autoridades locales administrativas las medidas necesarias para garantizar la salvaguardia del Patrimonio Cultural, comprendido como el conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales en el territorio llanero.

Artículo 4°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley será deber de las autoridades locales administrativas:

a) La salvaguardia de las expresiones y manifestaciones culturales de los llanos orientales y la identidad llanera;

b) El respeto del patrimonio cultural de las comunidades, grupos e individuos que se trate;

c) La sensibilización mediante su gestión, en el plano local y nacional la importancia del patrimonio cultural material e inmaterial y de su reconocimiento recíproco.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su sanción.

IV. Conveniencia del proyecto

1. Llanos Orientales patrimonio cultural inmaterial de la Nación

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De conformidad a la necesidad del Estado colombiano de contribuir al diálogo entre las diversas culturas del país y de promover el respeto hacia otros modos de vida con las que goza la Nación conformada por sus manifestaciones artísticas, folclóricas, artesanales, expresiones, habilidades y conocimientos propios adquiridos por el trasfondo histórico desarrollado en un ámbito geográfico con características únicas, garantes de la continuidad de esta generacional cultura; surge esta ley por la cual se busca la declaración de la región Llanera, su cultura, paisaje y folclore, como Patrimonio Cultural y Paisajístico de la Nación, en el intento de preservar la cultura llanera como conjunto de *rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias*¹, rasgos, conocimientos, tradiciones y habilidades con tan importante connotación cultural y demográfica, que se encuentran no sólo en el territorio colombiano sino que a su vez también conforman el 16% del territorio continental venezolano.

Brindar salvaguardia a la tradición y cultura llanera mediante las mismas garantías otorgadas a los planes especiales de protección brindados a las manifestaciones culturales que integran las *Listas Representativas de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación*, se convierte en el objeto de desarrollo de la presente ley, beneficios que repercutirían en la incentivación de nuevos mercados económicos y el fortalecimiento de mercados ya existentes.

2. Historia

Parte de la historia moderna latinoamericana nace a la luz de manos de un temple y valor sin igual de un grupo de hombres pioneros y únicos que armados tan solo de este mismo valor y una visión de aventura y grandeza, conquistaron y domaron tan bravío territorio, conocido hoy como la Región Llanera; la lucha independentista del norte del continente sudamericano comienza su consolidación con el ofrecimiento de la raza llanera con cuna en Casanare y Arauca a la lucha con los españoles. Raza y población que por sus costumbres y acoplo a sus actividades cotidianas que doscien-

tos años después aún perduran en el ideario y actividad diaria del llanero, gozaban de tan gran bravura que fueron el anhelo esperado por la causa patriota, para que junto a Santander y Bolívar pudieran emprender tan heroica y noble tarea de librar del yugo opresor a los pueblos americanos. Por lo que todo desconocimiento de la nobleza y heroísmo de la raza llanera como de su generacional cultura y folclore, sería un desconocimiento mismo a la labor patriota de los guerreros llaneros en la independencia, y por tanto de nuestros padres de la Patria.

El hombre llanero es hombre de la sabana, comparable a la figura del vaquero el norte del continente americano o la del Gaucho al cono sur, siempre se ha identificado con el caballo, pues uno y otro están ligados y forman una sola naturaleza. Por tradición ha manejado ganados cerriles, se ha dedicado al cultivo de la sementera como medio de subsistencia, cosecha yuca y topocho que junto con la carne son la base de su dieta alimenticia.

Es un hombre alegre y coplero, canta a la sabana, al sol, al río, al Llano. Su familia es su motivación al trabajo; transmiten a los más jóvenes las lecciones que fueron aprendidas por sus padres, sabidurías sobre su forma de vida y por lo tanto su sustento, tradiciones que generación tras generación van aprendiendo desde pequeños y conformando así una manifestación cultural única en el país y sabana del norte de Sudamérica (Llanos Colombo-Venezolanos) manifestación que hace parte de la cultura, memoria y creatividad del pueblo llanero.

V. Importancia del proyecto

El turismo, la inversión económica y empresarial y el desarrollo agropecuario e industrial en la región serían las principales consecuencias directas que se lograrían con este reconocimiento a la región llanera, sentando un precedente en política pública y cultural a nivel nacional como internacional al tratarse de una región geográfica y cultural binacional colombo-venezolana cobijando con esta medida la totalidad de territorio llanero como el diverso conjunto de expresiones inmateriales del universo cultural de la Orinoquía colombo-venezolana, asociado a las actividades tradicionales del *llanero*.

El resaltar y reconocer a tan rica cultura y sociedad en el ámbito nacional y de la región latinoamericana, se hace un deber del Estado colombiano como lo señala el artículo 2° de la Ley 397 de 1997 cuando afirma que el objetivo primordial de la política estatal sobre la materia son la preservación del Patrimonio Cultural de la Nación y el apoyo y el estímulo a las personas, comunidades e instituciones que desarrollen o promuevan las expresiones artísticas y culturales en los ámbitos locales, regionales y nacional.

Con el propósito de hacer un reconocimiento por parte del cuerpo legislativo de la República, a los Llanos Orientales como conjunto de patrimonios culturales Inmaterial y materiales de la Nación, se busca a la vez que este sirva como testimonio de la identidad cultural nacional en el presente y en el futuro, para no dejar relegada las tradiciones culturales colombianas del ámbito académico, puesto que con su reconocimiento se hace más factible y hacedera la labor de educar y resaltar la importancia y riqueza de las regiones naturales así como también de las ricas tradiciones orales y culturales, incluidas las lenguas, artes del espectáculo,

¹ Artículo 1° - Ley 397 de 1997, Inciso 1°.

usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, que conforman nuestro diverso país.

La importancia de preservar todas aquellas manifestaciones producto de tradiciones y culturas propias, ancestrales y ricas de los distintos pueblos humanos quedó reflejada trascendentalmente con la Convención de la Unesco para la salvaguardia del Patrimonio Cultural e Inmaterial realizada y aprobada en París el 17 de octubre de 2003, donde se dejó en evidencia la preocupación generalizada de la comunidad internacional respecto a la acelerada pérdida de las identidades culturales de todo el mundo como producto del proceso de la globalización, generando que técnicas ancestrales sean echadas al olvido por la falta de uso al adoptar las cómodas herramientas del presente, perdiéndose estas manifestaciones culturales únicas, pues el patrimonio cultural inmaterial incluye a las personas que son creadoras o portadoras de las manifestaciones que lo integran.

1. Economía llanera

La importancia de los Llanos Orientales en la economía colombiana trasciende en la actualidad a niveles superiores de aportación fiscal y económica a la Nación que los de no hace más de 20 años. La expansión y fortalecimiento de los mercados económicos presentes en los Llanos Orientales como el cultivo de palma africana, la tradicional ganadería cerril, grandes plantaciones de árboles maderables de gran textura robles, pinos, arroz, soya, algodón y el fuerte sector de hidrocarburos, representan para el país un 6.6% del Producto Interno Bruto Nacional, representando un aumento considerable al duplicar su contribución económica al país en el periodo 2000-2014. Región a la cual el nuevo Plan Nacional de Desarrollo destina un total de \$48,5 Billones, para con los cuales se dinamice el desarrollo económico y social; y siendo una región de gran interés y perspectiva para nuevos mercados e industria, Colombia ha determinado que los Llanos se conviertan en un polo de desarrollo económico y despensa del país. Para ello, ha iniciado planes para la promoción y establecimiento de industrias (principalmente agrícolas), exploración y explotación de petróleo y gas, y el establecimiento de un sistema de carreteras que unan esta vasta zona con el interior del país.

El país está viviendo un momento crítico, pues debe balancear la búsqueda de la prosperidad económica con la conservación de su patrimonio biológico, pues el alarmante y negativo impacto ambiental que se presenta hoy por hoy en la región repercutirá en la acelerada pérdida de tradiciones y manifestaciones culturales propias de la región llanera, atentando de esta forma el sostenimiento de la función del Estado como protector y garante del Patrimonio Cultural de la Nación según lo establecido y ratificado por Colombia con la Unesco en la Ley 1037 de 2006 aprobatoria de la Convención de la Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial dejando un nocivo precedente de incumplimiento de la República con los tratados internacionales ratificados por Colombia y anexados al Bloque de Constitucionalidad.

2. Deber

La identificación de las manifestaciones culturales se hará con la participación activa de las comunidades de la región llanera, portavoces de primera fila de tales tradiciones e interesados en el reconocimiento, caso

tal como la declaración de los Cantos de Trabajo del Llano como Patrimonio Cultural Inmaterial, como una apuesta al arte y la cultura del país, un reconocimiento que se da gracias al trabajo de las comunidades de los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada que han venido trabajando por preservar y salvaguardar este legado.

La salvaguardia y protección de las manifestaciones culturales asumieron un nuevo rol como fundamento y deber constitucional al quedar plasmada la voluntad y compromiso del Estado colombiano de *promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional*² tal y como se encuentra integrado en la Constitución Nacional, pues la creación de la identidad nacional es un fin de todo Estado para lograr la consolidación de su cultura y sociedad, identidad que se logra a la vez con el conjunto de manifestaciones culturales en el país.

Establecer la necesidad del compromiso de las autoridades administrativas locales y también nacionales en el propósito de salvaguardar el patrimonio cultural de la nación en este caso la protección del patrimonio cultural llanero hace necesario instar a una inversión por parte de las autoridades en la responsabilidad asumida, tanto por mandato legal y constitucional, como también por exigencia de la sociedad misma, con la protección de la cultura, la tradición y la idiosincrasia de los pueblos que integran la nación; inversión que deberá surgir en un bajo e imperceptible porcentaje de los fondos totales de regalías destinados a los Llanos Orientales por el Gobierno nacional, representados en una suma de \$2.868.467.440.868³ que entran a sumar la totalidad del presupuesto nacional a los Llanos Orientales de \$48,5 billones.

3. Paisaje cultural llanero

La identidad cultural como elemento diferenciador entre los grupos sociales permite su caracterización y distinción de otros: esta se ha ido transformando en el departamento de Casanare, pues las expresiones tradicionales como los juegos, el dialecto de los pueblos, la despedida de los difuntos, los mitos y creencias y la expresión cultural mediante la música se han hibridado generando nuevas formas de manifestarla. - La variación en el contenido de las canciones llaneras, las cuales, en su mayoría están siendo creadas con fines lucrativos y no para seguir siendo patrimonio cultural inmaterial del departamento⁴.

3.1 Paisaje. Es preciso ahora, entender que la palabra paisaje se usa básicamente para describir todo aquello que forma un conjunto de elementos visibles sobre el horizonte. Normalmente, se relaciona la noción de paisaje con la presencia de elementos naturales; más sin embargo, el paisaje puede ser sin duda la

² Artículo 70, Constitución Política de Colombia.

³ Para el bienio del 1º de enero de 2015 al 31 de diciembre 2016, Ley de Regalías 1744 de 2014.

⁴ Yomara Daza Castañeda Sandra, Patricia Salazar Gutiérrez “el paisaje como expresión cultural: una mirada desde los compositores de la canción llanera”, pág. 6, Universidad de la Salle facultad de ciencias de la educación maestría en docencia extensión el Yopal, enero de 2016.

imagen de una ciudad, de un centro urbano o de gran variedad de espacios en los cuales no predomine necesariamente la naturaleza. Ortega (2011) afirmó al respecto, que el paisaje “es un fenómeno marcado por el dinamismo y el cambio, no solo de sus perfiles y contenidos físicos, sino, además, de los significados que se le otorga” (página 149). Así, el paisaje puede ser muy variado dependiendo de un sinfín de elementos o situaciones tales como el momento del año en que se observa, los elementos que lo componen, quizás el punto de ubicación específico de aquel que lo observa, puntos de vista que sin duda son subjetivos y que pueden dar un significado completamente único o diferente a un mismo lugar. En este sentido, cada paisaje es único e irrepetible. Es importante señalar que el paisaje no debe ser nunca comprendido como una realidad estática, idea que puede generarse a partir de la representación gráfica del paisaje, si no como una realidad dinámica, en permanente cambio y evolución; esto es así no sólo debido a las fuerzas externas, como la acción del ser humano, sino también a las fuerzas de los elementos que lo componen⁵.

