PRESENTACIÓN Y RADICACIÓN DE DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY ORGÁNICA 2082 DEL 18 DE FEBRERO DE 2021

Quiñones Cruz Ltda. <qc@quinonescruz.com>

Mar 06/08/2024 11:27

Para:Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>;secretaria4 corte constitucional <secretaria4@corteconstitucional.gov.co>
CC:Lucy Cruz <lucycruz@quinonescruz.com>

9 archivos adjuntos (23 MB)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA ARTICULO 14 LEY 2082 DE 2021.pdf; CÉDULA LUCY CRUZ. anexo 1 pdf.pdf; 1 gaceta_1039 anexo2.pdf; 2 gaceta_1178. anexo 2 pdf.pdf; 3 gaceta_71_anexo 2 .pdf; 4 gaceta_1503_anexo 2.pdf; 5 gaceta_1090_anexo 2.pdf; 6 gaceta_1486_anexo 2.pdf; 7 gaceta_1502_anexo 2.pdf;

Honorables Magistradas y Magistrados
Corte Constitucional

E. S. D.

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 14 de la Ley Orgánica 2082 del 18 de febrero de 2021 *"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones."*

Lucy Cruz de Quiñones, ciudadana en ejercicio, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.581.364, por medio de este escrito presento **acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021** *"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones",* por cuanto la disposición acusada vulnera los artículos 322,320,150 #12, 338,13 y 95#9 de la Constitución Política de Colombia.

Adjunto a este correo la demanda junto con sus anexos, los cuales son:

Anexo 1: Mi cédula de ciudadanía.

Anexo 2: Documentos que se refieren al trámite de la Ley:

LEY 2082 DE 2021 (PL 012/19C - 283/23S)	
INSTANCIA	**LINK**
IP 1ER DEBATE CÁMARA	GACETA 1039/19
IP 2DO DEBATE CÁMARA	GACETA 1178/19
TEXTO PLENARIA CÁMARA	GACETA 071/20
TEXTO DE CONCILIACIÓN CÁMARA	GACETA 1503/20
IP 1ER DEBATE SENADO	GACETA 1090/20

IP 2DO DEBATE SENADO	GACETA 1486/20
TEXTO PLENARIA (INFORME DE CONCILIACIÓN) SENADO	GACETA 1502/20
LEY SANCIONADA	LEY 2082 DEL 18 DE FEBRERO DE 2021

De los señores magistrados,

8 LEY 2082 DEL 18 DE FEBRERO DE 2021_ane…

_____

LUCY CRUZ DE QUIÑONES
C.C. No. 41.581.364

Quiñones Cruz Abogados
Cra 9A No. 99 - 02 Of. 502A
+57 (1) 618 2883

www.quinonescruz.com

M&A Today Tax Firm of the Year 2016 // Global 100 Tax Firm 2014/2015
ACQ Tax Firm of the Year 2015/2016 // Corporate INTL Tax Law Firm of The Year 2015/2016
GLE Tax Law Firm of the Year 2015 // Legal 500 Latin America Leading Firm 2014/2015
Acquisition International Corporate Tax Firm of the Year 2014
Acquisition International Tax Policy Consultancy Firm of the Year 2013
DealMakers Tax Law Firm of the Year 2012 // Finance Monthly Tax Law Firm of the Year 2012

Este mensaje y sus anexos contienen información confidencial, por lo cual se prohíbe su divulgación o envío a terceros. Si Usted ha recibido este mensaje por error, agradecemos borrarlo con sus anexos inmediata y permanentemente de su sistema. / This message and attachments contain confidential information and it shall not be disclosed or sent to third parties. If you have received it by mistake, please permanently delete the message and attachments from your computer.

QUIÑONES CRUZ
ABOGADOS

Bogotá. Agosto 06 de 2024

Honorables Magistradas y Magistrados
Corte Constitucional
E. S. D.

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 14 de la Ley Orgánica 2082 del 18 de febrero de 2021 *"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones."*

Lucy Cruz de Quiñones, ciudadana en ejercicio, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.581.364, por medio de este escrito presento acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 *"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"*, por cuanto la disposición acusada vulnera los artículos 322,320,150 #12, 338,13 y 95#9 de la Constitución Política de Colombia.

I. NORMA DEMANDADA

Se demanda el artículo 14 de la Ley Orgánica 2082 de 2021, publicada en el Diario Oficial No. 51.592 del 18 de febrero de 2021:

Ley Orgánica 2082
(febrero 18)

"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones".
(…)
ARTÍCULO 14. Adopción de normatividad. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS

La disposición acusada vulnera los artículos constitucionales que a continuación se transcriben:

- *"Artículo 320. La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y* ***señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración****."*

- "Artículo 322. *Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político,* ***fiscal*** *y administrativo será el que determinen la Constitución,* ***las leyes especiales que para el mismo se dicten*** *y las disposiciones vigentes para los municipios"*

- *"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones (…)*

  12. ***Establecer contribuciones fiscales*** *y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley".*

- *"Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales.* ***La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos****. (…)"*

- *"Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

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

  El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

- *Artículo 95. Son deberes de la persona y del ciudadano:*

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA Notario 15 NOTARIA QUINCE CIRCULO DE BOGOTA, D.C.

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado ***dentro de conceptos de justicia y equidad.***

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

III. RESUMEN DE LA ARGUMENTACIÓN PARA ACREDITAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD EXIGIDOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL, Y MENCIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS:

Esta demanda de inconstitucionalidad recae sobre el artículo 14 de la ley 2082 de 2021, por las siguientes violaciones, desarrolladas en 4 ejes temáticos: i) especialidad del régimen de Bogotá; ii) inadecuación de la fuente legal que categoriza un grupo de municipios para tratar la materia tributaria invocando el artículo 320 de la Constitución Política de Colombia (C.P) que no trata de esa materia; iii) violación del principio de legalidad-versión certeza en las nuevas autorizaciones tributarias a las ciudades capitales, y iv) violación al principio de equidad e igualdad de ciertos contribuyentes para el impuesto predial y el de Industria y Comercio, en razón de su domicilio.

Los cuestionamientos de índole constitucional se desarrollan más adelante en 4 cargos, pero aquí se resumen para la admisibilidad de la demanda, así:

- El régimen de Bogotá es propio, exclusivo de la Capital de la República por su reconocimiento en la C.P de 1991 que en ese punto tiene su antecedente en el Acto Legislativo 1 de 1945. Ciertos distritos especiales creados por actos legislativos incorporados a la C.P se remitieron al régimen de Bogotá, por ello ni una ley orgánica ni una ordinaria pueden cambiar esa situación de excepción so pena de violar el art 322 de dicha carta, que admite un régimen especial fiscal para Bogotá, como se explicará en el primer cargo. Así, el problema jurídico planteado se resume así:

  ¿Es constitucionalmente posible conceder a los Concejos Municipales de ciertos municipios facultades para adoptar el "régimen fiscal propio" de la capital de la república de que trata el art 322 de la CP, sin desnaturalizar el sentido de esa norma constitucional? La respuesta que plantea la demanda es negativa.

- El artículo 320 de la C.P permite al legislador categorizar municipios a los que correspondería distinto régimen competencial en lo que atañe a la organización, gobierno y administración, estrictamente. Se reconoce de manera expresa un poder legislativo para permitir a un grupo semejante de municipios contar con una mejor organización, gobierno y administración, como lo indica la proposición "para" empleada en la norma constitucional, como finalidad o propósito de la categorización autorizada.

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

NOTARIA QUINCE CIRCULO DE BOGOTA D.C. Notario 15

Por esa razón, las leyes que desarrollan el artículo 320 no guardan unidad de materia con ninguna modificación de las potestades normativas tributarias.

Si bien es cierto que, a la luz del artículo 320, para formar el grupo o categoría el legislador debe seguir determinados criterios de semejanza que permitan homogeneizar el grupo, tales como población, recursos fiscales, importancia económica, y situación geográfica que son características tangibles que ameritan tener un régimen especial o "distinto" solo para los "asuntos administrativos y de gobierno", como puede ocurrir con las ciudades capitales, resulta que el factor relativo a los recursos fiscales que perciben no es indiciario de la materia a regular, considerando que este instrumento legislativo tiene una finalidad constitucional de tipo administrativo, expresamente contemplada en el artículo 320, todo lo cual se explica en el cargo 2 de esta demanda. El problema jurídico se presenta así:

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

¿Es el art 320 de la C.P un fundamento constitucional apto para un propósito tributario de cambio de régimen de dos tributos locales para el nuevo grupo de municipios según lo establece la nueva ley de ciudades capitales? La demanda niega esa posibilidad porque la finalidad constitucional de los regímenes territoriales para administrar y gobernar mejor no incluyen la modificación de las potestades normativas de los impuestos.

- Por el principio de certeza en los tributos, derivado de la premisa *nullum tributum sine lex certa et previa* y del contenido de los artículos 150 # 12 y 338 de la C.P, y teniendo en cuenta que hay una ley que permite a los municipios cambiar el régimen tributario general por el especial de Bogotá, se deben exponer claramente los elementos básicos de la tributación local de los dos tributos que se autoriza modificar. En el caso en concreto, resulta insuficiente la expresión que permite "*adoptar el régimen vigente en Bogotá, respecto del Impuesto predial e industria y comercio*" porque no basta mencionar en la ley la denominación del tributo para que se entienda cuáles son los factores o elementos sustantivos y procesales que se pretende alterar o modificar, sino que es necesario decir de manera clara y específica en qué sentido cambian los elementos básicos cubiertos por la reserva de ley. La pregunta constitucional sería la siguiente:

  ¿La ley puede deferir en los Concejos municipales de las ciudades capitales la adopción de todo el régimen sustantivo, procesal, sancionatorio, tarifario y los límites legales en los impuestos predial e industria y comercio tal como rigen en la capital, sin señalar los contenidos legales específicos y el sentido de la modificación de la ley actual? O, ¿es necesario expresar a cuáles normas preexistentes se refiere la remisión indirecta? ¿Se trata de una autorización a acoger el régimen en bloque, con normas de

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

distinta etiología y rango? La demanda plantea razones suficientes para negar esa posibilidad por falta de certeza de la ley, constitucionalmente requerida.

- Como la igualdad de trato (art 13 C.P) se concibe como un derecho y garantía de los contribuyentes, con base en el artículo 95#9 que trata del deber de contribuir bajo conceptos de justicia y equidad y en general del sistema progresivo, equitativo y eficiente (363 C.P), la demanda cuestiona lo siguiente: i) siendo la misma capacidad contributiva que muestra la propiedad o posesión de los predios avaluados catastralmente la que se grava en el Impuesto Predial, no se ve justificado el trato desigual para los propietarios y poseedores de las 32 ciudades capitales en relación con el trato tributario de los demás propietarios en el resto del país (en municipios no capitales) que tienen un tope tarifario inferior al que excepcionalmente rige en Bogotá; ii) lo mismo se sostiene para el ICA puesto que los ingresos originados en las actividades económicas gravadas con el ICA son similares en todos los municipios porque se tasan en función de los ingresos, por cual no se justifica el tratamiento más gravoso en cuanto a la ampliación de los límites tarifarios para los contribuyentes de 32 ciudades capitales en relación con las tarifas que rigen en los demás municipios. El problema jurídico es el siguiente:

  ¿Se justifica de manera razonable y objetiva el trato discriminatorio en las tarifas y límites del Impuesto Predial e ICA sobre los contribuyentes de las 32 ciudades capitales que tienen la misma capacidad contributiva de los contribuyentes de los demás municipios? El principio de igualdad no prohíbe todas las desigualdades de trato, sino que impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran e*n situaciones jurídicas iguales o similares,* con lo cual queda prohibida toda discriminación arbitraria que triplique las tarifas de ICA de los negocios y ejercicio de profesiones independientes ubicados en las capitales y la predial de los inmuebles de las capitales de los 32 departamentos.

Para los cuatro cargos se cumplen los requisitos que la Corte exige para la admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad según el siguiente examen:

Claridad	Ha dicho la Corte: *"Es necesario que la acusación provenga del raciocinio del ciudadano, titular de la facultad de activar el control de constitucionalidad y no sea deducida libremente por este tribunal, ya que ello materializaría un control oficioso de constitucionalidad. Por esta razón, la demanda debe ser inteligible y construida a través de un mismo hilo argumental, que no se contradiga entre sí y permita*

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA Notario 15 QUINCE CIRCULO DE BOGOTA, D.C. NOTARIA

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

entender de qué manera la norma demandada sería contraria a la Constitución."[1] (C-015 de 2023).