El paisaje nos habla de la naturaleza, pero nos habla también de los hombres, de su pasado y de su presente, de su conexión con la naturaleza ordenada de la que forman parte. Porque el paisaje expresa un orden del que forma parte el hombre, y acercarse al paisaje es también una manera de acercarse a la presencia histórica y actual del hombre en él⁶.

3.2 Paisajes culturales Los paisajes culturales son bienes culturales y representan las “obras conjuntas del hombre y la naturaleza” citadas en el artículo 1° de la Convención. Ilustran la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos a lo largo del tiempo, condicionados por las limitaciones y/o oportunidades físicas que presenta su entorno natural y por las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales, tanto externas como internas⁷.

Los paisajes culturales son bienes culturales y representan las “obras conjuntas del hombre y la naturaleza” mencionadas en el artículo 1° de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. Ilustran la evolución de la sociedad y de los asentamientos humanos a lo largo de los años, bajo la influencia de las limitaciones y/o de las ventajas que presenta el entorno natural y de fuerzas sociales, económicas y culturales sucesivas, internas y externas.

Deberían ser elegidos basándose en su Valor Universal Excepcional, su representatividad de una región geocultural claramente definida y su capacidad para ilustrar los elementos culturales esenciales y distintivos de esas regiones. El término “paisaje cultural” comprende una gran variedad de manifestaciones de la interacción entre la humanidad y su entorno natural.

⁵ Yomara Daza Castañeda Sandra, Patricia Salazar Gutiérrez “el paisaje como expresión cultural: una mirada desde los compositores de la canción llanera”, página 32, Universidad de la Salle facultad de ciencias de la educación maestría en docencia extensión el Yopal, enero de 2016.

⁶ Martínez & Ortega (2010), página 48.

⁷ Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, Centro del Patrimonio Mundial, página 26.

Los paisajes culturales reflejan a menudo técnicas concretas de utilización viable de las tierras, habida cuenta de las características y los límites del entorno natural en el que están establecidos, así como una relación espiritual específica con la naturaleza. La protección de los paisajes culturales puede contribuir a las técnicas modernas de utilización viable de las tierras, conservando al mismo tiempo, o realzando, los valores naturales del paisaje. La existencia duradera de formas tradicionales de utilización de las tierras sustenta la diversidad biológica en numerosas regiones del mundo. Por consiguiente, la protección de los paisajes culturales tradicionales es útil para mantener la diversidad biológica. Definición y categorías.

Los paisajes culturales se dividen en tres categorías principales:

(i) El más fácil de identificar es el paisaje claramente definido, concebido y creado intencionalmente por el hombre. Comprende los paisajes de jardines y parques creados por razones estéticas, que con frecuencia (pero no siempre) están asociados a construcciones o a conjuntos religiosos o monumentales.

(ii) La segunda categoría es la del paisaje que ha evolucionado orgánicamente. Es fruto de una exigencia originalmente social, económica, administrativa y/o religiosa y ha alcanzado su forma actual por asociación y, como respuesta a su entorno natural. Estos paisajes reflejan este proceso evolutivo en su forma y su composición. Se subdividen en dos categorías:

– un paisaje relicto (o fósil) es aquel que ha experimentado un proceso evolutivo que se ha detenido en algún momento del pasado, ya sea bruscamente o a lo largo de un periodo. Sus características esenciales siguen siendo, empero, materialmente visibles.

– un paisaje vivo es el que conserva una función social activa en la sociedad contemporánea, estrechamente vinculada al modo de vida tradicional, y en el cual prosigue el proceso evolutivo. Al mismo tiempo, presenta pruebas materiales manifiestas de su evolución en el transcurso del tiempo;

(iii) La última categoría comprende el paisaje cultural asociativo. La inscripción de este tipo de paisaje en la Lista del Patrimonio Mundial se justifica por la fuerza de evocación de asociaciones religiosas, artísticas o culturales del elemento natural, más que por huellas culturales tangibles, que pueden ser insignificantes o incluso inexistentes. Inscripción de paisajes culturales en la Lista del Patrimonio Mundial.

La extensión de un paisaje cultural que se ha de inscribir en la Lista del Patrimonio Mundial está delimitada por su funcionalidad e inteligibilidad. En todo caso, el ejemplo elegido debe ser lo suficientemente sustancial como para representar la totalidad del paisaje cultural que ilustra. No se debe descartar la posibilidad de designar largas áreas lineales que representen redes culturalmente significativas de transporte y de comunicación.

Los criterios generales para la conservación y la gestión pueden aplicarse también a los paisajes culturales. Es importante prestar la debida atención a los valores culturales y naturales de esos paisajes y preparar las solicitudes de inscripción en colaboración y en completo acuerdo con las comunidades locales. La existencia de una categoría de “paisajes culturales” incluida en la Lista del Patrimonio Mundial conforme a

los criterios definidos en el párrafo 77 de las Directrices Prácticas, no debe excluir que se sigan inscribiendo sitios de importancia excepcional en relación con los criterios aplicables a los bienes tanto naturales como culturales. En tales casos, su Valor Universal Excepcional debe justificarse con arreglo a ambas categorías de criterios⁸.

3.3 Cultura. “la cultura no debe entenderse nunca como un repertorio homogéneo, estático e inmodificable de significados. Por el contrario, puede tener a la vez “zonas de estabilidad y persistencia” y “zonas de movilidad” y cambio” (Giménez, 2003, página 3) la cultura llanera auténtica ha sufrido procesos de transformación debido a la llegada de foráneos quienes han traído sus tradiciones, creencias, modos de ser, manifestaciones musicales, y en general todo un entramado de expresiones culturales propias que se han entrelazado e hibridado con las expresiones culturales llaneras, generando expresiones interculturales en el departamento del Casanare.

4. Música llanera y coleo

4.1 Canción llanera. La canción llanera es más conocida como Joropo, tiene unas características particulares que la hacen llamativa, pegajosa y agradable al oído. Para comprender su sentido es necesario traer a colación lo dicho por Olmo (citado en Camacho, 2011) quien sostuvo que “la canción llanera es historia mantenida durante décadas, es transmitida de generación en generación, reproduce aspectos ideológicos, expresa las vivencias y la vida cotidiana, autenticidad del quehacer del llano, aceptada y asumida por el pueblo” (p. 28). En concordancia con Olmo (1992) y siguiendo a Jiménez (2005) cuando afirmó que: la música llanera campesina es la música original, la que narra las vivencias del campo, las injusticias de los políticos, los amores de verdad, conserva el lenguaje verdadero del campo, así como sus ritmos, instrumentos, y todo el ambiente necesario para que sea tradición, es universal siendo criolla (p. 45). Para la investigación fue necesario comprender el sentido de la canción llanera atendiendo tanto a su forma de composición como a su contenido, para poder entender la posición del compositor y/o cantautor al momento de expresar sus experiencias de vida, sus emociones y sentimientos frente al paisaje a través de una pieza musical. Para concluir este capítulo, y después del recorrido por los conceptos centrales del estudio no se puede perder de vista que esta es una investigación anclada en una Maestría en docencia y adscrita a la línea de investigación: Educación, Lenguaje y Comunicación. Por lo tanto, es necesario establecer una conexión entre las teorías fundantes y la educación y/o docencia. Así las cosas, la educación entendida como un proceso de socialización no deben desligarse del contexto, es decir, no puede pretender ser un espacio aislado y netamente cognitivo. Por el contrario, debe ser una actividad pensada dentro y para un grupo social que impulse la preservación de la esencia que lo constituye y distingue de otros. No significa esto, quedarse estancado en el pasado pero sí, mantener sus tradiciones y rasgos identitarios, proyectándose al futuro en escenarios inclusivos y de hibridación. Con todo y lo anterior, el paisaje llanero como expresión

cultural desde la mirada de los compositores de la canción llanera, se convierte en un aparejo para hacer la transición de ese contexto a la escuela y de esta manera convertir el ejercicio docente en un sistema pensado en las necesidades reales de una comunidad en particular, en pro de la salvaguardia y comprensión de su cultura, su identidad, su historia y sus especificidades.

El joropo es la expresión general del folklore llanero, se practicaba en la región como una forma de expresar los valores artísticos, culturales y tradicionales exaltando con sus cantos y composiciones el arduo trabajo de llano y en especial los cantos de vaquería y su entorno natural destacando la alegría con la cual se realiza, las bondades de la naturaleza, la hermosura de sus paisajes, los morichales, lagunas, etc. El joropo renace como su máxima expresión de cultura y tradición llanera, poco a poco va recuperando su lugar a nivel regional y nacional. En la actualidad encontramos arpistas, cuatristas, cantores y bandolistas los cuales exponen su arte de la música llanera por cualquier parte del territorio nacional.

Se han logrado triunfos internacionales producto de los cantantes de la música llanera, como lo es su máximo exponente colombiano, Orlando el Cholo Valderrama. El cual fue galardonado con el Grammy Latino 2008 al mejor álbum de música folclórica por su producción Caballo. En ese momento se partió en dos la historia del joropo, y se le empezó a dar a esta música el reconocimiento que hacía mucho rato se merecía. Por su parte, Walter Silva, cantante y compositor casanareño también ha sido nominado en dos oportunidades a este Premio Grammy Latino, dejando claro que el folclor llanero está en sus mejores momentos a nivel internacional. Al igual se encuentran un sinnúmero de artistas, compositores y cantantes que han hecho eco en la música llanera a nivel nacional.

4.2 Coleo

El Coleo como expresión cultural de la faena diaria del llanero hasta convertirlo en el deporte del llano. El llanero demuestra todo su valor y fortaleza y en un despliegue de habilidades para derribar la res en el trabajo de llano.

En la actualidad además de la connotación del arduo trabajo desarrollado por el llanero, es un deporte practicado no solo en Colombia sino en el también país hermano Venezuela, México, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Cuba, Guatemala, Costa Rica, Uruguay y Paraguay en donde el toro, el caballo y el jinete se armonizan para producir uno de los espectáculos más bellos de los que hace gala de nuestro folclor.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

ORIGINAL	MODIFICACIONES
Artículo 1º. Objeto. Lograr el reconocimiento nacional de la riqueza y diversidad de los llanos orientales comprendida por el conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales y de la identidad llanera, logrando con tal medida la salvaguardia de las tradiciones y al mismo conjunto de comunidades y pueblos que integran el territorio llanero.	Artículo 1º. Objeto. Lograr el reconocimiento nacional <u>e internacional</u> de la riqueza y diversidad de los llanos orientales comprendida por el conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales y de la identidad llanera, logrando con tal medida la salvaguardia de las tradiciones y al mismo conjunto de comunidades y pueblos que integran el territorio llanero.

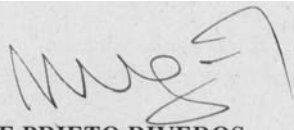
⁸ Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, Centro del Patrimonio Mundial, página 132.