Sostengo que el artículo 14 acusado al permitir a las ciudades capitales la facultad de acogerse al régimen especial de Bogotá en materia de Impuesto Predial e Industria y Comercio, **aunque sea facultativa a opción de las capitales, tiene al menos cuatro defectos constitucionales:**

i) Sustituye la especialidad fiscal concebida en la carta exclusivamente para Bogotá (artículo 322 de la Constitución Política de Colombia "C.P) porque la amplía a todas las ciudades capitales, sin agotar una reforma constitucional que sería necesaria para extender dicho régimen a otras ciudades, que a pesar de ser capitales son completamente diferentes a la capital del país en sus indicadores y desempeño y tampoco existe o se argumenta una identidad de capacidad contributiva de los contribuyentes de las ciudades capitales de provincia con la de los contribuyentes de Bogotá en términos de ingreso per cápita o cualquier otro indicador.

ii) Traiciona la finalidad de la agrupación de municipios, que según la Constitución es fortalecer la descentralización puramente administrativa de los integrantes del grupo (artículo 320 C.P) y no está concebida para otorgar un mayor poder tributario como el que se ha concedido a Bogotá, que desde luego, supera el régimen ordinario de los tributos municipales.

iii) Viola el principio de legalidad en su versión certeza (150#12 y 338 CP) porque las potestades que se otorgan son tan confusas y difusas que se describen como la opción de adoptar "**las normas que rijan en Bogotá para los impuestos Predial e Industria y Comercio",** pero no se restringe la remisión a "las leyes especiales" sino a un concepto más amplio y genérico de "normas" que corresponden a un haz de reglas contenidas en distintas fuentes, como son: la ley especial de Bogotá, (D.L 1421 de 1993), las leyes ordinarias de cada tributo, los acuerdos del concejo de la capital que adoptan las tarifas, clasificaciones de actividades o de predios objeto de los dos tributos en cuestión, límites al crecimiento de tales tributos de un año a otro, régimen diferencial sancionatorio por la infracción a los tributos citados, régimen procedimental y otros temas (compilados en el Decreto 322 de 2002 con sus modificaciones), sin definir la materia o

[1] Corte Constitucional, Sentencia C-015 de 2023, Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

Rep. DANIEL BAUTISTA ZULUAGA NOTARIO QUINCE CIRCULO DE BOGOTA, D.C.

	el elemento de reserva legal que se quiere uniformar para las capitales. **iv.** La igualdad de los contribuyentes o equidad horizontal (13 y 95 #9 de la CP en concordancia con el 363) se vulnera porque si se trata de capacidades contributivas iguales (medidas sobre el valor de la propiedad de predios según avalúos catastrales y sobre los ingresos obtenidos en ejecución de actividades gravadas) es evidente que se busca un trato discriminatorio y más gravoso para los que residen en las ciudades capitales, por el solo fenómeno de la ubicación que no indica una capacidad adicional del contribuyente protegido con los criterios de justicia y equidad.
Certeza	Ha referido la Corte que: *"Implica que el accionante cuestione una norma real o existente, cuyo alcance puesto de presente, se desprende lógicamente de su tenor literal. Por lo tanto, la argumentación no puede fundarse en premisas relativas, evidentemente falsas o inconsecuentes (…)La exigencia de certeza de la acusación se deriva de la competencia de este tribunal, para juzgar la constitucionalidad de actos legislativos (numeral 1 del artículo 241 de la Constitución) y de normas con fuerza y rango de ley (numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución), por lo que carece de atribuciones para juzgar normas deducidas, que no existen realmente en el ordenamiento jurídico".*[2] La norma legal existe y su tenor literal indica, sin lugar a duda, que todos los concejos de las ciudades capitales quedan habilitados, a iniciativa del alcalde, para adoptar, sin mayor precisión de contenido y *sine die*, las normas tributarias vigentes en Bogotá para el Impuesto Predial e Industria y Comercio. El legislador no puede declinar su tarea de especificar con claridad las modificaciones de la ley precedente en materia de tributos, incurriendo en los cuatro vicios ya anotados en el acápite anterior.
Especificidad	Ha establecido la Corte que: "*Implica que la acusación no sea genérica o vaga, sino que, de manera concreta, explique cómo la norma demandada vulnera o desconoce determinado contenido constitucional*[10]*. Se trata del elemento argumental de la demanda que busca que sea el accionante quien formule la acusación de inconstitucionalidad, tal como lo exige la Constitución, al disponer que este tribunal debe "Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos" (numerales 1, 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución). Sin especificar la manera como*

[2] Ibidem

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
Notario 15
NOTARIA QUINCE
CIRCULO DE BOGOTA, D.C.

	se estaría desconociendo la Constitución, no existe, en sentido estricto, una demanda de inconstitucionalidad, sino una remisión para control. "[3] En el presente caso, se acusa la norma demandada porque viola la Constitución, primero, por permitir a los Concejos de las Ciudades Capitales adherirse a un régimen fiscal especial, sin considerar las diferencias constitucionales previstas para Bogotá y los demás municipios. Por ello, el Legislador asumió funciones de constituyente para reformar los artículos 320, 322 y 328 de la C.P al tiempo que vulneró los principios de legalidad, seguridad jurídica, certeza, igualdad, justicia y equidad en materia tributaria (artículos 150 #12, 95 #9 y 363 de la C.P), que son garantías para los contribuyentes de esas ciudades. Todo lo anterior so pretexto de "fortalecer" la descentralización administrativa, cuando la relación tributaria supera lo puramente administrativo. Específicamente se prueba una diferencia de tarifas y de límites entre otras, para comprobar la diferencia de trato.
Pertinencia	Ha indicado la Corte que: *La función confiada a la Corte Constitucional consiste en "la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución", razón por la que únicamente son admisibles argumentos de constitucionalidad. Escapan a la competencia de este tribunal las razones de mera oportunidad, conveniencia o mérito de la norma, así como los argumentos de rango infra constitucional, tales como las antinomias legales o contradicciones extraídas de la doctrina, sin asidero constitucional.* Ninguna de las razones expuestas en esta demanda acusa ilegalidad o inconveniencia. Por el contrario, todas tienen como fundamento o razón de ser, la violación clara de normas y principios constitucionales.
Suficiencia	La Corte ha manifestado que: *La argumentación debe ser persuasiva, por lo que el análisis conjunto del escrito debe ser suficiente para generar, al menos, una duda mínima en cuanto a la constitucionalidad de la norma atacada.* Cada uno de los argumentos se presenta separadamente por cargos de manera que pueda constatarse el razonamiento constitucional y la acusación mediante el cuestionamiento constitucional que me he permitido formular, al inicio de este resumen. Por lo menos en la etapa

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

[3] Ibidem

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

	de admisibilidad se supera ampliamente el requisito de la suficiencia en cada uno de los cargos.

IV. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En este acápite me referiré en detalle a las razones por las cuales se consideran violadas las normas constitucionales.

3.1. <u>PRIMER CARGO.</u> VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 322 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, POR PERMITIR QUE LAS DEMÁS CAPITALES DE DEPARTAMENTO ADOPTEN EL RÉGIMEN FISCAL PREVISTO POR LA CONSTITUCIÓN EXCLUSIVAMENTE PARA LA CAPITAL, BOGOTÁ D.C.

La Constitución separa nítidamente el **régimen político, fiscal y administrativo** del Distrito Capital, Bogotá, del de los demás municipios que se rigen por leyes ordinarias y generales.

En efecto, el artículo 322 de la C.P dice:

> *"Art 322. **Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, <u>fiscal</u> y administrativo será el que determinen la Constitución, <u>las leyes especiales</u> <u>que para el mismo se dicten</u> y las disposiciones vigentes para los municipios"***

La norma acusada, artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 viola el artículo 322 de la C.P porque permite a los Concejos de todas las ciudades capitales de departamento apropiarse del **régimen fiscal normativo del Distrito Capital**, pese a que la Constitución lo organizó especialmente para él. Su especialidad proviene de esta regla constitucional, que tendría que modificarse por otra del mismo rango, es decir por un acto legislativo que extienda el régimen político, el fiscal o el administrativo a otros municipios, generalizándolo, con lo cual se variaría el objetivo y finalidad de la norma superior actual que está concebida "**para**" el Distrito Capital únicamente.

En realidad, el régimen fiscal de la Capital de la República es un régimen peculiar que se concreta en una ley especial, considerando la condición de ciudad capital de la Nación. Se entiende del texto constitucional citado, que los otros municipios, por importantes que sean (como las capitales de departamentos) están excluidos de ese régimen que es propio de

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

la Capital de la República. No puede el legislador, sin violar la especialidad prevista solo para la Capital de la República, facilitar y permitir que este régimen propio se extienda para los demás municipios no previstos en la regla constitucional como sujetos de un régimen fiscal especial idéntico al de Bogotá.

Así, si nos atenemos al texto del artículo 322 de la Carta, la Capital de la República, que simultáneamente es capital del departamento de Cundinamarca debe reconocerse como un Distrito Capital, cuyos atributos residen precisamente en que: i) se rige por **un régimen propio** que exige la emisión de una ley que se dicta para esa Capital con el fin de regular específicamente las materias de política**, de fiscalidad** y de administración**,** cuyos contenidos se separan de las reglas ordinarias proferidas para otros entes territoriales; y ii) ese régimen **es prevalente** respecto a las leyes ordinarias de los municipios, dada la aplicación preferente que tiene la ley especial sobre la general, aun posterior. En el caso de vacíos también le son aplicables subsidiariamente las leyes generales, en tanto no contradigan a las especiales de la Capital de la República[4].

El fundamento del régimen fiscal único y especial, que viene desde el acto legislativo 1 de 1945[5], no es otro que los mayores valores que alcanzan en la capital la tierra y las oportunidades que se presentan a las empresas que llegan a la capital en búsqueda de mayores ingresos; los recursos tributarios recaudados sirven para la provisión de servicios, equipamiento urbano, satisfacción de demanda en salud y educación según las competencias que tiene la capital. De hecho, esa finalidad fiscal o recaudatoria quedó clara en el objetivo del DL 1421 de 1993 (decreto con fuerza de ley que desarrolla el artículo 322 de la C.P), artículo 3o:

---

[4] La Sentencia C-313 de 2009, ha avalado la aplicación subsidiaria de la normatividad prevista para los municipios a los distritos, en lo no dispuesto en sus regímenes legales especiales. En efecto, en dicho pronunciamiento, se aceptó que la finalidad del Constituyente al elevar ciertos municipios a la categoría de distritos era sustraerlos de la aplicación del régimen municipal ordinario, pero no al punto de hacer nugatoria su aplicación, en aquellos casos en los que las disposiciones especiales no regulen una específica situación. Es decir, se acepta la aplicación supletoria de las normas municipales a los distritos especiales en caso de vacíos normativos. Con mayor razón en el caso del DC porque el art 322 lo dice expresamente.

[5] ACTO LEGISLATIVO 1 DE 1945 (Febrero 6) *"Reformatorio de la Constitución Nacional"*. ARTÍCULO 1º. El art. 5, de la Constitución quedará así: "ARTÍCULO **5º.** El territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; aquellos y éstas, en Municipios o Distritos Municipales. La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley.

La Ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo Municipio.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República. "

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
Notario 15
NOTARÍA QUINCE
CÍRCULO DE BOGOTÁ, D.C.

ARTÍCULO 3. Objeto. El presente estatuto político, administrativo y fiscal tiene por objeto dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio; y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Las disposiciones del presente estatuto prevalecen sobre las normas legales de carácter general vigentes para las demás entidades territoriales.

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

Por otro lado, con el reconocimiento de los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla[6], se extendieron algunos poderes propios de la capital a tales distritos sin que se hubiere hecho lo propio con los Distritos de Buenaventura, Tumaco, Barrancabermeja, Medellín y Puerto Colombia que pueden aplicar leyes especiales en lo político y en lo administrativo pero no en lo fiscal, a diferencia de los tres primeros, porque así lo dicen los actos legislativos de su creación que tienen el mismo rango constitucional. Por lo que, la interpretación lógica de la norma violada, artículo 322 de la Carta, por su especialidad y titularidad, nos obliga a negar para los demás municipios toda capacidad de detentar el mismo régimen especial que en materia fiscal se atribuye a Bogotá, como capital, del que no gozan los demás municipios.

La titularidad del régimen especial contenido en el artículo 322 de la C.P ha sido aceptada de manera pacífica y ha sido estudiada por la Corte Constitucional[7], cuya jurisprudencia enseña que Bogotá, como capital de la república, ha quedado revestida de mayores competencias que las que rigen para los demás municipios, y reconoce la prevalencia de la ley especial sobre la general, para Bogotá, que solo en caso de vacíos se integra con el régimen municipal general previsto en las leyes ordinarias. Tal es el caso de las reglas

---

[6]Constitución Política de Colombia, Artículo 328º—**Modificado. A.L. 2/2007, art. 2º.** El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla **conservarán su régimen** y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturismo. PAR. -- Los distritos especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán por ninguna circunstancia, menores ingresos por el sistema general de participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el primero de enero de 2007".

Cartagena se creó como Distrito Turístico y Cultural por el *Acto Legislativo 1 de 1987; Santa Marta como Distrito Turístico, Cultural e histórico por el Acto Legislativo 3 de 1989; Barranquilla como Distrito Especial, Industrial y Portuario por Acto Legislativo 1 de 1993 y Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico-*

La sentencia C-538 de 2005 estimó que el régimen del Distrito Capital le es por entero aplicable a los distritos de la costa atlántica, que conservan su régimen y carácter según expresa disposición del artículo 328 en concordancia con los actos legislativos de su creación.

[7] La Corte Constitucional se ha encargado de definir y caracterizar el régimen preferente y especial del Distrito Capital mediante las siguientes sentencias de constitucionalidad: *C-517-92; C-607-92; C-004-93; C-503-93; C-541-93; C-778-2001; C-896-2001; C-837-2001; C-950-2001; C-997-2001; C-043-03; C-179-14; C-098-19; C-268-22, C-313-09.*

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

vigentes en materia fiscal para el Impuesto Predial y para el Impuesto de Industria y Comercio que rigen de manera supletoria para el Distrito Capital, con el fin de regular los vacíos de la ley especial propia.

El problema que plantea la norma acusada consiste en **elevar a la misma categoría fiscal de la capital de la República a todas las ciudades capitales de departamento,** para que también ellas gocen de ciertas potestades tributarias especiales concebidas para Bogotá. Esa competencia no la podía atribuir el legislador porque la Carta Fundamental solo prevé un régimen "propio", "especial", y "preferente" respecto de la legislación ordinaria fiscal en favor de Bogotá y de tres distritos especiales, lo que implica reconocer, en el otro extremo, que existe un régimen general, uniforme e igualitario para los demás municipios en esa materia.