ORIGINAL	MODIFICACIONES
<p>Artículo 2°. Reconózcase en el ámbito nacional al conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales de los llanos orientales, así como a la identidad llanera como elementos integrantes de la riqueza y patrimonio cultural de la Nación.</p>	<p><u>Así mismo, todas aquellas técnicas concretas de utilización viable de las tierras, conforme a las características propias que protege su identidad biológica.</u></p> <p>Modifíquese el artículo segundo el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2°. Reconózcase en el ámbito nacional <u>e internacional</u> al conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales de los llanos orientales, <u>como son: la identidad llanera, el deporte del coleo, las expresiones lingüísticas, sonoras, musicales, cantos de vaquería, expresiones audiovisuales, fílmicas, testimoniales, documentales, literarias, bibliográficas, museológicas o antropológicas, el paisaje cultural, su fauna y flora</u> como elementos integrantes de la riqueza y patrimonio cultural de la Nación.</p> <p><u>Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, entiéndase por patrimonio cultural lo definido en el artículo 1 de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972.</u></p> <p><u>“A los efectos de la presente Convención se considerará “patrimonio cultural”: - los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, - los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, - los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.”</u></p>
	<p>Adiciónese un Artículo Nuevo:</p> <p>Artículo Nuevo: El Ministerio de Cultura convocará a los departamentos de Casanare, Meta, Arauca, Guaviare y Vichada para la conformación de un comité técnico regional que estará integrado por grupos sectoriales académicos, Corporaciones Autónomas Regionales, Administraciones Municipales y Departamentales para el desarrollo de iniciativas y mesas de trabajo con el fin de realizar la solicitud de inscripción en la lista de Patrimonio Mundial de la Unesco.</p>

VII. Proposición

En consecuencia y por las razones antes expuestas, nos permitimos rendir ponencia positiva y les solicitamos a los Honorables Miembros de la Comisión Sexta del Senado de la República, darle primer debate al Proyecto de ley número 235 de 2017 Senado, *por la cual se hace el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero*, con las modificaciones propuestas.

Cordialmente,



JORGE PRIETO RÍVEROS
Senador de la República.

VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 235 DE 2017 SENADO

por la cual se hace el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Lograr el reconocimiento nacional e internacional de la riqueza y diversidad de los llanos orientales comprendida por el conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales y de la identidad llanera, logrando con tal medida la salvaguardia de las tradiciones y al mismo conjunto de comunidades y pueblos que integran el territorio llanero.

Así mismo, todas aquellas técnicas concretas de utilización viable de las tierras, conforme a las características propias que protege su identidad biológica.

Artículo 2°. Reconózcase en el ámbito nacional e internacional al conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales de los llanos orientales, como son: la identidad llanera, el deporte del coleo, las expresiones lingüísticas, sonoras, musicales, cantos de vaquería, expresiones audiovisuales, fílmicas, testimoniales, documentales, literarias, bibliográficas, museológicas o antropológicas, el paisaje cultural, su fauna y flora como elementos integrantes de la riqueza y patrimonio cultural de la Nación.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, entiéndase por patrimonio cultural lo definido en el artículo 1° de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972.

“A los efectos de la presente Convención se considerará “patrimonio cultural”: - los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, - los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte

o de la ciencia, - los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico”.

Artículo 3°. Adóptense por parte de las autoridades locales administrativas las medidas necesarias para garantizar la salvaguardia del Patrimonio Cultural, comprendido como el conjunto de expresiones y manifestaciones culturales materiales e inmateriales en el territorio llanero.

Artículo 4°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley será deber de las autoridades locales administrativas:

a) La salvaguardia de las expresiones y manifestaciones culturales de los llanos orientales y la identidad llanera;

b) El respeto del patrimonio cultural de las comunidades, grupos e individuos que se trate;

c) La sensibilización mediante su gestión, en el plano local y nacional la importancia del patrimonio cultural material e inmaterial y de su reconocimiento recíproco.

Artículo 5° (Nuevo). El Ministerio de Cultura convocará a los departamentos de Casanare, Meta, Arauca, Guaviare y Vichada para la conformación de un comité técnico regional que estará integrado por grupos sectoriales académicos, Corporaciones Autónomas Regionales, Administraciones Municipales y Departamentales para el desarrollo de iniciativas y mesas de trabajo con el fin de realizar la solicitud de inscripción en la lista de Patrimonio Mundial de la Unesco.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su sanción.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2017 SENADO

por la cual se autoriza al Banco de la República para acuñar moneda metálica de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos.

Bogotá, D. C., 13 de junio de 2017

Honorable Senador

JAIME DURÁN BARRERA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate. Proyecto de ley número 251 de 2017 Senado

Respetado Presidente:

De conformidad con lo consagrado por la Ley 5ª de 1992 y lo encargado por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 251 de 2017 Senado, *por la cual se autoriza al Banco de la República para acuñar moneda metálica de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos.*

1. Trámite legislativo del proyecto de ley

El proyecto de ley es de autoría del Gobierno nacional, fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el 19 de mayo de 2017 por los Ministros del Interior Juan Fernando Cristo Bustos y Hacienda y Crédito Público Mauricio Cárdenas Santamaría, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 379 del 23 de mayo de 2017.

En virtud de las disposiciones de la Ley 3ª de 1992, la materia del proyecto de ley es de competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, a la que fue remitido en la misma fecha, y cuya Mesa Directiva me designó como ponente.

Las disposiciones constitucionales no prevén un procedimiento especial para el trámite y aprobación del proyecto de ley de la referencia, toda vez que por su naturaleza o materia no está reservado a un tipo especial de ley. Así, será aplicable el procedimiento previsto en el Capítulo VI del Título II de la Ley 5ª de 1992.

2. Objeto del proyecto de ley

De acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto de ley 251 de 2017 Senado, este pretende autorizar al Banco de la República, por una vez, para acuñar y emitir una moneda metálica de curso legal de fines conmemorativos o numismáticos, con motivo de la visita oficial del Papa Francisco, jefe de Estado del Estado Vaticano, a Colombia a realizarse entre los días 6 y 10 de septiembre de 2017.

3. Fundamento fáctico. Razones para la conmemoración de la visita del jefe de Estado del Estado Vaticano al territorio nacional

El Papa Francisco es, además de Jefe de Estado del Estado Vaticano y, sin perjuicio de su condición de jerarca de una confesión religiosa, un líder espiritual reconocido mundialmente por sus poderosos mensajes en procura de la mejora de las condiciones de los más marginados y la unidad de los pueblos. Vale la pena destacar dos que, sin duda, cobran especial importancia para el contexto colombiano:

– **La importancia de la lucha contra la pobreza y la desigualdad social:** “*A menudo basta caminar por una ciudad para ver el contraste entre la gente que vive en las aceras y la luz resplandeciente de las tiendas. Nos hemos acostumbrado tanto a ello que ya no nos llama la atención. El mundo sufre numerosas formas de exclusión, marginación y pobreza; así como de conflictos en los que se mezclan causas económicas, políticas, ideológicas y también, desgraciadamente, religiosas*”¹.

– **Diálogo interreligioso:** “*Una vez más, desde este lugar tan significativo, se eleva el grito afligido: ‘¡Nunca más violencia en nombre de Dios [...] que las religiones sean caminos de encuentro y reconciliación’ para ayudar a resolver conflictos donde los intentos de mediación oficiales parecen no surtir efecto [...] En la noche de los conflictos que estamos atravesando, las*

¹ Oficina de Prensa del Estado Vaticano, *Mensaje del Santo Padre Francisco para la XLVIII Jornada Mundial de las Comunicaciones Sociales*, 1 de julio de 2014, disponible en: https://w2.vatican.va/content/francesco/es/messages/communications/documents/papa-francesco-20140124_messaggio-comunicazioni-sociali.html

*religiones son auroras de paz, semillas de renacimiento entre devastaciones de muerte, ecos de diálogo que resuenan sin descanso, caminos de encuentro y reconciliación para llegar allí donde los intentos de mediación oficiales parecen no surtir efecto*².

Así mismo, el Papa Francisco, Jefe de Estado del Vaticano, se ha pronunciado con mensajes sobre la situación de conflicto armado en Colombia y, al margen de las consideraciones políticas sobre el proceso de paz actualmente en desarrollo con grupos guerrilleros, sobre la necesidad de alcanzar soluciones que procuren un escenario de paz para el pueblo colombiano. En efecto, en misiva dirigida a Colombia, sostuvo:

*“La construcción de la paz es un proceso complejo, que no se agota en espacios o en planes de corta duración. Hay que arriesgarse a cimentar la paz desde las víctimas, con un compromiso permanente para que se restaure su dignidad, se reconozca su dolor y se repare el daño sufrido. [...] Se ha de seguir adelante animando su compromiso con los desplazados, con los sobrevivientes de las minas antipersona, con quienes han sufrido el despojo de sus bienes, con los secuestrados, con todas las personas que han padecido en diversas formas, y también con las víctimas de décadas de injusticia, inequidad y marginación*³.

La visita del Papa Francisco, Jefe de Estado del Estado Vaticano, a Colombia fue anunciada por el representante diplomático de dicho Estado ante Colombia, Ettore Balestrero quien recibe el título de Nuncio Apostólico. En conferencia de prensa celebrada el 10 de marzo de 2017, el Nuncio Apostólico anunció la visita, su itinerario general y las motivaciones del viaje.

Ciertamente algunas de las explicaciones ofrecidas por el diplomático tienen un profundo contenido religioso que sólo resulta comprensible desde la fe católica. Sin embargo, el trámite de este proyecto de ley por parte del Congreso de la República a través de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes no se centra sobre el aspecto religioso que pueda llegar a tener la visita.

Por el contrario, el espíritu del proyecto de ley destaca las condiciones personales del Papa Francisco enunciadas, así como su condición de Jefe de Estado del Vaticano. Por esta razón, el Congreso es enfático en la especial motivación secular de la visita manifestada por el representante diplomático vaticano en Colombia quien expresó también: “[...] *Por lo tanto el Papa quiere animar a construir puentes, a encontrarse con una mirada de esperanza unos con otros en los hogares y en los pueblos. El Papa viene para unir, alentar e invitar a*

todos desde el amor. El único respaldo que viene a dar Francisco es su aliento a todos los colombianos”⁴.

Esta visión, considera el Congreso de la República, es profundamente coincidente con los principios constitucionales de solidaridad, búsqueda de la paz, garantía de la dignidad y los derechos fundamentales y lucha contra la pobreza que deben guiar la actuación de los poderes constituidos, por lo que, en consecuencia, la motivación central del trámite del proyecto de ley es precisamente la exaltación de estos valores que de manera constante y sistemática desarrolla y profesa el Jefe de Estado del Estado Vaticano, Papa Francisco.

4. Fundamentos Jurídicos

4.1. Autorizaciones para la expedición de monedas con fines numismáticos o conmemorativos

De acuerdo con el régimen constitucional colombiano, corresponde al Banco de la República el ejercicio de las funciones de banca central, en virtud de lo cual le corresponde, entre otras, las funciones de regular la moneda y emitir la moneda legal, en coordinación con la política económica general (artículo 371 Constitución Política C. P.). Esta función es dirigida y ejecutada por la Junta Directiva del Banco (artículo 372 C. P.).

Así mismo, el artículo 150 C. P., sobre las funciones de las leyes, establece en su numeral 22 que a través de las leyes, corresponde al Congreso de la República la expedición de las normas relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que le compete desempeñar a su Junta Directiva (artículo 150.22 C. P.).

En virtud de esta última disposición constitucional, la Ley 31 de 1992 “*Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones*”, establece lo relacionado con el ejercicio de la función de emisión, determinación y características de la moneda legal (Capítulo I, Título II).