Dicho lo anterior, se evidencia que el artículo 14 acusado pasó por alto que solo Bogotá tiene un régimen legal fiscal especial hecho a su medida (artículo 322 de la C.P y D.L 1421 de 1993) según las particularidades de la capital del país. Además, no consideró que excepcionalmente, por voluntad del constituyente, algunos distritos especiales tienen también un régimen fiscal similar al de Bogotá, y mucho menos consideró que el régimen de fuentes legales tributarias persigue la igualdad básica entre contribuyentes, para lo cual prevé un régimen general.

Sobre el particular, también es importante traer a colación un pronunciamiento de la Sala Plena del Consejo de Estado producto del análisis del artículo 322 de la Constitución Política de Colombia y del régimen de especialidad de Bogotá:

> *"Como se advierte, el Constituyente de 1991 dispuso que el Distrito Capital tendrá un régimen especial, el cual está constituido por las disposiciones constitucionales transcritas, las leyes especiales que se dicten en desarrollo de ellas y, en su defecto, las normas que regulan los municipios.*
>
> *Según lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-778 de 2001, la ley especial a que hace referencia el artículo 322 constitucional no es igual a una ley ordinaria en cuanto al contenido y la materia que regula, así:*
>
> *El significado y alcance de las leyes especiales y, concretamente del régimen especial del Distrito Capital de Bogotá, fue fijado por la Corte en la sentencia C198/98, cuyos apartes pertinentes se transcriben en seguida. En ella también se destacó <u>la diferencia que existe entre las leyes especiales y las ordinarias y</u> <u>la</u>*

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA Notario 15 NOTARIA QUINCE CIRCULO DE BOGOTA, D.C.

facultad del legislador para modificar y derogar las disposiciones contenidas en dichos estatutos especiales.

"La Constitución ha prescrito que el régimen político, fiscal y administrativo, conforme al cual se organiza el Distrito Capital, se adopte una 'ley especial'. La característica de esta ley no está relacionada con aspectos de orden formal o con el método que ha de seguirse para su aprobación. Distingue a la 'ley especial', como categoría de acto normativo creado por la Constitución, la unicidad de su contenido: en ella se plasma el régimen político, fiscal y administrativo del distrito Capital.

Dado que ***el elemento que le confiere singularidad a la ley especial es su contenido, se diferencian de las ordinarias solamente en cuanto su contenido, que integra una materia homogénea, tanto por el sujeto como porque sus reglas se informan de la singularidad de la ciudad en la que concurren condiciones no predicables de ningún municipio - sede de los órganos superiores del Estado, capital de la República y de un Departamento.***"[8]

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

Así, tenemos que convenir en que por ser Bogotá titular exclusivo de esa legislación, no cabe extenderla a otros municipios capitales de Departamento. En contraste, la norma acusada, que es de carácter legal y por ello subordinada a la Constitución, desafía la singularidad de la ley que venimos explicando, al permitir una remisión a las normas tributarias de Bogotá, que no están concebidas para todas las capitales, ampliando de esa manera la cobertura y estatus constitucional de la ciudad capital de Colombia a otros entes territoriales para dos tipos de impuestos -ICA y Predial-. En el fondo, la norma acusada desconoce las diferencias que ameritan una regulación especial de la capital del país, al generalizar lo que fue concebido como especial y propio para Bogotá, y por ello debe retirarse del ordenamiento, por ser una norma inconstitucional que viola el alcance y sentido del artículo 322 de la Carta.

3.2 SEGUNDO CARGO. VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 320 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA POR AMPLIAR LA FINALIDAD DE LA CATEGORIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS.

La Ley 2082 de 2021 ha creado una categoría de municipios que tienen en común ser "capitales de departamento" bajo el amparo de las facultades previstas en el artículo 320 de la C.P, pero les ha otorgado a tales capitales potestades tributarias que exceden las finalidades del régimen administrativo que debía regular. Ese distinto régimen está

[8] El CONSEJO DE ESTADO en sentencia del 6 de junio de 2018.CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Radicación: 11001-03-15-000-2008-01255-00

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

concentrado en la "**organización, gobierno y administración"** de los municipios que formen parte de la categoría establecida, como lo prescribe la norma que le sirvió de apoyo. No obstante, la norma acusada traiciona y extralimita los objetivos constitucionales de la norma habilitante, que dice así:

> *"Art 320. La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen* ***para su organización, gobierno y administración****."*

La norma acusada confunde los medios con el fin previsto. Es evidente que el artículo 320 de la C.P faculta al legislador para establecer **categorías o grupos de municipios**, teniendo en cuenta necesariamente unos criterios específicos de: (i) población, (ii) recursos fiscales, (iii) importancia económica y (iv) situación geográfica. Ahora, establecidos los municipios que son semejantes en esos aspectos, se pueden agrupar con el fin de forjar un régimen diferencial administrativo que debe prever la ley para ellos, como se desprende de la locución "**para su organización, gobierno y administración**". Si la finalidad de estas agrupaciones es de tipo administrativo, en tanto se trata de mejorar la gestión de sus competencias e intereses en aspectos organizacionales, de gobierno y administración de cada uno de los que integran el grupo de territorios, las medidas a adoptar son intrínsecas a la administración pública, de aquellas tendientes a lograr una mayor eficiencia de estas áreas mencionadas y no de las que imponen obligaciones a terceros, en su condición de contribuyentes.

En el mismo sentido interpretativo se encuentra la ley orgánica de competencias normativas, Ley 1454 de 2011 que en su artículo 24 dispone:

> *"Artículo 24. Diversificación de los regímenes municipales por categorías.*
>
> ***Con el propósito de democratizar y hacer más eficiente y racional la Administración municipal,*** *la ley, con fundamento en el artículo 320 de la Constitución Política, establecerá categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y* ***señalará,*** *a los municipios pertenecientes a cada categoría,* ***distinto*** *régimen en su* ***organización, gobierno y administración.***
>
> *En todo caso, la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes será parámetro para todas las políticas sociales".*

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

La propia Corte, en Sentencia C-271 de 1996, dedujo las siguientes conclusiones en torno a la categorización de municipios:

> *"La Constitución en su artículo 320 autoriza al legislador para establecer diferentes categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y consecuentemente, lo faculta para señalar distintos regímenes en lo relativo a su organización, gobierno y administración.*
>
> *La diversidad, la complejidad y el volumen de las tareas que deben cumplir los diferentes municipios, determinada por sus diferencias en cuanto a ubicación geográfica, población, recursos fiscales, y por necesidades de índole socioeconómica y ambiental, que se traducen en la realización de diferentes cometidos en materia de servicios públicos, de ejecución de las obras que exige el progreso local, así como los atinentes al mejoramiento social y cultural de sus habitantes, constituyen razón suficiente para la formulación de reglas especiales que* ***conciernen a su organización, gobierno, administración y funcionamiento,*** *como son las atinentes al establecimiento de un régimen variable para los períodos de sesiones de los concejos, según la categoría del respectivo municipio."*[9]

Asimismo, en precedente reciente, juzgó la constitucionalidad de una intromisión similar a la expuesta en esta demanda, de la misma ley de ciudades capitales, en el que dijo que era inexequible regular otros asuntos distintos a los que correspondían a esta ley:

> ***"****A juicio de esta Sala, los artículos acusados* ***desbordaron el objeto de la ley****, con lo que se convierte en un dispositivo normativo sobre inclusivo que va más allá de su propósito de crear ciudades capitales, pues se ocupó de regular en detalle un asunto exclusivamente de los distritos. Por lo tanto, con estas disposiciones,* ***la ley excedió su objeto y reguló asuntos que van más allá de aquellos que le correspondían****. En efecto, referirse a las particularidades de unas pocas ciudades capitales que son distritos, en una ley que crea la categoría de ciudad capital, incluye una especificidad que va más allá de lo que pretendía regular la ley. En ese sentido, resulta acertado el concepto de la Vista Fiscal conforme al cual, <u>todas las ciudades capitales no son distritos</u> y en ese sentido los artículos 15 y 16 modifican asuntos presupuestales de otras entidades territoriales cuyo régimen no era objeto de modificación en la ley."*[10] *(C-353A de 2021)*

[9] Corte Constitucional, C-271 de 1996: Antonio Barrera Carbonell.
[10] Corte Constitucional, Sentencia C-353A- 2021. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

NOTARIA QUINCE D.C.
CIRCULO DE BOGOTA

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
NOTARIO [redacted] DE BOGOTA

En efecto, el artículo 320 de la C.P alude a las competencias objeto de la llamada descentralización administrativa en cabeza de los entes que se categorizan en un grupo intermedio de capitales para dotarlas de capacidades administrativas. Si se analiza detenidamente el contenido del artículo 320, se aprecia que contiene dos partes separables que no se pueden confundir: la primera parte alude a criterios **de semejanza** que permiten agrupar una categoría separada de municipios; la segunda parte se refiere a la consecuencia prevista para la agrupación: merecen **atribuciones administrativas distintas** para la organización, gobierno y administración, considerando el estatus que les reconozca el legislador.

No hay asimilación posible entre las potestades administrativas de mayor o más eficiente gestión, que son atribuciones administrativas, con la atribución de poderes tributarios normativos que se basan en una intervención del legislador en la esfera de la propiedad privada del contribuyente para configurar un deber de contribuir. Una atribución de tipo tributario para las ciudades capitales no está prevista en el artículo 320 como objeto de la ley, debido a que el constituyente reguló el principio de legalidad de los tributos como producto de una deliberación suficiente sobre las relaciones obligacionales coactivas de dar una suma de dinero, considerando una cierta capacidad contributiva, y nunca como un asunto meramente administrativo de los entes públicos territoriales.

Así, un criterio como el de los recursos presupuestados que sirve de nota característica de la agrupación municipal solo es una puerta de acceso para lograr el fin de dictar un estatuto "administrativo" "distinto" que dote de mayores potestades o competencias de gestión a ese grupo de entes públicos, lo que está completamente alejado del poder normativo tributario que la norma acusada atribuyó inconstitucionalmente a 32 ciudades para adoptar las normas tributarias que rigen en Bogotá.

Las funciones y competencias de la administración territorial que tendría que fijar esta ley del artículo 320 son solamente de gestión. Incluso, del trámite en el Congreso se deduce que inicialmente se pretendía un régimen diferencial que adoptaría disposiciones vigentes en Bogotá solo en relación con la administración tributaria, no con las normas sustantivas tributarias, pero no fue esa idea la que se llevó al texto.

> *"Justificación - Capítulo IV. – Otras disposiciones El cuarto capítulo recoge un conjunto de normas dirigidas a dar mayor representación a los alcaldes de las ciudades capitales en los órganos de dirección de las entidades públicas que tienen sede en su ciudad y ejercen allí funciones preponderantes que impactan a sus habitantes o para cuyo cumplimiento las capitales aportan mayoritariamente para su financiamiento.* ***Así mismo, establece que las***

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA Notario 15 NOTARIA QUINCE CIRCULO DE BOGOTA, D.C.

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

Texto: ***ARTÍCULO 14. Adopción de normatividad****. Los Concejos de las ciudades capitales* ***podrán adoptar****, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital,* ***las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio****, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia."* ***.***[11]

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

Tan cierto es, que inicialmente se pensaba en fortalecer competencias administrativas de la nueva categoría de municipios ciudades capitales que la norma constitucional invocada, en todos los debates fue el artículo 150 # 4, que atribuye al Congreso *"Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias"* norma que se trajo a colación para justificar competencias funcionales no normativas[12]. Por el contrario, una ley tributaria que establece nuevas reglas aplicables a ciertos tributos o modifica los elementos de los existentes tiene exigencias deliberativas muy rigurosas y un trámite especial que inicia en la Cámara de Representantes (art 154 CP) y según el reglamento del congreso (art 143). Esta ley partió de un presupuesto errado, a saber, que modificar aspectos sustantivos de los tributos predial e ICA de las capitales es un asunto de simple "eficiencia administrativa territorial" y no materia especial tributaria.

De lo expuesto hasta acá se puede afirmar que el Congreso adoptó un fin no permitido por el artículo 320 constitucional: dotar a las ciudades capitales, a través de sus respectivos Concejos, del **poder de tomar para sí el régimen normativo de la Capital de la República en la materia impositiva de dos tributos municipales**, a sabiendas de que la disposición de categorización no es apta para ese propósito, pues trata de competencias administrativas ajenas a lo tributario.

Para redondear el argumento, es necesario aclarar que todas las disposiciones de esta ley que tienen que ver con el ámbito administrativo y ejecutivo o de gobierno no merecen reparos constitucionales, pero en cambio, lo que trastoca la finalidad del artículo 320 si merece el repudio jurídico destinado a lo inconstitucional, porque el Congreso pretendió asumir competencias del constituyente que es quien puede autorizar un régimen dispar tributario para ciertos municipios a través de una atribución de facultades normativas

[11] Gaceta del Congreso 1039 Jueves, 24 de octubre de 2019.
[12] Gaceta del Congreso 1039 Jueves, 24 de octubre de 2019.

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

especiales como son las de Bogotá, en relación con los dos tributos fundamentales de la hacienda local.

La Corte Constitucional, en sentencia C-646/10, aclaró cuáles entes territoriales tienen régimen especial, así como el sentido de la autonomía municipal, en los siguientes términos:

> *"4.4. En relación con el régimen jurídico aplicable a las entidades territoriales, esta Corporación ha dicho que la Constitución contempla dos modalidades[10]. El de las entidades territoriales sujetas a régimen especial propio, siendo éste el caso del Distrito Capital (C.P., arts. 322 a 327), los distritos especiales (C.P., art. 328) y el del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (C.P., art. 310). Y* ***el de las entidades territoriales sujetas a un régimen general u ordinario, que es la situación en que se encuentran las demás entidades no sometidas a regulación especial (C.P., arts. 297 a 321****).*
>
> *4.5. Tratándose de los distritos, los mismos han sido erigidos por la Constitución como entidades territoriales diferentes de los municipios que alguna vez fueron, en el propósito de dotarlos de un régimen político, fiscal y administrativo particular e independiente, distinto del previsto para los municipios, que le permita a sus órganos y autoridades gozar de facultades especiales para la promoción y desarrollo de sus territorios y habitantes, a partir de las condiciones muy particulares que presentan, y que los hicieron merecedores de su reconocimiento como tales. En reciente decisión, la Corte expresó al respecto, que el fin constitucional de elevar ciertos municipios a la categoría de distritos, se expresa en los propios actos de constitución o reconocimiento de los mismos, en los que se ha dejado en evidencia, que lo que se busca con ello es "sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos, en cambio, de un régimen legal especial", sin perjuicio de que subsidiariamente, "en lo no dispuesto en éste, le sean aplicables las disposiciones del régimen municipal ordinario (…)". Sin contrariar el objetivo de someter los Distritos Especiales de Cartagena de Indias, Santa Marta y Barranquilla a un régimen propio,* ***la intención del Constituyente fue la de extender a los tres distritos especiales de la Costa Atlántica, el régimen jurídico especial de la ciudad de Bogotá y****, por esa vía, la aplicación subsidiaria, frente a eventuales vacíos normativos, del régimen común dispuesto para los municipios."*[13]

En el caso de la norma acusada no fue el constituyente el que escogió modificar el ámbito especial de las leyes que rigen al Distrito Capital para extenderlas a las ciudades capitales,

[13] Corte Constitucional, Sentencia C-464 de 2010, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

como se había hecho con los distritos costeros citados, sino una ley de "categorización" de las ciudades capitales que decidió contrariar el contenido de los dos artículos constitucionales 320 y 322 de la C.P para escapar del régimen ordinario tributario que es el previsto constitucionalmente para los demás municipios. Sobre esto, la jurisprudencia constitucional ha advertido, con apoyo en el art 287 de la C.P, la diferencia que existe entre los distintos aspectos de la autonomía municipal para separar el ejercicio de las competencias que les correspondan, como autonomía administrativa, de la autonomía fiscal que consiste en administrar y establecer conforme a la ley los recursos y tributos necesarios y de la autonomía política que consiste en gobernarse por autoridades propias.

Pues bien, la regla acusada confunde las potestades fiscales normativas con las administrativas, de manera que las capitales además de la gestión y aplicación de sus propios impuestos quedan autorizadas para establecer cargas de mayor envergadura en materia de impuesto predial y del ICA, que grava el ejercicio de las actividades comerciales, industriales y de servicios. Para no repetir en qué consisten las diferencias entre el régimen previo general y el especial de Bogotá autorizado por la regla acusada, me remito a lo que se expone en los cargos 3 y 4, relativos a la violación del principio de legalidad en su versión certeza y a la violación del principio de igualdad y equidad para todos los contribuyentes.

<u>3.3. TERCER CARGO</u>. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA EN SU VERSIÓN CERTEZA. ARTÍCULO 150 #12 Y 338 DE LA C.P. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA.

El contenido normativo acusado expresa que las ciudades capitales podrán adoptar a través de Acuerdo municipal "**las normas que rigen**" **para el Distrito Capital de Bogotá** en materia de "**Impuesto Predial Unificado y de Industria y Comercio**". No obstante, la ley no cumple con parámetros de certeza y legalidad para conceder una nueva atribución tributaria a los Concejos de las ciudades capitales, por las siguientes razones:

1. La regla demandada del artículo 14 de la ley 2082 de 2021 alude a las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto Predial Unificado y de Industria y Comercio, pero no especifica ni limita su alcance, de manera que no se sabe a ciencia cierta si se trata solo de una remisión a las normas de **rango legal especial** puesto que no dice *"las leyes"*, sino que emplea la expresión más amplia *"las normas"*, que parece comprender además de las de la ley del régimen especial, en este caso D.L1421 de 1993 y normas que lo modifican, otras normas secundarias que han sido adoptadas por el Concejo de Bogotá para establecer, por ejemplo, las tarifas de los dos tributos dentro de un rango abierto que trae el D.L

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ
CIRCULO DE BOGOTA, D.C.
NOTARIA QUINCE

1421 de 1993 que es mucho más amplio y superior al que establece la ley tributaria que rige para todos los municipios.

Recuérdese que en tributos territoriales la Constitución permite actos consecutivos y/o concurrentes que se inician por la creación legal del tributo, por el principio de legalidad (con sus elementos esenciales) y la autorización para expedir un acuerdo en el cual se establecen las particularidades tarifarias y otros elementos, como los beneficios y exenciones, dentro del marco legal. Entonces, estando en vigor todas esas normas legales y su desarrollo mediante actos administrativos abstractos y generales, de competencia de distintos órganos de la Capital de la República, el contribuyente no alcanza a comprender, porque no se dice, si se trata de una facultad otorgada en bloque para todo ese régimen vigente en Bogotá contenido en normas de distinto origen, o si por el contrario esa facultad debe entenderse solo para escoger algunas de las normas legales, por ejemplo, las normas que permitan incrementar el *quantum* de las obligaciones tributarias.

Aunque en sana lógica se pensaría que la remisión legal debería recaer en una norma de la misma jerarquía, dos razones niegan esa conclusión: de un lado, las leyes especiales de Bogotá no son autoaplicativas, porque para respetar la autonomía relativa la ley deja en manos del Concejo de Bogotá las regulaciones concretas; de otro lado, porque la expresión usada por la norma demandada es muy abierta y cobija a todas las normas *"que rigen en Bogotá"*, de manera que es plausible concluir que la intención del legislador si era englobarlas en un bloque de las vigentes y por eso **no utilizó la expresión "las *leyes" habilitantes* sino que se refirió a "*las normas",* expresión que incluye todas las disposiciones complejas que están vigentes en Bogotá sobre Impuesto Predial e Industria y Comercio que se han expedido mediante acuerdos del Concejo de Bogotá, DC**.

2. Además, si la facultad concedida se refiriera a **las leyes especiales**, la ley remisoria no precisa el contenido específico al que se remite con el objeto de modificar la ley general preexistente, con lo cual se incumple el principio de auto imposición o tributación consentida por los representantes de los contribuyentes en el Congreso, como corresponde de acuerdo con la exigencia contenida en el artículo 150 # 12 en concordancia con el 338 de la C.P.

   La reserva de ley, ha dicho la Corte, según el artículo 338 de la C.P se refiere a los elementos esenciales de la tributación: al hecho gravado, los sujetos activos y pasivos, las tarifas o rango de tarifas y la base gravable, que no pueden ser

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

Rep. DANIEL BAUTISTA ZULUAGA Notario 15 QUINCE NOTARIA CIRCULO DE BOGOTA, D.C.

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

delegadas a las autoridades ejecutivas, ni pueden incluirse subrepticiamente en leyes de otras materias, no solo porque se violaría la unidad de materia sino porque los contenidos tributarios que dan la fisonomía a los tributos deben decretarse por el Congreso según el artículo 150 #12, que reserva esa función a la ley y de manera concurrente se reserva un espacio autónomo a los municipios cuando se trate de "tributos propios" o de propiedad de los entes territoriales (en la terminología de la Carta, artículos 294 y 362) para decidir si se implantan en el municipio dentro de los límites de la Constitución y la ley (313 #4).

Como se acaba de anotar, en nuestro esquema constitucional de producción de leyes tributarias, existen dos niveles consecutivos que concurren en la producción normativa: en el nivel del Congreso se crea o autoriza un tributo debido a que el principio de legalidad exige que sea el legislador el que al "establecer" el tributo escoja los hechos gravados y los sujetos con elementos claros y ciertos, y en el nivel de los Concejos municipales se votan las normas que regirán en el territorio dentro de los criterios legales señalados previamente para el tributo en cuestión. Estos criterios legales han sido entendidos como el mínimo igual para todos los contribuyentes y sujetos activos, en este caso municipios[14]. Sin embargo, la norma objeto de acusación **no se refiere a los sujetos, ni a las bases gravables, ni a los criterios tarifarios de los impuestos** enunciados. Entonces, como las vicisitudes hermenéuticas son insuperables porque no se sabe cuál es el alcance de la remisión, resulta que la norma acusada contiene una autorización tributaria indeterminada y que carece de certeza, razones por las cuales tiene que ser declarada inconstitucional.

En este punto cabe preguntarse lo siguiente: ¿qué efecto nocivo, desde el punto de vista constitucional, tiene el hecho de no haber sido más preciso y específico en la referencia a un contenido mínimo de las normas de Bogotá que se podrían extender a las capitales? Uno muy grave: si la habilitación acusada se lee como la posibilidad de acoger en cada capital selectivamente los textos que rigen en Bogotá, pero únicamente los que sean de mayor gravamen y no los que establecen garantías y tratos favorables, tendríamos que, en ese caso, se perdería el equilibrio y el sentido de justicia de todo el régimen del impuesto Predial y el de Industria y Comercio concebido especialmente para Bogotá.

---

[14] (Corte Constitucional. Sentencias C-517 de 1992, C-506 de 1995, C-227 de 2002, C-459 de 2013 y C-132 de 2020). Esa línea jurisprudencial se resume en lo siguiente: (i) los entes territoriales no cuentan con soberanía fiscal, pues la potestad tributaria plena es exclusiva del Congreso, debido a que el principio de unidad nacional requiere que la autonomía territorial esté condicionada al cumplimiento de la Constitución y de las facultades que ésta expresamente asigna al Legislador; (ii) aunque el Congreso no tiene que fijar directamente todos los elementos de la obligación tributaria en una ley habilitante, sí debe definir, como mínimo, un elemento de la esencia del tributo, que es el hecho generador.

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

Por otro lado, si se entendiera la habilitación acusada como una facultad de acoger todo el régimen en bloque - porque no se dijo cuáles normas se querían modificar- se podrían adoptar normas jerárquicamente inferiores a la ley que son las que tipifican tarifas y disposiciones concretas mediante acuerdos, expedidos por el Concejo de Bogotá que serían recibidos o incorporados al ordenamiento de la capital receptora aunque hubieran sido creados por otra corporación electiva.

Ambas interpretaciones desdibujan el principio de seguridad jurídica propio del sistema tributario y el de certeza de los tributos establecidos por ley. En efecto, la remisión a las normas de los dos tributos en cuestión genera una incertidumbre insalvable porque no concreta la finalidad de la modificación en los elementos esenciales ni ofrece criterios seguros ni prevé el sentido material en el que se pueden configurar las normas de Bogotá en otros territorios. Además, está la cuestión confusa de referirse a las normas vigentes en Bogotá, que como se ha explicado, tiene toda la apariencia de referirse a los acuerdos expedidos del Concejo de Bogotá, que también formarían parte de la remisión al régimen especial vigente en Bogotá.

El ejemplo más elocuente de la indeterminación o del alto grado de incertidumbre son las **tarifas tanto en impuesto predial como ICA**. No se sabe si la regla acusada, siguiendo una concepción integral o de remisión en bloque quiso permitir que se acogiera la tarifa que el acuerdo vigente en Bogotá escogió como adecuada y precisamente es la que rige, o si pretendió darle un amplio margen de configuración a todos los Concejos de las ciudades capitales para que eligieran las tarifas dentro del tope legal de Bogotá, en cuyo caso no se entendería la referencia a "las normas" que rigen efectivamente en Bogotá ni se entendería la necesidad de acudir a un régimen especial como el de Bogotá, pudiendo establecer el mismo tope, directamente en la nueva ley.

Además, las normas existen cuando han sido dictadas por una autoridad competente y han sido promulgadas oficialmente, lo que les da eficacia social y como lo ha dicho la Corte, "*el verbo "regir" es utilizado por las normas para hacer referencia a su vigencia*"[15]. Realmente se puede constatar una remisión hecha por la ley en el artículo 14 acusado a las normas legales y actos administrativos generales denominados acuerdos, sin haber establecido previamente una regulación básica de lo que se mantiene como esencial y común en estos impuestos y lo que se puede modificar. En resumen, esta remisión es inconstitucional porque viola la reserva de ley en una materia en la que la reserva es intensa, como en la de los impuestos.

[15] Corte Constitucional, sentencia C-0873/03

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

Esa premisa de indeterminación insuperable de la tarifa aplicable en cualquiera de los dos tributos es incompatible con la precisión que exige la materia tributaria. No se trata simplemente de nombrar dos tributos y un régimen especial preexistente, sin decir cuál es el ámbito de la delegación de facultades que era su deber configurar (art 150 # 12 y 338), pues en este caso el legislador prefirió omitir los aspectos o elementos a los que deben remitirse los Concejos de las capitales. Simplemente, lo que debió haber hecho el legislador era establecer cuáles eran las especialidades del régimen de Bogotá a las que se refería cuando pretendía que se extendieran a todas las ciudades, aunado al hecho de justificar por qué esos asuntos se debían asimilar a las reglas de Bogotá, y entre otras, ordenar los límites tarifarios de ICA y predial que serían comunes a las demás capitales.