La norma, además de señalar que la unidad monetaria en el país es el peso emitido por el Banco de la República (artículo 6°), establece que esta autoridad podrá disponer la acuñación en el país o en el exterior de moneda metálica de curso legal para fines conmemorativos o numismáticos, previstos en leyes especiales, establecer aleaciones y determinar sus características (artículo 7°).

En definitiva, el Congreso de la República puede autorizar a la Junta Directiva del Banco de la República para que esta, en el marco de sus competencias, determine la acuñación de moneda, por los motivos que establezca la respectiva ley.

² Agencia EFE, *El papa clama desde Azerbaián: “¡Nunca más violencia en nombre de Dios!*”, 2 de octubre de 2016, disponible en: <http://www.efe.com/efe/america/sociedad/el-papa-clama-desde-azerbaiyan-nunca-mas-violencia-en-nombre-de-dios/20000013-3056724>

³ ACI Prensa, *La carta del Papa Francisco a Colombia por Semana Santa*, 4 de abril de 2015, disponible en: <https://www.aciprensa.com/noticias/texto-completo-la-carta-del-papa-francisco-a-colombia-por-semana-santa-80557/>

⁴ Conferencia de Prensa del Nuncio Apostólico en Colombia, audio disponible en <https://www.cec.org.co/sistema-informativo/destacados/santa-sede-confirmacion-visita-del-papa-francisco-en-septiembre-de-2017>

4.2. De la libertad de configuración del legislativo y los motivos para la expedición de una moneda

La libertad de configuración del Legislador le permite al Congreso de la República la adopción, interpretación, supresión o modificación de las leyes que, de acuerdo con su criterio y, claro está, bajo el marco constitucional tanto en sentido formal como material, permitan el alcance de las finalidades del Estado consagradas en el artículo 2° de la Constitución (artículo 150 C. P., num. 1).

La Corte Constitucional, en el ejercicio de su función de control de constitucionalidad ha expresado con claridad que tal libertad de configuración es y debe ser, a la vez, tanto amplia como limitada.

Por un lado, debe ser amplia por cuanto expresa la característica democrática de nuestro sistema político que no predetermina una decisión específica de política pública o configuración normativa frente a cada situación sino que, por el contrario, estima deseable que las decisiones entre las diferentes alternativas legislativas sean producto del debate en los órganos representativos.

En términos de la Corte Constitucional “[i]gualmente, es propio de una constitución democrática y pluralista como la Colombiana, que sus normas materiales o sustantivas, en principio, puedan permitir, dentro de ciertos límites, diversas políticas y alternativas de interpretación.”⁵. En consecuencia “[l]as numerosas corrientes de pensamiento y opinión representadas en el Legislativo, deben participar en el desarrollo e implementación de la Constitución, optando por las diferentes posibilidades dentro del principio de las mayorías.”⁶. Así pues “en virtud del pluralismo y la participación democrática que ella misma consagra, puede adoptar libremente diversas opciones, políticas y legislativas, dentro de su marco normativo; esto es lo que se ha denominado libertad de configuración política del Legislador”⁷.

Sin embargo, esta misma libertad de configuración del legislativo encuentra al menos tres límites en distintas condiciones que, aunque íntimamente ligadas y producto del modelo de Estado social de derecho social colombiano, se expresan en diferentes ámbitos, así:

(i) **La supremacía constitucional**, pues como resulta apenas obvio en un sistema constitucional condicionado por la supremacía formal y material de la Constitución como norma, cualquier desarrollo legislativo debe ubicarse en el marco establecido por la propia Carta, so pena de su inaplicación (artículo 4° C. P.) y el retiro del ordenamiento por parte del Tribunal Constitucional (artículo 241 C. P.);

(ii) **La vigencia de los principios y valores constitucionales**, pues estos deben iluminar las actividades de las autoridades, incluyendo al Congreso de la República; y

(iii) **Los derechos fundamentales de los ciudadanos**, en estrecha relación con los dos puntos anteriores, por cuanto la decisión del legislativo entre las diferentes opciones de regulación que se le presenten deberá

considerar la potencial afectación de derechos fundamentales asociados.

4.3. Del carácter laico del Estado colombiano

El análisis del objeto material de la ley bajo estudio presenta una condición particular toda vez que el Jefe del Estado Vaticano es, a su vez, el jerarca máximo de una confesión religiosa que, además, resulta mayoritaria en el territorio nacional. La situación merece especial atención toda vez que una interpretación indebida de las finalidades de la ley propuesta podría afectar tanto (i) la neutralidad religiosa del Estado colombiano, como (ii) el principio constitucional de pluralidad.

En efecto, una lectura somera de la norma sin atención a las finalidades que el legislador quiere imprimirle, podría llevar a considerar que esta ley exalta al Jefe de Estado del Vaticano, precisamente por su condición de jerarca de la confesión religiosa católica con la expedición de una moneda especial por parte de la Banca Central, autorizada para el efecto por el Legislativo. Sin duda alguna, tan consideración resulta incompatible con el modelo de Estado Social de Derecho colombiano de la Constitución de 1991, especialmente frente a su cambio radical en relación con el modelo constitucional anterior. La Corte Constitucional ha señalado al respecto: “41. A diferencia de la Constitución de 1886 que desde su preámbulo estableció la unidad de la religión con el Estado, y la opción por la religión católica como fundamento de la Nación, la Carta Política de 1991 optó por un modelo de Estado laico, con respeto de todos los credos que existen al interior del Estado”⁸.

Así pues, el artículo 19 de la Constitución que consagra la libertad de cultos fue desarrollado por la Ley Estatutaria 133 de 1994 que establece, en su artículo 2°: “Ninguna Iglesia o Confesión religiosa es ni será oficial o estatal. Sin embargo, el Estado no es ateo, agnóstico, o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos. El Poder Público protegerá a las personas en sus creencias, así como a las Iglesias y confesiones religiosas y facilitará la participación de éstas y aquellas en la consecución del bien común. De igual manera, mantendrá relaciones armónicas y de común entendimiento con las Iglesias y confesiones religiosas existentes en la sociedad colombiana”.

Bajo esta consideración, la Corte Constitucional ha retirado del ordenamiento normas que consagran a un municipio como santuario católico⁹, que promueven de manera activa celebraciones que, más que un propósito cultural, revisten un profundo y único sentido religioso¹⁰, o que, además de declarar como patrimonio cultural de la nación la celebración de la Semana Santa en el municipio de Pamplona, Norte de Santander, autorizaban a las autoridades municipales a asignar recursos para su financiación¹¹.

Sin embargo, y esto resulta de primordial consideración para los efectos del presente proyecto de ley, no toda consideración legislativa relacionada de manera directa o indirecta con asuntos relevantes para una religión en particular es contradictoria de los principios y

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-441 de 2016.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-766/10.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-817/11.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-224/16.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-531 de 1993.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 2016.

⁷ Ídem.

valores constitucionales y debe, *per se*, se retirada del ordenamiento. Se deberá evaluar si la finalidad religiosa es central y primordial o si, por el contrario, acompaña a otras de índole secular que justifican de manera estructural la medida.

En efecto, la misma Corte, en ejercicio del control eventual concreto de constitucionalidad a través de revisión de tutela, se abstuvo de impedir la ejecución del contrato para la construcción de un parque por parte del departamento de Santander que, se alegó por parte de los accionantes, tenía una vocación religiosa. En aquella oportunidad, la Corte constató que, aunque posiblemente se puede asociar una visión religiosa a algunas de las estructuras que componen el parque, su finalidad no es la de exaltar una religión sobre otras sino que, por el contrario, pretendía el fomento del turismo a través de la creación de un ecoparque¹².

Así mismo, el Tribunal Constitucional colombiano debió analizar la Ley 1710 de 2014 “*Por la cual se rinde honores a la Santa Madre Laura Montoya Upegui, como ilustre santa colombiana*” acusada por sus demandantes de controvertir los principios de laicidad del Estado, pluralidad religiosa y neutralidad del Estado en asuntos religiosos. La Corte verificó que la ley efectivamente exalta valores católicos en Laura Montoya no de manera fortuita sino, por el contrario, “*las referencias a su trabajo como evangelizadora, misionera, mística, beata y santa de la confesión católica romana no dejan duda alguna al respecto [de la referencia católica]*”¹³. Sin embargo, en palabras de la misma Corte Constitucional:

“42. De lo expuesto, se infiere que la ley bajo control posee dos propósitos protagónicos: de una parte, la celebración de la canonización de la Madre Laura y sus logros religiosos y, de otra, la exaltación de un modo de acercamiento al diálogo inter cultural que el Congreso de la República estima valioso, en el contexto de la época en la que se desarrolló la vida y obra de la religiosa. [...] 44. Así las cosas, la Sala observa que la Ley 1710 de 2014 supera el estándar de evaluación de las leyes de honores de contenido religioso que ha definido este Tribunal, en tanto posee al menos dos propósitos plenamente relevantes y cruciales en la definición de la cuestión religiosa, y más específicamente de la relación entre los principios de estado laico, pluralismo y libertad de cultos. [...] 47.2. El artículo 1º de la Ley 1710 de 2014 supera el estándar de constitucionalidad sentado por la Corte. Si bien se trata de una norma que abiertamente manifiesta su motivación religiosa, en tanto indica que la ley surge “con motivo de su santificación”, posteriormente destaca que se pretende hacer también un homenaje por su trabajo social, en “defensa y apoyo de los más necesitados, respetando así el parámetro de control ya descrito”.

4.4. Conclusión sobre la viabilidad jurídica del proyecto de ley

Como resulta de lo analizado, el legislador puede autorizar al Banco de la República para la expedición de monedas con fines numismáticos o conmemorativos, cuyas causas no están predeterminadas por el

ordenamiento (y menos por la Constitución), sino que corresponde a la libertad de configuración legislativa del Congreso de la República.

Sin duda alguna, la voluntad del legislador de conmemorar la visita del Jefe de Estado del Vaticano con la expedición de una moneda especial es una de las múltiples posibilidades que puede adoptar el Congreso de la República en vista de su libertad de configuración legislativa que, sin embargo, debe ajustarse al marco constitucional colombiano.

En punto de análisis de la supremacía constitucional como uno de los límites a la libertad de configuración legislativa, de la lectura de la Constitución no resulta una limitación tácita o expresa para este tipo de medidas y, por el contrario, la legislación ubica la competencia para decidir los casos meritorios de este tipo de reconocimientos en el Congreso de la República (artículo 7º, Ley 31 de 1992). Así mismo, como se ha presentado en la presente ponencia, en el marco de dicha libertad de configuración del legislador, este Congreso estima relevante la visita del Papa Francisco pues considera que esta destaca principios y valores constitucionales como la solidaridad, la búsqueda de la paz, la garantía de la dignidad y los derechos fundamentales y lucha contra la pobreza.

Por último, el presente proyecto de ley reconoce las dificultades constitucionales que pueden surgir al asociar su trámite con una exaltación religiosa, lo que contravendría los principios de laicidad estatal y neutralidad religiosa, así como también afectaría los derechos fundamentales de la libertad de cultos de una sección de la población y el de igualdad de aquellos que no profesan religión alguna. Por esta misma razón, el enfoque bajo el cual el proyecto de ley autoriza al Banco de la República es la celebración de la visita de Francisco, no en su condición de jerarca de la religión católica, sino de Jefe de Estado del Vaticano y líder mundial portavoz de mensajes pertinentes y oportunos el país.

5. Pliego de modificaciones

En virtud de las consideraciones presentadas en la presente ponencia, resulta relevante hacer énfasis en que el carácter central de la norma propuesta destaca elementos seculares que justifican la expedición de la moneda conmemorativa. Así pues, se propone la adición de un contenido adicional al final del artículo 1º.