Ahora bien, **las tarifas** del Impuesto de Industria y Comercio constituyen el aspecto más crítico de dicho tributo, porque tenemos, de un lado, la ley general del ICA que es la Ley 14 de 1983, que lo reestructuró como tributo de las jurisdicciones municipales y que fue compilada por el Decreto extraordinario 1333 de 1986, con las modificaciones posteriores introducidas por la Ley 49 de 1990, la Ley 383 de 1997, la Ley 1819 de 2016 y la Ley 2010 de 2019 en lo incluido en el Régimen Simple de Tributación. Todas esas normas ya regían para las ciudades capitales, luego es plausible pensar que la modificación pretendía dejar atrás estas normas que rigen para los municipios en general para remitirse a las normas de Bogotá contenidas específicamente en el D.L 1421 de 1993 (art 154), desarrollado principalmente en el Decreto Extraordinario 352 de 2002 del Distrito Capital. Razón por la que el artículo 342 de la Ley 1819 de 2016 no sería aplicable:

> *"Artículo 196. Base gravable y **tarifa.** La base gravable del impuesto de industria y comercio está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable, incluidos los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en este artículo. No hacen parte de la base gravable los ingresos correspondientes a actividades exentas, excluidas o no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos. Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará **la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los siguientes límites: 1. Del dos al siete por mil (2-7 x 1.000) para actividades industriales, y 2. Del dos al diez por mil (2-10 x 1.000) para actividades comerciales y de servicios. (…)***

Por oposición, las tarifas de Bogotá son distintas porque el tope autorizado es muy superior al del resto del país, como lo describe el artículo 154 del D.L 1421 de 1993:

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

"Artículo 154. Industria y comercio. A partir del año de 1994 se introducen las siguientes modificaciones al impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital: (...) 6ª Sobre la base gravable definida en la ley, el Concejo aplicará una tarifa única del dos por mil (2%o) al <u>treinta por mil</u> (30%o)". (...)"

De la comparación del tope tarifario se advierte que la tarifa máxima del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en Bogotá que es del 30 por mil, triplica la del resto del país que alcanza como máximo el 10 por mil. Lo que comprueba la gravedad de la falta de definición del marco aplicable es que, **aun en el caso de Bogotá, son los acuerdos de esta ciudad los que fijan el elemento cuantitativo, que finalmente es el que rige como norma actualmente adoptada por el Acuerdo 816 de 2021 y el acuerdo 780 de 2020**, cuya tarifa superior es del **14 por mil**, dentro del rango autorizado.

Las tarifas fueron adoptadas concretamente por el artículo 3 del Acuerdo 65 de 2002, modificado por el artículo 6 del Acuerdo 780 de 2020 y por el artículo 4 del **Acuerdo 816 de 2021**, como se ve en el siguiente cuadro:

ESPACIO EN BLANCO
NOTARIA QUINCE

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

Actividades Industriales	Tarifa 2021 (por mil)	Tarifa 2022 (por mil)	Tarifa 2023 (por mil)	Tarifa 2024 y siguientes (por mil)
Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico	11,04	11,4	11,76	12,14
Actividades Servicios				
Consultoría profesional, servicios prestados por contratistas de construcción, constructores y urbanizadores	6,9	8,66	8,66	8,66
Servicios de consultoría en el ejercicio de una profesión liberal	9,66	7,66	7,66	7,66
Construcción de carreteras y vías de ferrocarril; Construcción de proyectos de servicio público; Construcción de otras obras de ingeniería civil	6,9	7,12	7,36	7,6
Actividades de telecomunicaciones alámbricas e inalámbricas	9,66	9,98	10,3	10,62
Actividades Financieras				
Actividades Financieras	11,04	12	12,54	13,1

Actividades Industriales	Tarifa 2022 (por mil)	Tarifa 2023 (por mil)	Tarifa 2024 (por mil)
El servicio de pedido, compra, distribución y entrega de productos a través de plataformas o aplicaciones de contacto y que utilizan una red de domiciliarios	10.14	10.63	11.04

Acuerdo 816 de 2021

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

República de Colombia
Círculo de Bogotá, D.C.
Notaría Quince
Daniel Bautista Zuluaga
Notario 15

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

ARTÍCULO 4. Tarifas del Impuesto de Industria y Comercio. Modifíquese el literal d) del artículo 3 del Acuerdo 65 de 2002, modificado por el artículo 6° del Acuerdo 780 de 2020, el cual quedará así:

Actividades Financieras	**TARIFA POR MIL**
d. Actividades financieras	14

Se concluye que las opciones interpretativas no permiten determinar cuál es la tarifa remitida "vigente en Bogotá" por una indefinición insuperable en la norma de remisión, pues una cosa es el límite y otra, la que el Concejo de la capital decidió adoptar.

Esta problemática en torno a la indefinición de la tarifa del ICA quedó plasmada en la sentencia 85001-23-33-000-2022-00138-02 (28171) del 04 de julio de 2024, proferida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta. Allí, en virtud del ejercicio del medio de control de nulidad por ilegalidad, se accedió a la pretensión de declarar la nulidad del artículo 18 del Acuerdo 022 del 29 de noviembre de 2021 expedido por el Municipio de Yopal, que contempló una tarifa de impuesto de Industria y Comercio exorbitante y completamente desproporcionada para los bancos comerciales y las entidades financieras: 20 por mil.

La defensa de la entidad municipal tuvo como fundamento la potestad concedida por la norma objeto de la presente demanda y argumentó que la tarifa estaba ajustada a la ley porque no excedía el límite establecido para Bogotá (Decreto 1421 de 1993), pero el Consejo de Estado replicó aplicando el criterio de la "norma que rige", que efectivamente es la del Acuerdo vigente, que no supera, para entidades financieras el 14 por mil.

> *" (...) En el presente caso no se encuentra demostrado que la tarifa del 20 por mil dispuesta en la norma acusada, se encuentre acorde a la realidad tributaria del municipio de Yopal, porque supera la establecida en el Distrito Capital sin tener fundamento normativo alguno, y en tanto justifica la modificación normativa en datos*

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

y estudios realizados a nivel nacional, sin atender a las circunstancias propias de la ciudad capital, entre estas, las de carácter social, económico, jurídico y fiscal.

Ahora, en cuanto a los **límites en la cuota a pagar en el Impuesto Predial,** a grandes rasgos podemos afirmar que el artículo 6º de la ley 44 de 1990 previó que el aumento del impuesto de un año a otro "no podrá exceder del **doble del monto liquidado** por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior", norma que fue parafraseada por el DL1421 de 1993, en su artículo 154, que fijó el mismo límite para Bogotá. Sin embargo, el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, "Ley del Plan" modificó el límite para restringir el aumento al **25 por ciento**: "*A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas,* ***no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior****, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro (…)".* (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Posteriormente, la Ley 1995 de 2019, *"por la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial"* fijó el límite con dos modalidades: una actualización por inflación más 8 puntos para los predios ya actualizados catastralmente, salvo las viviendas de estratos 1 y 2 que se actualizan solo por el índice de inflación sin los punto adicionales y para los no actualizados alivió el incremento de manera que no superara el 50% del impuesto liquidado en el año anterior, pero dejó a salvo las normas aplicables a Bogotá, que quedaron con un límite superior del 100% del impuesto liquidado el año anterior así:

> *Artículo 2°.* ***Límite del Impuesto Predial Unificado****. Independientemente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y hayan pagado según esa actualización, será del* ***IPC+8*** *puntos porcentuales máximo del Impuesto Predial Unificado. Para el caso de los predios que no se hayan actualizado el límite será de* ***máximo 50% del monto liquidado*** *por el mismo concepto el año inmediatamente anterior. Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea hasta, 135 smmlv, el incremento anual del Impuesto Predial no podrá sobrepasar el* ***100% del IPC****. Parágrafo. La limitación prevista en este artículo no se aplicará para: 1. Los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. 2. Los predios que figuraban como lotes no construidos o construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada. 3. Los predios que utilicen como base gravable el auto avalúo para calcular su impuesto predial. 4. Los predios cuyo avalúo resulta de la auto estimación que es inscrita por*

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

las autoridades catastrales en el respectivo censo, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas catastrales. 5. La limitación no aplica para los predios que hayan cambiado de destino económico ni que hayan sufrido modificaciones en áreas de terreno y/o construcción. 6. No será afectado el proceso de mantenimiento catastral. 7. Solo aplicable para predios menores de 100 hectáreas respecto a inmuebles del sector rural. 8. Predios que no han sido objeto de formación catastral. 9. Lo anterior sin prejuicio del mantenimiento catastral.

Artículo 3°. Aplicación. Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general.

Artículo 7: Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Lo previsto en este artículo se aplicará ***sin perjuicio del límite de impuesto contemplado en el artículo 6° de la Ley 44 de 1990 y el artículo 155 del Decreto Ley 1421 de 1993[16].***

La duda insuperable que se anida en que la remisión acusada subsiste porque no dice a ciencia cierta si los límites garantistas que aplican en los distritos y municipios según se acaba de reseñar perderán vigencia para las ciudades capitales porque la ley de Bogotá a la que no aplica la general por el factor de especialidad establece un tope distinto (del 100%), que parece quedar a salvo de la ley 1995 dada la expresión "sin perjuicio" contenida en el artículo 7 de la misma ley que significa que el artículo 155 del DL 1421 de 1993 queda intacto, con una mayor presión fiscal predial que se extendería a todas las capitales de acuerdo a la remisión a la que se ha hecho referencia.

De estas múltiples diferencias entre un régimen y otro se puede concluir que era imperativo, siguiendo el principio de certeza y legalidad, que el legislador hubiera determinado de manera clara cuál era la potestad o autorización conferida a los Concejos de las capitales en esos dos tributos, especialmente si estas normas debían adoptarse en bloque, para igualar los regímenes impositivos de las ciudades capitales con el de Bogotá en su régimen propio que es más severo con los contribuyentes que el concebido por la ley catastral más reciente.

[16] Artículo 155 (...) 2ª El contribuyente liquidará el impuesto con base en el autoavalúo y las tarifas vigentes. Lo hará en el formulario que para el efecto adopte la administración tributaria distrital. Si el impuesto resultante fuere superior al doble del monto establecido el año anterior por el mismo concepto, únicamente **se liquidará como incremento del tributo una suma igual al ciento por ciento (100%) del predial del año anterior**. La limitación aquí prevista no se aplicará cuando existan mutaciones en el inmueble ni cuando se trate de terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

En conclusión, la ley que autoriza a las ciudades capitales adoptar las normas que rigen en Bogotá está viciada por falta de certeza sobre estos elementos esenciales de los tributos, pues no los enuncia y menos los define en una remisión tan amplia como confusa, y deja incierta la adopción de los límites que pertenecen al régimen de Bogotá, que son distintos a los de los demás distritos y municipios.

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

<u>CUARTO CARGO</u>. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE CONTRIBUYENTES CON LA MISMA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA PARA EL IMPUESTO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO EN RAZÓN AL DOMICILIO FISCAL EN LAS CIUDADES CAPITALES (ARTÍCULOS 13, 95.9 Y 363 DE LA CP)

olombia
DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
Notario 15
NOTARIA QUINCE
CIRCULO DE BOGOTA D.C.

Si se llegare a la improbable conclusión de que la norma acusada realmente contiene una autorización clara que remite a las normas vigentes en Bogotá para atribuir a las capitales el poder de adoptar una mayor presión fiscal sobre los contribuyentes de su jurisdicción, permitiendo de esa manera incrementar las tarifas y desatendiendo los límites cuantitativos del IPC hasta llegar al tope del 100% del valor pagado por el impuesto de sus predios o llegar a unas tarifas del 33 por mil para gravar negocios y ejercicios profesionales, la norma sería inconstitucional por otro aspecto adicional: la violación a los principios de justicia y equidad horizontal (artículo 95#9 en concordancia con el 13 de la C.P) que protege a los contribuyentes en todo el país respecto de una capacidad contributiva idéntica de los propietarios de predios y empresarios generadores de ingresos provenientes de actividades comerciales, industriales y de servicios, como se expone a continuación:

El artículo 317 de la constitución atribuye a los municipios la fuente de tributación sobre "**la propiedad inmueble**", de manera que existe un hecho generador de estirpe constitucional para todo el país que se puede enunciar como la atribución a los municipios del poder de gravar la propiedad raíz y, quizás sus atributos, con base en el avalúo catastral o el valor de sus derechos si no son de dominio (artículo 23, Ley 1450 de 2011). Para el ICA, la ley tributaria grava en todas las jurisdicciones municipales el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicio, incluyendo entre estas últimas aquellas prestadas por profesionales independientes (art 32 de la ley 14 de 1983 y 199 del decreto 1333 de 1986) y con base en los ingresos obtenidos. Entonces, la remisión acusada permite que sobre la misma materia imponible se establezcan tarifas y/o límites superiores, que fueron diseñados exclusivamente para la capital de la república, generando una desigualdad en función del lugar de la ubicación física del predio en una capital y en función del lugar donde se desarrolle la actividad gravada con el ICA.

Los factores de igualdad en el caso del impuesto predial estaban dados en función de la medición de la base, puesto que en el Impuesto Predial el avalúo o el auto avalúo muestran

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

el valor del predio (o el de las mejoras) sobre el cual recaen las tarifas con el límite del 16 por mil, en general y con un tope de la inflación y un factor de incremento de 8 puntos. La capacidad contributiva en el ICA se mide en función de los ingresos brutos obtenidos por la persona en el ejercicio de una actividad económica.

Ahora, permitido el tránsito a una tarifa más severa, que no está en función de ningún indicador de capacidad sino en razón de la ubicación física del predio en la capital de algún departamento o en la presencia física de una actividad en esas mismas capitales, surge una evidente contradicción de los criterios de justicia distributiva propia de los impuestos y equidad horizontal de los contribuyentes, con lo cual se viola la exigencia de equidad del artículo 95#9 de la Constitución.

Esta demanda plantea reparos frente al principio de igualdad o equidad horizontal, porque el régimen especial de la Ley de Ciudades Capitales que remite al régimen de Bogotá no está justificado en mayor capacidad contributiva de los residentes en las capitales, sino en las necesidades "administrativas" de esas ciudades y en la búsqueda de la "eficiencia" de la gestión administrativa de Bogotá, lo que no guarda relación con el principio de equidad relativo a los propietarios de predios y de negocios. La ley escogió un factor inadmisible para incrementar los tributos de los sujetos pasivos de las ciudades capitales que es la ubicación en las capitales que no son iguales, e ignoró que las bases siguen siendo el ingreso del contribuyente y el valor del suelo, con lo cual se pueden captar las diferentes capacidades de contribuir.

Los antecedentes legislativos, lejos de probar que el grupo o categoría de contribuyentes de ciudades capitales cuenta con mayores capacidades o riquezas eluden ese deber de justificar cuáles son las razones para igualar la tributación territorial en ciudades tan diferentes como Bogotá, Quibdó, Leticia, entre otros. Los debates tampoco dan alguna razón o un diagnóstico o proyecciones sobre la razón de seguir las tarifas de Bogotá para predial e ICA, que son superiores a las del promedio del régimen general.

Las razones de justificación de una medida desigual tendrían que aportar luces para responder a esta pregunta: *¿por qué todas las capitales deben gravar los predios y las actividades que se relacionan con ellos, con las mismas tarifas, presunciones, límites y sanciones que operan en Bogotá, que por lo general son superiores?* Este es un interrogante que ni siquiera fue planteado en el debate legislativo, mucho menos justificado o razonado.

Los artículos 13 y 95 #9 de la C.P garantizan al contribuyente un trato igual frente a la ley, y equitativo en relación con su capacidad de contribuir (equidad en sentido vertical y

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

horizontal), pero la norma acusada, ensimismada en la búsqueda de recursos, presume la existencia de **propietarios de predios y de actividades gravadas con riquezas superiores a las de los residentes en otros municipios del país.**

Considerando que no toda desigualdad implica una inconstitucionalidad frente a los artículos 13, 95#9 y 363 de la Carta, es necesario hacer un análisis de los medios empleados por la norma en relación con el fin de la medida o test de proporcionalidad[17].

La Corte Constitucional en sentencia C-056 de 2019[18] entendió un sistema justo como aquel que respeta el *vínculo intrínseco entre contribuyentes y hechos generadores del tributo, así como con la eficacia en el recaudo fiscal. Como el principio de justicia de que trata el art 95.9 se relaciona con la equidad y ésta última con la igualdad, se ha entendido, en* sentencia C-060 de 2018[19] que involucra (i) **el deber de prodigar tratamiento análogo a los sujetos que están en condiciones relevantes similares**; (ii) la procedencia del tratamiento jurídico diverso a los mismos sujetos o situaciones, cuando sus condiciones fácticas son disímiles; y (iii) la obligación de asegurar la eficacia de los derechos de aquellas personas o grupos tradicionalmente discriminados, o que están en situación de debilidad manifiesta. Esta ha sido la conclusión absolutamente compartida por la doctrina y reiterada por la jurisprudencia constitucional, al señalar que del principio de igualdad se deriva:

> *"un mandato de igualdad formal ante la ley, según el cual todas las personas que compartan la misma situación merecen ser tratadas de la misma manera, mientras que aquellas que se encuentren en situaciones que presenten* ***diferencias constitucionalmente relevantes****, deben ser tratadas de manera diferente, siempre y cuando ello no comporte discriminación injustificada por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Asimismo, incorpora un mandato de igualdad material, que ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados." La vigencia del principio de igualdad, habida cuenta su estructura, adscribe al control de constitucionalidad una metodología de análisis propia, que corresponde al juicio de igualdad o de proporcionalidad. Entonces, la medida legislativa resultará compatible con la Constitución, adoptándose el nivel de escrutinio menos riguroso propio de las normas tributarias, cuando se acredite que "(i) si el fin buscado por la norma al establecer la mencionada diferencia de trato es legítimo, (ii) si el medio empleado*

[17] Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 1999. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.
[18] M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.
[19] M.P. Gloria Stella Ortiz.

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

no está expresamente prohibido y (iii) si dicho medio es adecuado para alcanzar el fin buscado[20]."

En el caso concreto, la desigualdad de trato entre los contribuyentes de **Bogotá**, como capital **del país** y el resto de los contribuyentes ubicados en cualquier municipio puede justificarse en las mejores oportunidades que ofrece el mercado capitalino y la mejor infraestructura de la que dispone. O, por lo menos, esa ha sido la justificación tradicional para las mayores tarifas en ambos impuestos que rigen en la capital. No ocurre lo propio respecto a las capitales del resto de país, en donde las capacidades medidas en unidades monetarias de avalúos para el predial o de ingresos para el ICA eran tratadas (hasta la expedición de esta ley) de una forma similar con un rango máximo tarifario de la ley general del 1,6% (16 por mil) y para ICA del 1% (10 por mil), mientras que en Bogotá el rango máximo de predial es de 3,3 % para lotes urbanizables no urbanizados y el de ICA es de 33 por mil. **El punto constitucional no se reduce a la justificación de una mayor tarifa para recaudar más, sino a la justificación de esa desigualdad en otro valor o principio de estirpe constitucional que permita el trato desigual por el fin 'meritorio' que se persigue.**

Se ha demostrado que los hechos jurídicos generadores del tributo son iguales y homologables en todo el país, y la base gravable es igual en todo el territorio nacional, puesto que esos elementos no se modificaron para Bogotá y menos para las otras ciudades capitales, pero la norma acusada establece una desigualdad respecto **del sujeto pasivo ubicado en 32 capitales de departamento frente al tributo.** Una finalidad meramente recaudatoria ha sido rechazada como suficiente para justificar un alza en los impuestos y menos una desigualdad de trato[21].

Si se aplica el principio consistente en que en iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, la utilización o introducción de elementos diferenciadores como el elemento de competencia espacial o territorial del sujeto activo es un criterio sospechoso para tratamiento impositivo absolutamente artificioso porque no indaga capacidad contributiva ni progresividad predicable siempre de la riqueza o de la actividad del sujeto.

Por último, y siguiendo la doctrina de la Corte, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita **no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación**

[20] Corte Constitucional, Sentencia C-833 de 2013. M.P María Victoria Calle.
[21] Corte Constitucional, sentencias C-518 de 2023, C-293 de 2020 y C-278 de 2019.

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos[22]"

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

La medida es desproporcionada porque no se basa en la riqueza o los ingresos del sujeto sino por el espacio territorial dentro de una misma nación unitaria, con descentralización administrativa. La finalidad de la medida tampoco fue suficiente para adoptar regímenes tributarios en tanto que solo existen juicios de valor relacionados con la administrabilidad de los tributos en Bogotá, según la exposición de la ponencia para primer debate. Esa no es una justificación objetiva y razonable para hacer más gravoso el régimen para los contribuyentes de las ciudades capitales, y no se puede perder de vista que, según la Corte Constitucional, la justificación razonable es indispensable en el juicio de constitucionalidad de este tipo de medidas desiguales.

No se puede perder de vista que los términos económicos y jurídicos de las situaciones gravadas son expresiones de la misma manifestación de riqueza potencial: el beneficio medio presunto que la norma de ICA atribuye a la actividad gravada durante un período de tiempo definido se da en función de los ingresos, de manera que la tarifa podría variar en función de estos, pero no en función del acreedor municipal.

Probado como está que la igualación a los parámetros sustantivos de la tributación predial y de actividades económicas de Bogotá que va a operar para 32 ciudades capitales en virtud de la norma acusada no obedece a una comparación de las capacidades de los contribuyentes residentes en las jurisdicciones habilitadas, ni a ninguna otra razón constitucionalmente válida, y además es arbitraria puesto que no estuvo precedida de un solo dato de los efectos del incremento para los hogares y las industrias y comercios, luce caprichosa e injustificada, y por ende termina siendo violatoria de los principios en mención, toda vez que no reconoce ni distingue las enormes diferencias entre contribuyentes de Bogotá y las demás capitales de Departamento, como destinatarios de los tributos.

[22] Corte Constitucional Colombiana, sentencias C-022 de 2020, C-109 de 2020, C-063 de 2018. Tribunal Constitucional Español STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 4.a. Corte Suprema de Justicia de la Nación Mexicana. Amparo en Revisión 307/200

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

IV. CONCLUSIONES

Se ha demostrado que:

- La norma demandada hace parte de una ley que pretende atribuir a un grupo de municipios que ella misma categoriza como las *capitales de departamento* el mismo régimen especial tributario propio de Bogotá, pese a que la Carta se decantó por el concepto diferenciador del régimen fiscal solo para la capital de la República y eventualmente para los distritos, como se desprende del artículo 322 de la C.P

- Las competencias o potestades que se deben establecer en las leyes que agrupan municipios están acotadas a una finalidad común: la organización, gobierno y administración, de manera que penetrar en el tema tributario es inconstitucional puesto sobrepasa el fin constitucional previsto en el artículo 320 de C.P

- Existe una incertidumbre insalvable sobre el contenido esencial de las materias remitidas, porque si bien se refieren a lo previsto en Bogotá para Impuesto Predial e Industria y Comercio esta regulación está dispersa en leyes y acuerdos no especificados en la norma remisoria. El problema más grave de incertidumbre se concentra en las tarifas de ICA y de Predial. No obstante, lo cierto es que la incertidumbre acompaña a todas las materias que tienen regulación especial en Bogotá, respecto de estos dos tributos, como las exenciones, los límites sobre el tributo liquidado y otros aspectos.

- La norma acusada crea desigualdad entre contribuyentes porque las diferencias originadas en la ubicación de los sujetos pasivos en las capitales de departamento no auscultan las capacidades económicas de los contribuyentes que son similares en todo el país.

V. COMPETENCIA

Es competente la H. Corte Constitucional para conocer de esta demanda, de acuerdo con el artículo 241-4 de la Constitución, debido a que se demandan normas con carácter de ley de la República.

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

Colombia
BAUTISTA ZULUAGA
Notario 15
NOTARIA QUINCE
CIRCULO DE BOGOTA, D.C.

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

VI.ANEXOS

1. Anexo 1. Cédula de la accionante.
2. Anexo 2. Documentos que se refieren al trámite de la Ley.

LEY 2082 DE 2021 (PL 012/19C - 283/23S)	
INSTANCIA	**LINK**
IP 1ER DEBATE CÁMARA	GACETA 1039/19
IP 2DO DEBATE CÁMARA	GACETA 1178/19
TEXTO PLENARIA CÁMARA	GACETA 071/20
TEXTO DE CONCILIACIÓN CÁMARA	GACETA 1503/20
IP 1ER DEBATE SENADO	GACETA 1090/20
IP 2DO DEBATE SENADO	GACETA 1486/20
TEXTO PLENARIA (INFORME DE CONCILIACIÓN) SENADO	GACETA 1502/20
LEY SANCIONADA	LEY 2082 DEL 18 DE FEBRERO DE 2021

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
NOTARIO QUINCE DE BOGOTÁ

olombia
AUTISTA ZULUAGA
Notario 15
OTARIA QUINCE
ULO DE BOGOTA, D.C.

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

QUIÑONES CRUZ
ABOGADOS

DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
NOTARIO QUINCE DE BOGOTA

VII. Notificaciones

La suscrita recibe notificaciones y comunicaciones sobre este proceso en los correos electrónicos: qc@quinonescruz.com y lucycruz@quinonescruz.com.

De los señores Magistrados,

Colombia
DANIEL BAUTISTA ZULUAGA
Notario 15
NOTARIA QUINCE
CIRCULO DE BOGOTA, D.C.

Lucy Cruz de Quiñones
C.C. 41.581.364

PBX: +571 618 2883 - Fax: +571 618 2640 - Dir: Carrera 9A No 99 -02 Of. 502A - Bogotá - Colombia - Email: qc@quinonescruz.com
www.quinonescruz.com /

REPÚBLICA DE COLOMBIA
NOTARÍA QUINCE DE BOGOTÁ D.C.

DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO Y FIRMA

ANTE DANIEL FRANCISCO BAUTISTA ZULUAGA
NOTARIO 15 DEL CIRCULO DE BOGOTÁ Compareció:

CRUZ DE QUIÑONES LUCY

quien se identifico con **C.C. 41581364**

y declaró que reconoce la firma que aparece en el presente documento como suya y que el contenido del mismo es cierto.

Ingrese a www.notariaenlinea.com para verificar este documento.

Bogotá D.C 2024-08-06 09:38:26

13503-8da2edcd

Cod. piwin

NOTARIA 15 QUINCE

República de Colombia
DANIEL FRANCISCO BAUTISTA ZULUAGA
Notario 15
NOTARIA QUINCE
CIRCULO DE BOGOTA, D.C.

DILIGENCIA FUERA DEL DESPACHO

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 1039 | Bogotá, D. C., jueves, 24 de octubre de 2019 | EDICIÓN DE 43 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

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

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

Bogotá, D. C., 15 de octubre de 2019

Honorable Representante a la Cámara

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera Cámara de Representantes

Ciudad.