Texto radicado	Texto propuesto
Artículo 1º. Autorícese al Banco de la República acuñar una moneda metálica de curso legal conmemorativa de la visita oficial del representante del Estado del Vaticano, Papa Francisco, a Colombia.	Artículo 1º. Autorícese al Banco de la República acuñar una moneda metálica de curso legal conmemorativa de la visita oficial del representante del Estado del Vaticano, Papa Francisco, a Colombia, <u>en virtud de su mensaje y labor a favor del respeto de los derechos fundamentales y los principios constitucionales de solidaridad, búsqueda de la paz y dignidad.</u>

6. Proposición

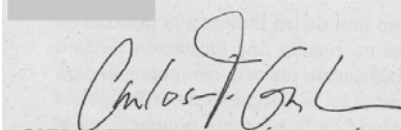
Por las anteriores razones, y en atención a los fundamentos técnicos contenidos en la exposición de mo-

¹² Corte Constitucional, Sentencia T-139/14.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-948/14.

tivos, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y el Reglamento del Congreso, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Segunda Constitucional Permanente dar debate al Proyecto de ley número 251 de 2017 Senado, por la cual se autoriza al Banco de la República para acuñar moneda metálica de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos.

Cordialmente,



CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2017 SENADO

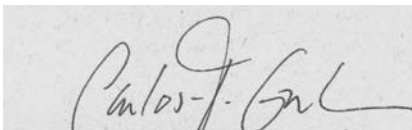
por la cual se autoriza al Banco de la República para acuñar moneda metálica de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorícese al Banco de la República acuñar una moneda metálica de curso legal conmemorativa de la visita oficial del representante del Estado del Vaticano, Papa Francisco, a Colombia, en virtud de su mensaje y labor a favor del respeto de los derechos fundamentales y los principios constitucionales de solidaridad, búsqueda de la paz y dignidad.

Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.



CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2017 SENADO

por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

Bogotá, D. C., 12 de junio de 2017

Doctor

CARLOS FERNANDO MOTOA

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 05

de 2017 Senado, por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

Síntesis del proyecto

A través de este proyecto de acto legislativo se crean las circunscripciones especiales transitorias, contenidas en el punto 2.3.6 del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto que establece:

En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración en zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como medida de reparación y de construcción de paz, el Gobierno nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por dos periodos electorales.

Trámite del proyecto

Origen: Gubernamental.

Autor: Doctor Juan Fernando Cristo – Ministro del Interior.

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* 308 de 2017.

Aprobación primer debate: 6 de junio de 2017.

Competencia y asignación de ponencia

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 y el artículo 1º del Acto Legislativo número 01 de 2016, durante la sesión del 6 de junio de 2017 fuimos designados ponentes del Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017.

Estructura del proyecto

El proyecto de ley está integrado por cuatro (4) artículos descritos a continuación:

Artículo 1°	Incorpora a la Constitución diez (10) artículos transitorios, con el objetivo de crear las dieciséis circunscripciones de paz de que trata el Acuerdo Final, con el objetivo de garantizar la representación en las zonas del país, más afectadas por el conflicto.
Artículo 2°	Establece un término perentorio de Noventa días para regular aspectos relacionados con la creación de las Circunscripciones Especiales de Paz.
Artículo 3°	Hace una remisión normativa para los temas no tratados en este acto legislativo.
Artículo 4°	Establece la vigencia.

Comentarios de los ponentes

Consideraciones generales

Este proyecto de acto legislativo determina los principios generales que harán parte de la Constitución, de conformidad con lo establecido en el punto 2.3.6 del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto que establece:

En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración en zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como medida de reparación y de construcción de paz, el Gobierno nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por dos periodos electorales.

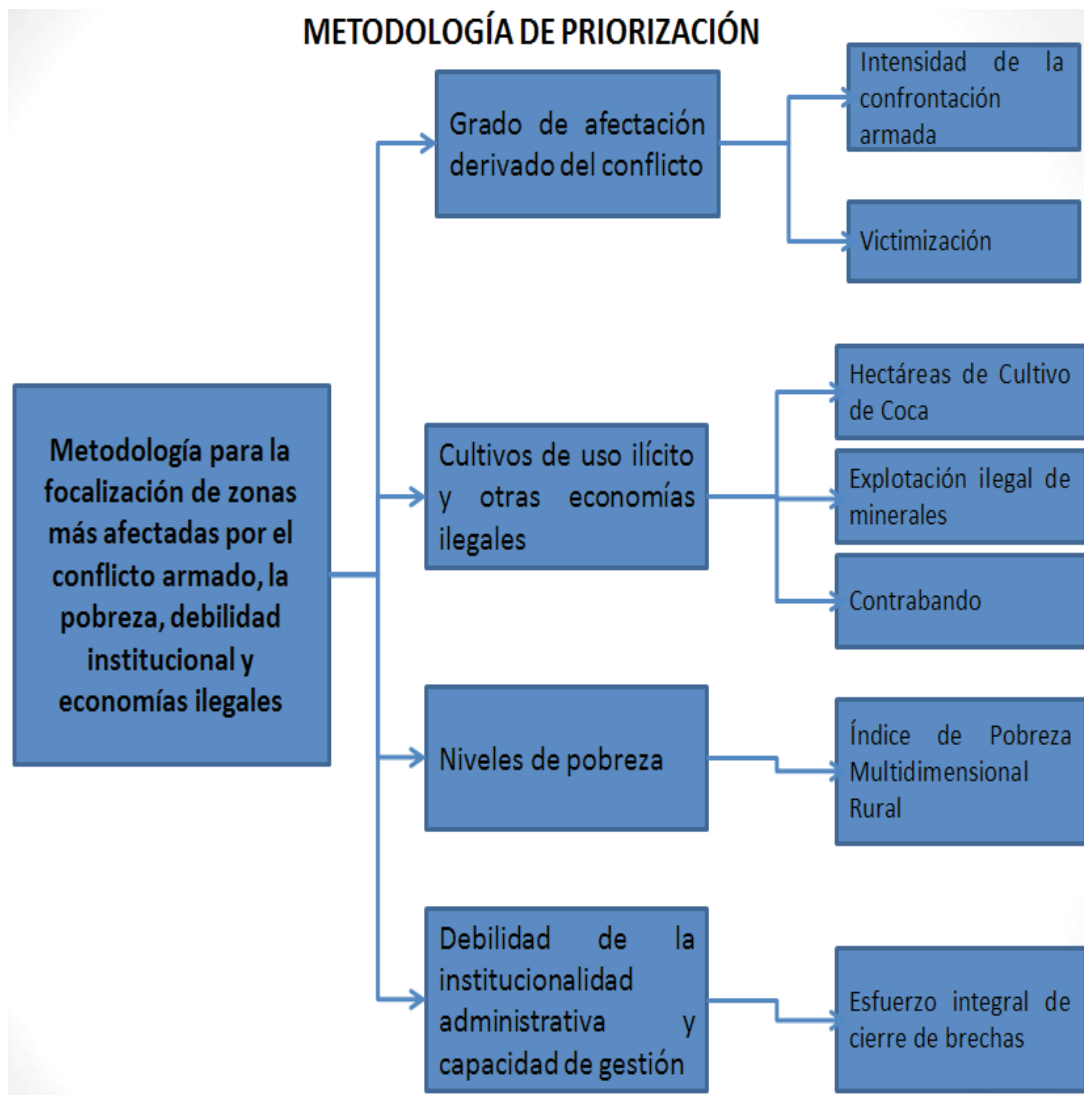
Como se dijera en las Reflexiones Jurídicas del Proceso de Paz¹ “Con el fin de lograr una mejor integración en zonas especialmente afectadas por el conflicto y la débil presencia institucional, y como medida de reparación y de construcción de paz, el Gobierno nacional se obliga a crear en estas zonas

un número total de dieciséis Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz, para la elección total de un número total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por dos periodos electorales”.

Los criterios de selección de estas dieciséis circunscripciones y los correspondientes municipios que las integran, se hizo con base en los siguientes criterios, de conformidad con la propuesta metodológica del Ministerio del Interior:

1. Grado de afectación derivado del conflicto.
2. Presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales.
3. Niveles de pobreza.
4. Debilidad de la institucionalidad administrativa y capacidad de gestión.

Los criterios e indicadores de priorización fueron los siguientes:



¹ Reflexiones Jurídicas del Proceso de Paz, Universidad Externado de Colombia, septiembre 2016.

En este orden de ideas, esta reforma constitucional constituye una medida de acción afirmativa en favor de los territorios que han sufrido con mayor rigor los efectos de la guerra y del abandono estatal, de tal suerte que tendrán asegurada una representación en el órgano legislativo, por el término de ocho años, con lo cual, no solo se garantiza el dinamismo del pluralismo político, sino además la efectiva participación territorial en el Congreso de la República, específicamente en la Cámara de Representantes, con unas circunscripciones que se apartan del criterio de la representación departamental y que complementan las circunscripciones especiales existentes que se otorgan a las minorías étnicas y a los colombianos en el exterior.

Es así como el artículo 13 Constitucional establece un claro mandato en pro de la superación de las desigualdades sociales existentes, con el siguiente precepto:

... El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Al respecto Fernando Reimers establece²:

La acción afirmativa puede imponer un resultado (class action), resultado que, puesto que es impuesto y apremiante, comportaría una violación de un derecho individual a la igualdad de las personas que habrán de ser apartadas de este resultado por el efecto de la medida favorecedora de una o más personas, de tal manera que acelerara la instauración de una igualdad de hecho entre grupos o personas [en desigualdad de condiciones iniciales].”

Adicional al componente territorial y de priorización de participación de las organizaciones sociales, esta reforma da prioridad de participación a la Colombia Rural, excluyendo las cabeceras en los municipios que superen los cincuenta mil habitantes y excluyendo de postulación de candidatos, a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, incluyendo el partido político que surja del tránsito de las FARC a la vida política.

En conclusión, este proyecto de acto legislativo contiene los principios generales que darán participación efectiva a las zonas más olvidadas de Colombia, con mayores niveles de pobreza y más afectadas por el conflicto, toda vez que uno de los principales retos del posconflicto es llevar Estado a todo el territorio colombiano.

Debate en Comisión Primera de Senado

El pasado martes 6 de junio se realizó el primer debate del Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017, durante cinco horas se discutió la importancia de la medida de democrática de llevar mayor participación a los territorios en los que existe una mayor debilidad estatal.

Luego de la exposición por parte del ponente coordinador de los principales puntos de la ponencia, se escucharon las observaciones y los puntos a favor y en contra de las bancadas con asiento en la Comisión Primera de Senado.

Las principales observaciones que se hicieron durante el debate estuvieron encaminadas a establecer bajo el criterio de necesidad si es viable o no permitir que los partidos políticos tradicionales puedan avalar candidatos en estas circunscripciones, en este sentido se reiteró que estos espacios democráticos, son para las organizaciones sociales, entre las que se encuentran las organizaciones de víctimas, las organizaciones campesinas y las organizaciones de mujeres.

En este sentido se dejó por parte de la Senadora Claudia López una constancia en torno a la importancia de que una entidad estatal certifique las condiciones reales de organización política, que tengan quienes postulen candidatos.

El coordinador ponente, por su parte, dejó constancia de la reglamentación específica que se debe hacer sobre los siguientes temas:

1. Los requisitos para la inscripción de candidatos.
2. El calendario electoral.
3. El proceso de elección.
4. La financiación de las campañas.
5. El acceso a los medios de comunicación.
6. Los mecanismos de transparencia.

Finalmente, y dando cumplimiento al Acto Legislativo número 01 de 2016 que exige en su artículo 1º, mayoría absoluta para la aprobación de los proyectos de acto legislativo, la votación mayoritaria se cumplió en este caso, así:

VOTACIÓN	RESULTADO
Proposición de archivo	Dos (2) votos por el SÍ – Once (11) por el NO
Proposición de dar primer debate	Once (11) votos por el SÍ – Dos (2) por el NO
Articulado con cinco proposiciones avaladas	Once (11) votos por el SÍ – Dos (2) por el NO
Título y pregunta de tránsito legislativo	Once (11) votos por el SÍ – Dos (2) por el NO

Pliego de Modificaciones

Luego de incorporar en el debate cinco de las seis proposiciones presentadas, se consideró pertinente por parte de los ponentes hacer las siguientes modificaciones al articulado:

1. En el artículo 1º, en el primer artículo transitorio, se elimina la última frase toda vez que será objeto de regulación posterior.
2. En el artículo 10, en el párrafo segundo del tercer artículo transitorio se da claridad sobre la exigencia de que los candidatos que se postulen sean habitantes regulares, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Final.
3. En el artículo 1º, en el 4º artículo transitorio se aclara que las medidas de vigilancia que adoptará la autoridad electoral será en concordancia con lo establecido en este acto legislativo.

4. En el artículo 1º, se adicionan seis artículos transitorios que desarrollan los elementos necesarios para la creación de las circunscripciones transitorias especiales de paz.

² Profesor de la Fundación Ford en la Práctica de Educación Internacional y director tanto de la Iniciativa Global de Innovación en Educación y el Programa de Política Internacional de Educación en la Escuela de Posgrado en Educación de Harvard.

5. En el artículo 2º, se consagran los temas que serán objeto de regulación por parte del Gobierno nacional.

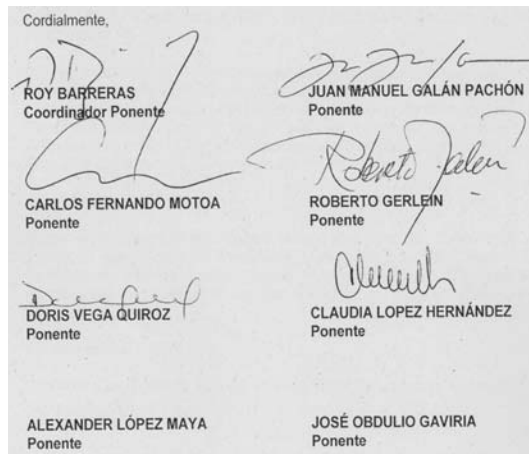
6. Se crea un artículo 3º nuevo, que hace una remisión normativa para complementar los aspectos no previstos en este proyecto de acto legislativo.

7. El artículo 3º pasa a ser el artículo 4º.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, *por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026*, en el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,



TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2017

por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026.

El Congreso de Colombia,

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1º. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

Artículo transitorio XX. La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los períodos constitucionales 2018-2022 y 2022-2026, estos Representantes a la Cámara serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas Circunscripciones.
Artículo transitorio XX. Las mencionadas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz estarán conformadas así:

Circunscripción 1

Municipios del Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldone, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Municipios de Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa y los municipios de Florida y Pradera, Valle del Cauca.

Circunscripción 2

Conformada por Arauquita, Fortul, Saravena y Tame. Departamento de Arauca.

Circunscripción 3

Municipios del departamento de Antioquia: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza.

Circunscripción 4

Constituida por 8 municipios de Norte de Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

Circunscripción 5

Municipios del departamento del Caquetá: Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso, y el municipio de Algeciras del departamento del Huila.

Circunscripción 6

Municipios del departamento de Chocó: Bojayá, Medio Atrato, Istmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Novita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía, Condoto y dos municipios de Antioquia, Vigía del Fuerte y Murindó.

Circunscripción 7

Municipios del departamento del Meta: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa y 4 municipios del departamento del Guaviare, San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores.

Circunscripción 8

Municipios del departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano. Municipios de Sucre: Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Tolúviejo.

Circunscripción 9

Municipios del Cauca: Guapi, López de Micay y Timbiquí, Buenaventura, del departamento del Valle del Cauca.

Circunscripción 10

Está constituida por 11 municipios del departamento de Nariño: Barbacoas, El Charco, La Tola, Maguá, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.

Circunscripción 11

Municipios del departamento del Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamó, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.

Circunscripción 12

Municipios del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz, Pueblo Bello y Valledupar. Municipios de La Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Municipios del Magdalena: Aracataca, Santa Marta, Ciénaga y Fundación.

Circunscripción 13

Municipios del departamento de Bolívar: Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití y el municipio de Yondó del departamento de Antioquia.

Circunscripción 14

Municipios de Córdoba: Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia, Tierralta y Montelíbano.

Circunscripción 15

Municipios del departamento del Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco.

Circunscripción 16

Municipios del departamento de Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo.

Parágrafo. Cuando el censo electoral, de acuerdo con la proyección del DANE para 2017, alguno de los municipios incluidos en estas circunscripciones supere los 50.000 ciudadanos aptos para votar, únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural del correspondiente municipio y se excluirán los puestos de votación y censo electoral de la cabecera municipal.

Artículo transitorio XX. Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Las campañas contarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales. Se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, campesinas, grupos significativos de ciudadanos u organizaciones sociales, incluyendo las de mujeres.

Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con sus territorios étnicos, podrán inscribir candidatos:

- a) Los consejos comunitarios;
- b) Los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales;
- c) Las Kumpañy legalmente constituidas.

Parágrafo 1°. Los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir listas ni candidatos para estas circunscripciones. Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de paz simultáneamente con otras circunscripciones.

Parágrafo 2°. Los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser ciudadanos en ejercicio, **habitantes regulares de** la circunscripción o desplazados de estos territorios en proceso de retorno.

Artículo transitorio XX. Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones transitorias especiales de paz, sin perjuicio de su derecho a

participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias.

La organización electoral adoptará medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y la financiación de las campañas, de conformidad con lo establecido en este acto legislativo.

Se garantizará la participación real y efectiva de los pueblos étnicos, a través de la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en sus territorios.

Se promoverán mecanismos adicionales de control, observación y veeduría ciudadana por parte de organizaciones especializadas y de partidos y movimientos políticos.

Parágrafo. En todo caso, la votación de las circunscripciones transitorias especiales de paz no se tendrá en cuenta para determinar el umbral de acceso a la repartición de curules en la elección ordinaria de la Cámara de Representantes.

Artículo transitorio XX. Los candidatos a ocupar las curules en estas circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales:

1. Haber habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la votación.
2. Los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.

Parágrafo 1°. La condición de víctima de desplazamiento se acreditará según certificación expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) o cualquier otro medio probatorio certificado por el Ministerio Público mediante acto administrativo.

Parágrafo 2°. En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas estarán integradas por dos candidatos y serán cerradas. En caso de faltas absolutas o temporales se aplicará lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política.

Los candidatos solo podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos o una o varias organizaciones sociales, consejos comunitarios, o resguardos indígenas legalmente constituidos, cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con sus territorios. Cada uno de los postulantes únicamente podrá inscribir una sola lista en la circunscripción respectiva.

No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido elegidos a cargos públicos con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, o hayan hecho parte de las direcciones de estos durante el año anterior a la elección.

Parágrafo 3°. Se entiende por organizaciones sociales, las asociaciones de todo orden sin ánimo de lucro que demuestren su existencia en el territorio de la circunscripción, mediante personería jurídica reconocida

al menos cuatro años antes de la elección, o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente del ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo periodo.

Parágrafo 4°. La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, requerirá respaldo ciudadano equivalente al 3% del censo electoral de la respectiva Circunscripción Transitoria Especial de Paz. En ningún caso se requerirá más de 3.000 firmas.

Artículo transitorio XX. Para efectos del proceso de elección, la curul se adjudicará a la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción.

La votación de las circunscripciones transitorias especiales de paz se hará en tarjeta separada de las que corresponden a las circunscripciones transitorias especiales de paz se hará en tarjeta separada de las que corresponden a las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes.

Parágrafo. Se garantizará la participación de los habitantes de zonas rurales y apartadas de estas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz mediante la habilitación de nuevos puestos de votación en veredas y centros poblados dispersos.

Artículo XX. Las elecciones de los Representantes a la Cámara de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se harán en la misma jornada electoral establecida para el Congreso de la República en los años 2018 y 2022.

Artículo XX. La financiación de las campañas será preponderantemente estatal, mediante el sistema de reposición de votos y acceso a los anticipos, en los términos y topes que determine la autoridad electoral.

La autoridad electoral entregará los anticipos equivalentes al 50% del resultado de multiplicar el valor del voto a reponer por el número de ciudadanos que integran el censo electoral de la respectiva circunscripción. Esta suma se distribuirá en partes iguales entre todas las listas inscritas. En ningún caso el anticipo podrá superar el tope de gastos que determine la autoridad electoral. La financiación se realizará dentro del mes siguiente a la inscripción de la lista. Las sumas de dinero se entregarán sin dilaciones a las organizaciones promotoras de la lista, y en ningún caso a los candidatos.

Los particulares podrán contribuir a la financiación de estas campañas mediante donaciones hechas directamente al Fondo Nacional de Partidos y Campañas Electorales, las cuales serán distribuidas por la autoridad electoral entre todas las campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, por partes iguales, hasta concurrencia del monto máximo señalado. Estas donaciones no podrán superar el 10% del monto establecido para la Cámara de Representantes y recibirán el tratamiento tributario que establece la ley para las donaciones y contribuciones a los partidos y movimientos políticos.

No se permiten aportes privados directos a campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Artículo XX. La campaña en medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético solo podrá adelantarse en los espacios gratuitos otorgados

por el Estado. Para ello, la autoridad electoral reglamentará la asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación social regional que hagan uso del espectro electromagnético, sin perjuicio de que puedan ampliarse en caso de que se creen espacios en nuevos medios de comunicación. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión señalarán los espacios de que se puede disponer. Tal distribución se hará conforme a las normas electorales vigentes.


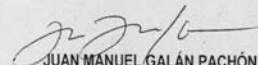
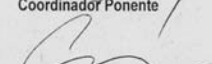
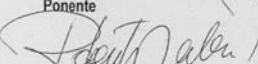
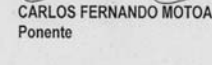
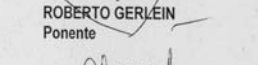

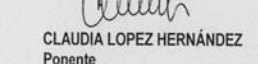
Artículo XX. La autoridad electoral pondrá en marcha Tribunales Electorales Transitorios de Paz tres meses antes de las elecciones. Estos tribunales velarán por la observancia de las reglas establecidas para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, verificarán el censo electoral de la respectiva circunscripción y atenderán las reclamaciones presentadas en relación con las mismas.

Artículo 2°. El Gobierno nacional reglamentará en un término máximo de noventa días lo relativo a los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana, la campaña especial de cedulación y registro electoral y las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral.

Artículo 3°. En lo no previsto en el presente acto legislativo se aplicarán las demás normas que regulan la materia.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

 ROY BARRERAS Coordinador Ponente	 JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN Ponente
 CARLOS FERNANDO MOTOA Ponente	 ROBERTO GERLEIN Ponente
 DORIS VEGA QUIROZ Ponente	 CLAUDIA LOPEZ HERNÁNDEZ Ponente
 ALEXANDER LÓPEZ MAYA Ponente	 JOSÉ OBDULIO GAVIRIA Ponente

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,
LEGISLATIVO

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Secretario,
SECRETARÍA

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2017 SENADO

por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026.