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

Respetado señor presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de ley orgánica número 012 de 2019 Cámara, *"por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"*. El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Intervención del Representante a la Cámara David Pulido:

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

Intervención del Representante a la Cámara César Lorduy:

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

Intervención del señor Roberto Lippi, director de ONU Hábitat

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

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

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

II. OBJETO DEL PROYECTO

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

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo I. - Las ciudades capitales y el desarrollo territorial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo III. – Áreas Metropolitanas y cooperación horizontal

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

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

Capítulo IV. – Otras disposiciones

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

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

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

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

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

TEXTO PRESENTADO INICIALMENTE	CAMBIO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que estas desarrollen. Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada. Producida la delegación, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital ~~en la que recaiga la delegación, al menos la totalidad de los recursos asignados el año anterior para el ejercicio de la respectiva función delegada. Se excluirán del cálculo los gastos de inversión que no vayan dirigidos a financiar gastos recurrentes.~~ Parágrafo. Se exceptúan del esquema de delegación de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.	de las ciudades capitales se determina rá caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que estas desarrollen. Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada. Producida la delegación, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital ~~en la que recaiga la delegación, al menos la totalidad de los recursos asignados el año anterior para el ejercicio de la respectiva función delegada. Se excluirán del cálculo los gastos de inversión que no vayan dirigidos a financiar gastos recurrentes.~~ los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones delegadas, teniendo como base los recursos asignados para el ejercicio de la función delegada en el año anterior y los incrementos a que haya lugar. El monto exacto de los recursos deberá establecerse en el respectivo convenio de delegación. Parágrafo. Se exceptúan del esquema de delegación de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.	
Artículo 9°. *Procedimiento para la delegación.* Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la República y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.	Sin modificaciones	
Artículo 10. *Requisitos para la Delegación.* Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos: 1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital al presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital. 2. Constatación por parte del Departamento de Planeación Nacional de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la delegación. 3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se delegan.	Artículo 10. *Requisitos para la Delegación.* Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos: 1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital, al Ppresidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital. 2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la delegación. 3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se delegan.	Se adiciona el número 6, el cual se presume que por error de digitación no se incorporó al artículo incial. Se realizan cambio de formales de redacción. De igual manera, se corrige el nombre de la entidad Departamento Nacional de Planeación.

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

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

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

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

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

5.1. CONSTITUCIONAL

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

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes…"

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

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

5.2. LEGAL

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

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

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

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

VI. PROPOSICIÓN

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

Atentamente,

JOSÉ DANIEL LÓPEZ (C)

HARRY GONZÁLEZ GARCÍA (C)

JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA

JHON JAIRO HOYOS GARCÍA

ADRIANA MAGALI MATIZ VERGARA

INTI ASPRILLA REYES

CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO

LUIS ALBERTO ALBAN URBANO

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

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

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

De las ciudades capitales y el desarrollo territorial

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 3°. *Asignación de recursos y reglas focalizadas*. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado y sostenible, para lo cual incluirán dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas e instrumentos de discriminación positiva dirigidos a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.

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

CAPÍTULO II

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El convenio deberá indicar:

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

Artículo 12. *Reasunción de competencias*. La Nación podrá reasumir transitoria o permanentemente aquellas funciones delegadas que se determinen no se estén prestando adecuadamente por parte de la ciudad capital, de acuerdo con la evaluación del goce efectivo de los derechos y los demás indicadores que las Entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores definan.

CAPÍTULO III

Áreas metropolitanas y cooperación horizontal

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

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

a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana.

b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación;

c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.

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

CAPÍTULO IV

Otras disposiciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Atentamente,

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

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

Bogotá, D. C. octubre de 2019

Honorable Representante

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO

Presidente Comisión Sexta

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad.

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

Respetado Doctor

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

Cordialmente,

ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

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

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO

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

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

II. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

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

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

a) Estructura del proyecto

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

b) Consideraciones del proyecto

Importancia del proyecto

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

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

Esto es, la materia en cuestión guarda notable relevancia toda vez que en los últimos años se ha evidenciado un crecimiento exponencial del sector. Así mismo, se espera que, en el futuro, el mismo continúe desarrollándose[3]. Por otra parte, la FAO destaca el aporte del sector pecuario en el producto interno bruto de Colombia y otros países latinoamericanos.

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

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

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

Contenido del proyecto

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

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

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

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

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

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

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

Impacto fiscal

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

IV. MARCO NORMATIVO

– **Disposiciones constitucionales**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– **Disposiciones legales y reglamentarias**

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

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

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

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

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

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

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

VI. PROPOSICIÓN

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

Cordialmente,

ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara
Ponente

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

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

GENERALIDADES

CAPÍTULO I

Alcance y definiciones

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

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

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

Medicina veterinaria: Ciencia que se encarga de la prevención, diagnóstico y tratamiento de las principales patologías; sistemas de producción e investigación orientadas a la salud animal y salud pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) El examen clínico de los animales, diagnóstico, pronóstico y tratamiento de sus enfermedades.

b) La prevención, control y/o erradicación de las enfermedades de los animales de origen infeccioso, parasitario, carencial y orgánico.

c) La aplicación de la radiología y de la cirugía para el diagnóstico y tratamiento quirúrgico de los problemas en los animales que requieren de estos procedimientos.

d) El control de la salud pública veterinaria, de la zoonosis, del saneamiento ambiental y de la sanidad portuaria.

e) El control en lo pertinente a los alimentos de origen animal desde el punto de vista sanitario.

f) El análisis, planeación, administración, dirección, supervisión y utilización de los factores físicos, químicos y biológicos, relacionados con la producción, industrialización y comercialización de los insumos pecuarios (Productos biológicos y farmacéuticos).

g) La planeación y asistencia técnica pecuaria, en el campo de la salud animal, como factor de producción.

h) La dirección, planeación y administración de los laboratorios de control de calidad tanto oficiales como privados de las unidades de producción de biológicos, sueros, antígenos y otros de uso en la Medicina veterinaria. En alimentos concentrados y sales mineralizadas en lo que hace referencia a los análisis bacteriológicos y toxicológicos.

i) La dirección, planeación y administración de laboratorios de control de calidad tanto oficiales como privados de los laboratorios de producción de químicos y farmacéuticos de uso veterinario, en lo que respecta a su acción farmacológica, toxicidad, efectividad de los principios activos y controles biológicos.

j) La dirección, planeación y administración de los laboratorios de patología, clínica-veterinaria y de investigaciones veterinarias en general.

k) La enseñanza de la Medicina veterinaria en las distintas áreas de acuerdo con la especialidad adquirida.

l) La prescripción y formulación de drogas o productos biológicos para el tratamiento preventivo o terapéutico de las enfermedades animales.

m) La adquisición y prescripción de medicamentos de control oficial conforme la Resolución 1478 de 2006 del Ministerio de la Protección Social o aquella que resultara vigente sobre la materia.

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

a) Formulación, control de calidad de productos alimenticios para monogástricos y rumiantes.

b) Planeación, administración, supervisión, análisis y utilización de los factores relacionados con la producción, industrialización y comercialización de especies y sus productos derivados.

c) Planeación y ejecución de programas de nutrición, manejo, mejoramiento genético y selección de especies animales.

d) Planeación, dirección técnica, control de calidad de la producción de concentrados, sales mineralizadas y suplementos alimenticios.

e) Planeación, dirección y supervisión del crédito de fomento pecuario.

f) Organización y dirección de plantas lecheras y de subproductos lácteos de mataderos o frigoríficos.

g) La dirección técnica de los programas de investigación, experimentación, extensión, educación superior y fomento en el campo zootécnico.

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

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

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

a) La titulación técnica habilita el desarrollo de actividades de orden auxiliar, esto es, el desempeño de ocupaciones de carácter operativo e instrumental.

b) La titulación tecnológica implica además de la destreza operativa, la asistencia, apoyo y gestión en torno a los servicios pecuarios.

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

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

a) El desarrollo de las actividades de los artículos 3°, 4° y 5° sin contar con el respectivo registro profesional vigente.

b) El desarrollo de las actividades auxiliares y asistenciales del artículo 6° sin el respectivo registro técnico o tecnólogo vigente.

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

CAPÍTULO II

habilitación legal para el ejercicio profesional, técnico y tecnólogo

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III

Trámite de registro

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

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

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

TÍTULO II

VIGILANCIA Y CONTROL

CAPÍTULO I

Competencia legal y funcionamiento del órgano rector

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

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

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

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

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

a) Dictar su propio reglamento interno, organizar su propia planta de personal de acuerdo con sus necesidades y normas de financiación.

b) Asignar el registro profesional y de habilitación técnica y tecnóloga en los términos de la presente ley.

c) Expedir la matrícula y tarjeta profesional a los médicos veterinarios, médicos veterinarios y zootecnistas y a los zootecnistas, así como la tarjeta de habilitación del ejercicio técnico y tecnólogo afín con dichas profesiones.

d) Llevar el registro correspondiente para el ejercicio profesional y para el ejercicio de programas técnicos y tecnólogos afines, actualizado y conforme a las sanciones disciplinarias y eventuales vigencias.

e) Fijar el valor de los derechos de registro y expedición de la tarjeta y matrícula profesional y de habilitación de ejercicio técnico y tecnólogo.

f) Aprobar y ejecutar el presupuesto de inversión de las tasas percibidas.

g) Velar por el cumplimiento de la presente ley y fungir como segunda instancia en los procesos éticos disciplinarios de competencia legal del Tribunal de ética de medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y zootecnia y de sus programas afines.

h) Colaborar con el estudio y establecimiento de los requisitos académicos y de contenidos de los programas de desarrollo pecuario de las instituciones de educación superior a nivel técnico, tecnológico y profesional habilitadas por el Ministerio de Educación Nacional.

i) Cooperar con las Asociaciones y Sociedades gremiales, científicas y profesionales con el objetivo de fomentar el desarrollo y posicionamiento de las ciencias pecuarias en el país.

j) Plantear ante las autoridades competentes los problemas que se presenten en materia del ejercicio ilegal de las profesiones y programas aquí regulados,

k) Fijar las tarifas de los servicios prestados a los profesionales, técnicos y tecnólogos.

l) Promover el ejercicio profesional, técnico y tecnólogo en condiciones seguras, con soporte legal y respeto por el consumidor de servicios ofertados.

m) Dictar el Reglamento interno del Tribunal de Ética Profesional y sus programas afines

n) Las demás que señalen sus reglamentos en concordancia con la presente ley.

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

1. Un representante delegado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

2. Un representante delegado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

3. Un representante por la Asociación Nacional de Médicos Veterinarios.

4. Un representante por la Asociación Colombiana de Médicos Veterinarios y Zootecnistas.

5. Un representante por la Asociación Nacional de Zootecnistas.

6. Un representante por las instituciones oficialmente reconocidas y aprobadas que otorguen el título de médico veterinario.

7. Un representante por las instituciones oficialmente reconocidas y aprobadas que otorguen el título de médico veterinario y zootecnista.

8. Un representante por las instituciones oficialmente reconocidas y aprobadas que otorguen el título de zootecnista.

9. Un representante por las instituciones oficialmente reconocidas y aprobadas que otorguen título técnico o tecnólogo en área de conocimiento de la medicina veterinaria o de la zootecnia.

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

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

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

b) Miembros por las instituciones educativas profesionales: Los representantes de que

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

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

TÍTULO III

IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMA

CAPÍTULO I

Disposiciones transitorias

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

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

Artículo 17. *Reglamentación interna para la prestación de servicios implementados.* Corresponde al Consejo organizar y reglamentar de manera interna su funcionamiento administrativo para la atención eficiente, oportuna e independiente de los servicios de registro de tarjeta y matrícula de habilitación de los, técnicos y tecnólogos de programas afines. El registro de habilitación en estos casos, igual que la matrícula y tarjeta, partirán del registro numérico 01 con asignación consecutiva y precisión del título académico en todos los casos validado por el Ministerio de Educación.

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

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

CAPÍTULO II

Vigencia y derogatoria

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

Atentamente,

ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara
Ponente

COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA
PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 16 de octubre de 2019

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

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

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

DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

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

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

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2019

Doctor

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad,

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

SÍNTESIS DE LOS PROYECTOS

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

TRÁMITE DE LOS PROYECTOS

Proyecto de ley 199 de 2019 Cámara

Origen: Congresional.

Autores: Honorable Representante John Jairo Hoyos García

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

Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara

Origen: Congresional.

Autora: Honorable Representante María José Pizarro Rodríguez

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

COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

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

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

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

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

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

AUDIENCIA PÚBLICA

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

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

En efecto, la siguiente tabla muestra estas diversas posiciones:

Interviniente	Posición Frente a la prórroga de la vigencia de la Ley 1448
Viceministerio del Interior	La ampliación del término de vigencia de la Ley era necesario, pero para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presentará su informe al Congreso.
UARIV	La ampliación del término de vigencia de la Ley era necesario, pero para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el gobierno nacional presentará su informe al Congreso.
Representante Mesa Nacional de Víctimas	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley y de los Decretos ley Étnicos para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
Defensoría del Pueblo	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
DPS	La ampliación del término de vigencia de la Ley era necesario, pero para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presentará su informe al Congreso.
Contraloría General de la República	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta.
URT	La ampliación del término de vigencia de la Ley era necesario, pero para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presentará su informe al Congreso. Sin embargo, afirmó que incluso con la pérdida de vigencia de la Ley la URT llevaría hasta el final los procesos de restitución de acuerdo a las solicitudes realizadas.
Víctima desplazamiento proveniente Magdalena	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta.
Superintendencia de Notariado y Registro	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma. (énfasis en terminar los procesos rezagados o que faltan).
CODHES	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley y los Decretos ley Étnicos para asegurar la restitución de los derechos territoriales de los pueblos étnicos y asegurar la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado.
Ministerio del Trabajo	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
CCJ	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta.
Ministerio de Educación	No fijó posición sobre la ampliación, pero destacó la importancia de la Ley 1448 para la reparación a las víctimas.
Víctima proveniente sur de Meta	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
Medicina Legal	No fijó posición sobre la ampliación, pero destacó la importancia de la Ley 1448 para la reparación a las víctimas.
Víctima perteneciente a fuerzas Armadas	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta (énfasis en los ajustes para incluir víctimas pertenecientes a fuerzas armadas).
Movice	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta.
IPC	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
Asociación Tierras Urabá	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.