El Congreso de Colombia, en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz,

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

Artículo transitorio XX. *La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los períodos constitucionales 2018-2022 y 2022-2026, estos Representantes a la Cámara serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas Circunscripciones. La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos.*

Artículo transitorio XX. *Las mencionadas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz estarán conformadas así:*

Circunscripción 1

Municipios del Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldone, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piamamá, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Municipios de Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa y los municipios de Florida y Pradera, Valle del Cauca.

Circunscripción 2

Conformada por Arauquita, Fortul, Saravena y Tame. Departamento de Arauca.

Circunscripción 3

Municipios del departamento de Antioquia: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagra, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza.

Circunscripción 4

Constituida por 8 municipios de Norte de Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

Circunscripción 5

Municipios del departamento del Caquetá: Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso, y el municipio de Algeciras del departamento del Huila.

Circunscripción 6

Municipios del departamento de Chocó: Bojayá, Medio Atrato, Itzmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Novita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía, Condoto y dos municipios de Antioquia, Vigía del Fuerte y Murindó.

Circunscripción 7

Municipios del departamento del Meta: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa y 4 municipios del departamento del Guaviare, San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores.

Circunscripción 8

Municipios del departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano. Municipios de Sucre: Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Toluviéjo.

Circunscripción 9

Municipios del Cauca: Guapi, López de Micay y Timbiquí, Buenaventura, del departamento del Valle del Cauca.

Circunscripción 10

Está constituida por 11 municipios del departamento de Nariño: Barbacoas, El Charco, La Tola, Maguí, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.

Circunscripción 11

Municipios del departamento del Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamó, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.

Circunscripción 12

Municipios del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz, Pueblo Bello y Valledupar. Municipios de La Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Municipios del Magdalena: Aracataca, Santa Marta, Ciénaga y Fundación.

Circunscripción 13

Municipios del departamento de Bolívar: Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití y el municipio de Yondó del departamento de Antioquia.

Circunscripción 14

Municipios de Córdoba: Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia, Tierralta y Montelibano.

Circunscripción 15

Municipios del departamento del Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco.

Circunscripción 16

Municipios del departamento de Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo.

Parágrafo. *Cuando el censo electoral, de acuerdo con la proyección del DANE para 2017, alguno de los municipios incluidos en estas circunscripciones supere los 50.000 ciudadanos aptos para votar, únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural del correspondiente municipio y se excluirán los puestos de votación y censo electoral de la cabecera municipal.*

Artículo transitorio XX. Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Las campañas contarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales. Se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, grupos significativos de ciudadanos, campesinos, organizaciones sociales, incluyendo las de mujeres.

Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con sus territorios étnicos, adicionalmente podrán inscribir candidatos:

- a) Los consejos comunitarios;
- b) Los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales;
- c) Las Kumpaño legalmente constituidas.

Parágrafo 1°. Los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir listas ni candidatos para estas circunscripciones. Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de paz simultáneamente con otras circunscripciones.

Parágrafo 2°. Los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser ciudadanos en ejercicio y cuyo domicilio corresponda a la circunscripción o desplazados de estos territorios en proceso de retorno.

Artículo transitorio XX. Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones transitorias especiales de paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias.

La organización electoral adoptará medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y la financiación de las campañas.

Se garantizará la participación real y efectiva de los pueblos étnicos, a través de la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en sus territorios.

Se promoverán mecanismos adicionales de control, observación y veeduría ciudadana por parte de organizaciones especializadas y de partidos y movimientos políticos.

Parágrafo. En todo caso, la votación de las circunscripciones transitorias especiales de paz no se tendrá en cuenta para determinar el umbral de acceso a la repartición de curules en la elección ordinaria de la Cámara de Representantes.

Artículo 2°. Dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, se

deberá radicar el Proyecto de Ley Estatutaria que regule las disposiciones aquí contenidas.

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

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2017 Senado, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026, como consta en la sesión del día 6 de junio de 2017, Acta número 41.



**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA
PARA EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 05
DE 2017 SENADO, 009 DE 2017 CÁMARA**

por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 12 de junio de 2017

Doctor

LIDIO GARCÍA TURBAY

Presidente de la Comisión Quinta

Senado de la República

Atento saludo.

Referencia: Informe de ponencia para el Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, 009 de 2017 Cámara, por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones.

Atendiendo la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado, paso a realizar la ponencia al Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, 009 de 2017 Cámara, por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones, con las siguientes consideraciones:

1. Contenido del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, 009 de 2017 Cámara, *por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones*, en adelante se llamará el proyecto de ley o la ley sobre adecuación de tierras, es de autoría de los señores Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y del Interior y tiene origen en el procedimiento legislativo especial, por tanto, será discutido en Comisiones Conjuntas de Cámara y Senado.

El objetivo del proyecto de ley es regular y orientar el servicio público de adecuación de tierras, en donde el cambio principal es fomentar la presencia de operadores privados quienes administrarán la infraestructura. Bajo esta lógica se está aplicando al servicio de adecuación de tierras una política similar a la de los servicios públicos domiciliarios, donde el eje de la política ha sido establecer medidas vía fórmulas tarifarias y disposiciones sobre la administración que incentiven la presencia de grandes capitales privados, en especial de origen extranjero.

La reforma propuesta por el Gobierno nacional cubrirá a los distritos de riego; distritos de drenaje; distritos de riego, drenaje y protección de inundaciones; y a los distritos de drenaje y protección contra inundaciones. En este sentido introduce una transformación del papel de las asociaciones de usuarios de los distritos, quienes, aunque mantendrán la propiedad sobre el distrito, en algunos casos, o se harán propietarios de aquellos distritos públicos, podrán entregarle la administración y operación del distrito a un operador privado especializado.

En tal sentido, el principal objeto del proyecto de ley es modificar el servicio público de adecuación de tierras en relación con la administración y operación. Según la Ley 41 de 1993, artículos 20 y 22, son las asociaciones de usuarios de distritos de adecuación de tierras las encargadas de administrar, operar y mantener los distritos, tarea que le pueden delegar a un tercero. La ley en cuestión busca permitir la inclusión de operadores privados especializados, a quienes se les otorgarán las garantías para recuperar las inversiones que hagan y que mediante la concesión o las denominadas APP (Alianzas Público Privadas) sean quienes manejen los distritos. Es meter un nuevo actor que hoy no existe en este servicio: el operador-intermediario, quien presionará porque se le aumente la tasa de ganancia. Así es el caso de los servicios públicos domiciliarios, en donde se han definido fórmulas tarifarias que les permiten a los propietarios de estas empresas obtener, vía tarifas, tasas de ganancia que definen a esos mercados como mercados en competencia, cuando la realidad dice que son o monopolios naturales o mercado oligopólicos. El gran poder del operador-intermediario le permite capturar a las autoridades encargadas de emitir la regulación que reglamenta las tarifas del servicio, en contra de los intereses del consumidor, en este caso, del agricultor usuario de los distritos de adecuación de tierras.

Cómo efecto de la privatización de los servicios públicos domiciliarios se ha dado un aumento de las tarifas por encima de la inflación, permitiendo que el excedente del consumidor sea capturado por el opera-

dor-intermediario. Una transferencia de rentas desde el consumidor hacia el oferente del producto sin que esto se vea reflejado en la calidad del producto o servicio. Incluso existen casos donde las empresas, Electricaribe o Codensa, reciben subsidios del gobierno y no modernizan la infraestructura de la manera debida, otra forma de capturar los excedentes del consumidor y las rentas públicas. Se da, entonces, el típico comportamiento del cazador de rentas.

La nueva organización institucional deja el diseño de la política exclusivamente en cabeza de voceros de entidades del gobierno nacional y les quita la representatividad a la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), a representante legal de la Federación Nacional de Usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras, Federriegos, y al vocero de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc), su representación en el Consejo encargado de definir la política de adecuación de tierras. Esta es una medida antidemocrática que les quita a los agricultores o a parte de ellos, la posibilidad de expresar sus opiniones en alguna instancia legalmente decretada y lo reduce a su poder de lobby ante el gobierno, una visión distorsionada y restringida, por decir lo menos, de la democracia representativa y participativa. Así se está violando lo dispuesto en el artículo 2° de la Constitución Política que define que uno de los fines esenciales del Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

El proyecto de ley en comentario establece además que el medio para alcanzar una efectiva prestación del servicio público de adecuación de tierras será la sostenibilidad financiera y la recuperación de las inversiones tanto públicas como privadas vía tarifas. Esto en las obras de infraestructura de control del ciclo del agua, un asunto de costos crecientes. Esta lógica devendrá en un crecimiento de las tarifas por encima del aumento de los ingresos de los productores, empujando una transferencia de la propiedad de las tierras al interior de los distritos, desde los productores de menor capacidad económica hacia los de mayor capacidad. En tal sentido será una medida que fomentará la profunda desigualdad del campo colombiano.

La ley de adecuación de tierras introduce en este sector de la infraestructura la lógica de las APP, en pleno desarrollo en otras áreas. En el caso de las vías se han visto dos efectos: que los riesgos financieros siguen siendo asumidos por el Estado en favor de un operador-intermediario y que la búsqueda de altas tasas de retorno en estos proyectos de infraestructura encarece excesivamente la operación y el acceso a los servicios que estas prestan. En las vías 4G, por ejemplo, además de los incumplimientos y casos de corrupción trasnacional como el de Odebrecht, se ha identificado que a causa de las APP el número y costo de los peajes se eleva, facilitando que unos pocos privados con vínculos con el gran sistema financiero se apropien de las rentas públicas y privadas. Implementar las APP en la construcción y operación de los distritos de adecuación de tierras irá en contra del derecho a acceder de parte de los agricultores más débiles y de la eficiencia en el servicio.

Otro elemento de la ley de adecuación de tierras son las tarifas de uso, a las cuales no se les define ningún mecanismo de progresividad. Lo único que se hace es dividir las en el componente fijo y el variable (de acuerdo con el tamaño del predio y el uso de agua), más no, como sucede en otros servicios públicos, establecer que la tarifa debe obedecer a criterios de progresividad, los cuales se encuentran también relacionados con los ingresos y algún tipo de estratificación del usuario.

Esta ley define tres tipos de operadores de los distritos de adecuación de tierras: La Agencia de Desarrollo Rural (ADR), organismos ejecutores (léase operador-intermediario especializado) o las asociaciones de usuarios. Los operadores-intermediarios especializados, como sucede en el servicio público de agua para los hogares, son fuente de encarecimiento del servicio, a quienes, también por la experiencia en todos los servicios públicos, se les garantiza el cobro de tarifas que les dan tasas de ganancia de mercados en competencia perfecta, cuando son monopolios naturales. Estas medidas excluyen del servicio a los usuarios de menor tamaño por cuenta de las tarifas y a los de mediano, una fuente de traslado del excedente del productor.

Y los distritos públicos serán privatizados, mediante el traspaso de la propiedad a los usuarios actuales. La medida promoverá un cambio de la propiedad de los usuarios actuales a otros de mayor tamaño, quienes a raíz de su capacidad económica desplazarán a los propietarios tradicionales. El encarecimiento del servicio por la vía del operador-intermediario especializado sacará de los distritos a los agricultores de mayor debilidad.

2. Análisis del proyecto de ley sobre adecuación de tierras

Colombia cuenta con 1,14 millones de hectáreas adecuadas para riego, 7 por ciento del área con potencial para adecuar. Las cuales como lo ha expresado la Cepal y el DNP en su informe sobre adecuación de tierras para la Misión para la Transformación del Campo (<http://bit.ly/2rc5Ro8>), señala que estas tierras no cuentan con “ordenamiento productivo, ni del territorio, ni de cuenca. El mayor porcentaje de área ha sido ejecutado por el sector privado, el cual corresponde al 61%.” Esta proporción dista con la de otros países, en donde las tierras adecuadas para riego llegan a la mitad o más de toda la tierra arable. Estados Unidos 56%, Brasil 77%, España 74%, Rusia 57%, Sur África 77%, Australia 38%, Canadá 65%, Corea 59%, Alemania 98%, Israel 99%, y Reino Unido 100%.

En Colombia existen 837 distritos de adecuación de tierras con algún tipo de inversión del Estado. Los distritos de adecuación de tierras construidos por el Estado son administrados por las asociaciones de usuarios o por el Estado y “para los sistemas privados solo en algunos casos existe asociación al frente de esta actividad, porque en general son sistemas prediales individuales en su mayoría.” El Estado tiene aún en propiedad quince distritos de mediana y gran escala, de los cuales seis se encuentran directamente administrados por el Incoder y nueve administrados por las asociacio-

nes de usuarios a través de contratos de administración, y tiene la propiedad de sesenta y cuatro distritos de pequeña escala los cuales son operados en su totalidad por la asociación de usuarios a través de la figura de administración. A ocho asociaciones de Usuarios les fue entregada la propiedad de los distritos de adecuación de tierras de mediana y gran escala.

Algunas áreas de beneficio de los distritos de riego, drenaje, control de inundaciones, lograron convertirse en núcleos productivos, caso los distritos, del Tolima, Huila, Magdalena, Huila, Boyacá, Valle y Norte de Santander, con una producción considerable, la problemática generalizada en el sector de precios, costos de los insumos, carencia de infraestructura para la producción y comercialización, no acceso al crédito y las crecientes importaciones de productos agropecuarios, han impedido un mayor o alto aprovechamiento del distrito.

Señala la Cepal y el DNP que la “historia muestra que el aprovechamiento de la infraestructura de un distrito de adecuación de tierras se da de acuerdo con la actividad productiva que se adelanta, sin embargo, en muchos casos la acción actividad productiva no va de la mano con la eficiencia en la prestación del servicio. Los planes agropecuarios realizados para la ejecución de los proyectos de adecuación de tierras y que fueron construidos por el Estado difieren de la realidad productiva y de acceso a mercados, estos se tuvieron en cuenta como aspectos para dimensionar obras.”

Los problemas asociados a los distritos de riego van desde problemas de administración, altos costos del servicio de energía eléctrica, altas deudas de los usuarios, problemas de mercado de los productos sembrados, falta de mantenimiento de la infraestructura, pobreza o crisis económica de los usuarios, baja tecnificación predial, infraestructura incompleta, corrupción, maquinaria obsoleta, ausencia de infraestructura vial, hasta la ausencia de información relacionada con adecuación de tierras. Dice al respecto la Cepal-DNP: “no se tienen cifras, ni información espacial, ni estadísticas que permitan análisis del proceso de adecuación de tierras, no existe un inventario real de proyectos y de los distritos y sistemas de adecuación de tierras en el país, se carece de información sistematizada, para la toma de decisiones, no se tiene claro ni el número de distritos, ni de áreas de producción, ni cifras que permitan análisis de la dinámica de los distritos de adecuación de tierras.”

Las labores de conservación en los distritos de mediana y gran escala que administran las asociaciones de usuarios dependen del presupuesto de administración, operación y mantenimiento y en muchos casos este no se proyecta con los costos reales acordados con un programa de conservación periódico y de acuerdo a las especificaciones de las obras, la conservación en muchos casos va quedando rezagada. Problema que se explica por la falta de capacidad económica de los agricultores y porque el gobierno nacional ha venido, desde hace 25 años, reduciendo los mecanismos de protección en frontera para facilitar el ingreso de productos extranjeros que reemplazan la producción y a los productores agrarios nacionales. A todo lo anterior se suman lo relacionado con las malas políticas de planificación terri-

torial, explicadas fundamentalmente por la pobreza de los entes territoriales.

Los diagnósticos del Gobierno nacional en los asuntos sobre adecuación de tierras sintetizan los problemas en temas administrativos (falta de capacidad gerencial) y en la mala gestión del suelo y del agua. Según el gobierno los problemas son de índole microeconómico y no macroeconómico. Partiendo de este marco, entonces, suena lógico plantear una medida administrativa como solución a la falta de adecuación de tierra para riego, drenaje y control de las inundaciones. Sin embargo, los principales problemas del campo se originan en la política macroeconómica, la cual ha estado signada por la promoción de las importaciones de productos agrarios subsidiados, un manejo cambiario con sesgo antiagrario y la promoción de fenómenos especulativos con el precio de la tierra que le quitan competitividad a la agricultura. Sin una modificación de las medidas macroeconómicas la decisión de introducir al operador-intermediario privado en la operación de los distritos de adecuación de tierras se convertirá en otra fuente de apropiación del excedente del productor.

Como viene sucediendo con las decisiones estratégicas del Estado colombiano, son los organismos internacionales lo que definen la política. En este caso vuelve a aparecer la OCDE (Revisión de las políticas agrícolas, 2015, <http://bit.ly/2oyv9zw>) como el ente que dicta los lineamientos generales de los asuntos agropecuarios, con énfasis único en el libre comercio y sus TLC. Dice este organismo:

“El país está dotado de buenos recursos acuíferos y de tierras, pero necesita adoptar una serie de acuciantes reformas estructurales para acelerar las mejoras de la productividad y de la competitividad, y para facilitar la explotación de las oportunidades de exportación proporcionadas a través de los tratados de libre comercio de Colombia. El objetivo de Colombia de impulsar su sector agrícola está además estrechamente relacionado con la reforma del sistema de tenencia de la tierra y las reparaciones a las víctimas de los conflictos en las zonas rurales.” “Incrementar la inversión en infraestructuras de riego y mejorar la supervisión regulatoria sobre el abastecimiento, uso y almacenamiento del agua. Se necesita una mayor cobertura de riego y el acondicionamiento de los sistemas existentes, al tiempo que deben implantarse políticas que generen incentivos para la inversión en el funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras de riego. Estas medidas deberían verse apoyadas por un régimen regulatorio más eficaz en materia de abastecimiento, almacenamiento y uso de agua en el sector agrícola, que respalde la coordinación institucional. Asimismo, se necesita una evaluación de las tendencias a largo plazo en la demanda de agua dentro del sector agrícola que proporcione una base para las inversiones futuras en infraestructuras de riego.”

Los costos de la adecuación de tierras son una vieja discusión en la materia. Diferentes evaluaciones muestran que Colombia tiende a ser más costosa que otros países. Esto refleja la diversidad de la geografía colombiana, la baja investigación agropecuaria en

ciencia y tecnología y la dosis de corrupción que no falta en el país como sucedió con Agro Ingreso Seguro, programa que terminó, no aumentando la competitividad del campo, sino como un beneficio para familias con vínculos con el alto gobierno y que sin ninguna acreditación o sin poner en riesgo su capital, recibían subsidios gubernamentales. La corrupción colombiana en materia de tierras expresa una antigua sentencia de Hernán Echavarría Olózaga quien desde la década del cincuenta del siglo XX explicó cómo la tierra en el país era vista como un bien de especulación y no de producción. Cualquier mejoramiento en el manejo del ciclo del agua para una tierra es fuente de ganancias inmobiliarias.

Los distritos de riego en funcionamiento en forma reiterada le han solicitado al gobierno aumentar los subsidios a las tarifas de los servicios que se prestan en los distritos, como el de la energía eléctrica, pero la decisión del Gobierno de Juan Manuel Santos es reformar la legislación vigente para permitir que empresas multinacionales puedan ingresar como intermediarios en negocios agrarios donde, a raíz de las garantías estatales, el riesgo se les reduce a casi cero, mientras el agricultor continúa cargando todos los riesgos.

En los distritos de adecuación de tierras y sistemas que funcionan por bombeo el costo de la energía representa más del 40 por ciento de los costos de operación de la totalidad de costos de Administración, Operación y Mantenimiento (AOM). Y aunque existe un subsidio en los costos de energía, sin el cual los costos de tarifas representarían el 70 por ciento del presupuesto, esta materia no hace parte del análisis del proyecto de ley. No se ha realizado una revisión de las tarifas de energía para los distritos de adecuación de tierras, ni evaluación de impacto por la aplicación del subsidio. El pago de la tasa por uso del agua le corresponde al que administre el distrito de adecuación de tierras; en los costos de AOM se incorpora este valor, para las asociaciones de mediana y gran escala. Se tiene inquietud por parte de las asociaciones de usuarios por la aplicación de la fórmula para el cálculo de la TUA, debido a que esta es exponencial y hacia futuro podría implicar un porcentaje alto de los costos de producción, ya que esta se les debe cargar a los usuarios del distrito, no se ha realizado un análisis en detalle de su implicación. En los distritos de pequeña escala no se elabora presupuesto de AOM, se establecen unas cuotas para arreglos menores y pago del fontanero, sin un análisis de las necesidades de mantenimiento periódico, por lo cual el deterioro de los mismos es acelerado, son muy pocos los que realizan el análisis respectivo para mantener su operatividad. Esto problemas la introducción del operador-intermediario se agravarán en razón a la cuota que este cobrará y la tasa de ganancia que le exigirá al gobierno para poder ingresar al negocio.

El modelo de administración de los distritos de adecuación de tierras bajo el esquema de recuperación de inversiones y de las APP no le es útil la economía agraria que necesita pequeña y mediana irrigación. En relación, por ejemplo, a un pedido reiterado de Federriego como los subsidios a las tarifas de energía eléctrica, el proyecto de ley en cuestión no mencionada nada. Estas

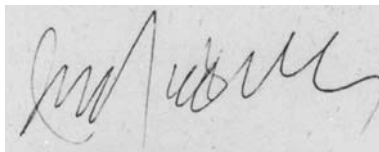
tarifas, como las tasas por uso del agua o incentivos diferentes al ICR para todo aquel que haga adecuación de tierra con requisitos especiales, todo quedará bajo las reglamentaciones de la ley que realice el Ministerio de Agricultura.

En este proyecto se repite la historia de la ley de innovación agropecuario, donde usando el Acuerdo para la Terminación del Conflicto Armado, se introducen leyes que no tienen que ver con su implementación. El Gobierno nacional se vale de este para hacer una modificación de una política empleando algunas de las palabras allí incluidas, pero sin tener algún énfasis particular en la agricultura familiar y campesina, quienes son el eje del ánimo reformista consignado en el acuerdo en mención.

3. Proposición

En vista de la expuesto, doy ponencia negativa al Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, 009 de 2017 Cámara, *por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones*, y les solicito a la Comisión Quinta del Senado y a la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes hundir la iniciativa legislativa.

Atentamente,



JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República

CONTENIDO

Gaceta número 476 - Martes, 13 de junio de 2017
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate en Comisiones Conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley orgánica número 07 de 2017 Senado y 014 de 2017 Cámara, por medio del cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 - Procedimiento Legislativo Especial ..	1
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 235 de 2017 Senado, por la cual se hace el reconocimiento a la cultura, tradición e identidad llanera y se insta a las autoridades locales administrativas a desarrollar un plan especial de salvaguarda al patrimonio cultural llanero.....	2
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 251 de 2017 Senado, por la cual se autoriza al Banco de la República para acuñar moneda metálica de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos.....	8
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado por la comisión Primera al Proyecto de acto legislativo número 05 de 2017 Senado, por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026	12
Informe de ponencia negativa para el Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, 009 de 2017 Cámara, por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras ADT y se dictan otras disposiciones	20