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

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

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

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

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

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

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

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

CONSIDERACIONES GENERALES

ANTECEDENTES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El acceso y la gratuidad en la educación, entendida como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios desde el grado 0 hasta 11, se estableció en Colombia desde 2012 y se genera independientemente de la situación de victimización.

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

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

"Sorprende que en las nuevas mediciones, con estadísticas administrativas, el indicador de asistencia escolar se deteriore en forma importante, al estimarse en 75,8% el porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre 6 y 16 años de edad que asiste a educación preescolar, básica y media[2]. Esto sugiere que las dificultades de la información administrativa para la medición de GED, aún no se han superado. Peor aún, la comparación de indicadores entre la población desplazada y la población total, que se toma como base para la medición de umbrales que permitan la superación del ECI, muestra que la situación de la población víctima de desplazamiento forzado se encuentra más lejos de la población de referencia que lo reportado por las encuestas de 2013 y anteriores[3], siendo especialmente impactante la diferencia en tasa neta en educación media que para la población desplazada solo alcanza 15,76%, limitando para esta población las posibilidades de continuar un proceso educativo formal".

Por su parte en lo referente a la política de retorno y reubicaciones, no existe información rigurosa del total de familias y personas que están en procesos de retorno o reubicación. Según cifras del propio Estado, 2.034.607 víctimas de desplazamiento forzado retornaron sin acompañamiento gubernamental[4]. Mientras tanto, el número de retornos acompañados podría estimarse en 200.879, pues este es el número de actas de voluntariedad suscritas[5]. Según el Gobierno, se han elaborado 267 planes de retornos y reubicaciones, de los cuales 38 son étnicos[6].

---

2 El porcentaje era 87% en 2013.

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

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

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

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

De acuerdo con Codhes, se han implementado 75 planes de retorno y reubicación y un total de 198.940 hogares han recibido acompañamiento por parte del Estado en estos procesos[7], sin embargo, solo tiene acceso a los Esquemas Especiales de Acompañamiento el equivalente al 18% de los hogares que han firmado actas de voluntariedad. De igual manera, solo se ha avanzado en el Programa de Dotación de Tierras y Regularización de la Propiedad a Nivel Nacional en un 67,2 por ciento.

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

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

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

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

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

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

En el quinto informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 se plantea que entre el año 2015 y 2018 se entregaron indemnizaciones a 311.479 personas, y que, en los últimos 10 años, teniendo en cuenta marcos normativos diferentes a la Ley 1448, se han reconocido 782.184 indemnizaciones administrativas a 759.341 víctimas. Así pues, el número de indemnizaciones entregadas no alcanza a impactar de manera significativa el acceso de las víctimas, ya que a la fecha el universo de víctimas a indemnizar es de 6.972.882[8]. Esto quiere decir que faltando tres vigencias fiscales para que se agote el tiempo actual de implementación de la Ley solo se ha indemnizado al 11.2% de las víctimas indemnizables[9].

Adicionalmente, al analizar el comportamiento histórico de la indemnización en relación con el universo pendiente susceptible a indemnizar, se evidencia que el avance para las víctimas de desplazamiento forzado solo se ha dado en un 5%, de los casos, lo que representa un estimado de 6.207.189 personas desplazadas que aún están a la espera de recibir indemnización[10].

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

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

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

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

[9] Ibíd.

[10] Ibíd.

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

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

2.2 Regresividad con la pérdida de vigencia de la Ley 1448

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

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

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

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

En general la comunidad internacional ha propendido por el desarrollo gradual de los contenidos prestacionales de los derechos económicos, sociales y culturales, y proscribe regresiones en el goce efectivo de manera injustificada. Así, por ejemplo, el Principio 14 b) de los Principios de Maastricht señala que se produce una violación del Pacto con actuaciones tales como *"la derogación o suspensión de la legislación necesaria para el goce continuo de un derecho económico, social y cultural del que ya* se *goza"*. Otros eventos en los que se presenta una situación regresiva fueron descritos en la Sentencia C-507 de 2008, en la cual se señaló que se presenta regresión en la protección de los derechos cuando se da la disminución del radio de protección de un derecho social. En otras, se ha referido a la violación de esta garantía constitucional, por la disminución de los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho social (Sentencia C-1165 de 2000) o el aumento significativo del costo para la persona de escasos recursos que está en proceso de acceder al derecho (Sentencia T-1318 de 2005). En otro tipo de decisiones la Corte ha reiterado la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad cuando se está frente a sectores especialmente vulnerables de la población[12].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

fundamento legal para el funcionamiento de las mesas de víctimas.

b) La desaparición del marco normativo que regula la ayuda humanitaria[14] a las víctimas del conflicto, teniendo que regresar, en el mejor de los casos, a esquemas más antiguos y restringidos frente a algunos hechos victimizantes.

c) Desaparición del registro único de víctimas como instrumento para identificar a las víctimas. Este efecto, se refiere a que ante la desaparición de la Ley 1448 no podrán registrarse nuevas víctimas posteriores a la fecha de pérdida de vigencia de la ley, afectando los derechos de las nuevas víctimas posteriores a dicha fecha.

d) Desaparecerá el fundamento legal de la estructura institucional para la atención de víctimas, en esa perspectiva, el SNARIV solo podría seguir funcionando muy parcialmente y de manera restringida en el cierre de medidas y acciones para las víctimas registradas, según criterios de derechos adquiridos, pero perdería su capacidad constructora de nuevas políticas públicas para víctimas o de adecuación de las existentes.

e) Desaparecerían algunos títulos de derechos más específicos y más desarrollados, incluso, que los establecidos por sentencias judiciales, por ejemplo, los derechos de las víctimas en los procesos judiciales que han sido desarrollados de manera mucho más específica por la Ley 1448.

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

Como conclusión, entonces podemos señalar que: i) en principio la pérdida de vigencia de la norma no puede considerarse como una medida restrictiva, pues en algunos casos el legislador puede fijar el horizonte temporal de las leyes, tal es el caso de las normas expedidas en el marco de la justicia transicional, pero esta no es una regla absoluta, ii) en el caso de las normas de justicia transicional, la reducción de sus estándares de protección o eliminación puede ser restrictiva, si no cumplió con los objetivos que se propuso y persisten circunstancias de vulnerabilidad de población especialmente protegida, para la que se constituyó, como en efecto ocurre con la población víctima del conflicto en Colombia, iii) la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 tiene efectos regresivos sobre el goce efectivo de los derechos de las víctimas, iv) el legislador no ha demostrado que se cumplen con los estándares constitucionales para tomar una medida regresiva en materia de derechos de las víctimas. En ese orden de ideas, la pérdida de vigencia de la Ley 1448 pone en peligro la garantía de estos derechos de las víctimas, y por lo tanto se genera la necesidad de ampliar su vigencia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición", se contempla un numeral específico denominado 5.1.3. Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz y dentro de él se encuentra el componente 5.1.3.7. Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas. Adicionalmente, se contempló que dentro del calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final (utilizando el denominado *"fast track"* regulado en el Acto Legislativo 1 de 2016) se debían tramitar las modificaciones de la Ley 1448 de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, con base en lo acordado en el punto 5.1.3.7 del acuerdo de "Víctimas", teniendo en cuenta el principio de universalidad y conforme a los estándares internacionales, para ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Deber que no se cumplió en su momento.

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

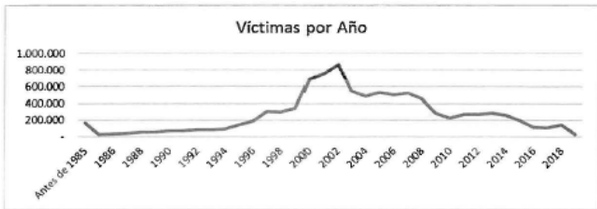
Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha definido el principio de buena fe como aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una "persona correcta (vir bonus)". Así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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Esta decisión proyecta que en los 4 años se indemnizarán 510.296 personas, que, si se distribuye en las vigencias, concuerda con nuestra anterior afirmación de cerca de 120.000 personas anuales, es decir, que se requerirían 70 años para completar la indemnización de todas las víctimas registradas.

En las bases del Plan de Desarrollo, que hace parte integral de la ley, se identifica que son cinco las principales causales para hacer de este proceso tan lento[15].

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

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

A modo de conclusión

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

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

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

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

regresivas *per* se, sin embargo, esta regla no es absoluta y debe evaluarse en el caso concreto, pues las normas que establecen una vigencia limitada en el tiempo podrían llegar a tener efectos regresivos sobre poblaciones concretas en estado de vulnerabilidad. Tal es el caso de la norma de vigencia de la Ley 1448, que si bien fue pensada para tener una duración temporal como un instrumento de justicia transicional[16], con su desaparición tiene efectos regresivos para la población víctima, en términos de acceso a derechos como el de la participación, la ayuda humanitaria, incluso el registro, al no haber cumplido cabalmente con estos objetivos y en ese sentido, ante la permanencia de las circunstancias de vulnerabilidad de las víctimas.

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

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

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

Consideraciones del ponente

Se manifiesta cierto grado de consenso sobre la necesidad de ampliar la Ley 1448 de 2011, por al menos dos razones por un lado la existencia de dos proyectos de ley en el mismo sentido. Por un lado, el Proyecto de ley el 272 de 2019 Cámara (radicado por integrantes del partido Centro Democrático) y el Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara (acumulado con el Proyecto de ley 199 del 2019 Cámara), aunque este último incluye además de la ampliación de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras la de los decretos ley con enfoque diferencial (Decreto ley 4633 de 2011, Decreto ley 4635 de 2011 y el Decreto ley 4634 de 2011). De la misma manera es importante destacar que el día 11 de octubre, y tras una audiencia en la Corte Constitucional en la que se debatía el impacto de la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 sobre los derechos de las víctimas, el presidente Iván Duque anunció públicamente su intención de buscar la prórroga de la Ley 1448[17].

Con lo anterior en consideración es importante destacar que en su momento la expedición de la Ley 1448 fue vista como un importante avance para la consolidación de los derechos de las víctimas[18]. La Ley 1448 buscó integrar en un gran sistema todos los planes y programas existentes, así como unificar y estandarizar criterios y procedimientos con el fin de lograr mayor cobertura, eficacia e impacto de la atención y la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Así mismo, la Ley 1448 produjo un cambio en la relación entre la víctima y el Estado a partir del reconocimiento de las víctimas y de las violaciones.

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

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

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

[17] https://www.elespectador.com/noticias/politica/duque-anuncia-proyecto-para-prorrogar-ley-de-victimasdurante-10-anos-mas-articulo-885618

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- En materia de generación de ingresos: se ha identificado la necesidad del rediseño de una política clara y efectiva en el marco de la generación de ingresos, que incluya de manera diferenciada y articulada las necesidades de las víctimas tal como se establece desde el Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional. En Sinergia, se registra el avance para los siguientes indicadores: i) Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral con un reporte de 21.913 víctimas en el cuatrienio; ii) víctimas de desplazamiento forzado atendidas en la línea de intervención de formación para el trabajo, que reporta un avance de 2.970.638; iii) en atención a víctimas para la línea de emprendimiento y fortalecimiento se presentaron 277.987 víctimas atendidas. Los anteriores indicadores presentan un cumplimiento alto dadas las metas fijadas por el propio gobierno, sin embargo, se advierte que las metas fueron insuficientes considerando el universo de víctimas y que al contrastar las cifras presentadas por las entidades competentes se encontraron inconsistencias.
- Frente a la indemnización administrativa: tenemos que el Gobierno nacional no alcanzó el 100% de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018, aun cuando estas eran bajas en relación con el universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas. Adicionalmente, el número de víctimas susceptibles de indemnización es de 6.495.713 personas, y de estas solo 821.836, lo que corresponde al 13% han recibido esta medida de reparación, a dos años de terminar la vigencia prevista inicialmente en la Ley 1448 de 2011.
- En materia de reparación colectiva después de ocho años de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, y de conformidad con las fases que contempla el Modelo de Reparación Colectiva, se encuentran en esta ruta 669.262 sujetos colectivos, de los cuales únicamente seis han terminado la ejecución de las medidas del Plan Integral de Reparación Colectiva -en adelante, PIRC-, mientras que el 76% se encuentran en fases iniciales de la ruta.
- En materia de asistencia humanitaria tenemos que la dinámica del desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes demuestra que, a pesar de las acciones implementadas por el Gobierno nacional, persisten situaciones de conflicto armado y de violencia organizada que implican el incumplimiento de las garantías de no repetición de violaciones a los derechos humanos, así como la continuidad de las afectaciones que impiden la reconstrucción del tejido social. Sumado a lo anterior, se evidencia la necesidad de continuar aunando esfuerzos para garantizar el derecho fundamental de las víctimas al mínimo vital, a través del cumplimiento del derecho a solicitar y recibir atención humanitaria. Por ejemplo, solo entre enero y agosto de 2019 la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES registra 33.411 víctimas de desplazamiento forzado en 64 eventos de desplazamiento.

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

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

PLIEGO DE MODIFICACIONES

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

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

PROPOSICIÓN

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

Cordialmente,

JOHN JAIRO HOYOS GARCIA
Coordinador Ponente

GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Ponente

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Coordinador Ponente

BUENAVENTURA LEON LEON
Ponente

JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ
Ponente

JUANITA GOEBERTUS ESTRADA
Ponente

LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Ponente

TEXTO PROPUESTO

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

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cordialmente,

JOHN JAIRO HOYOS GARCIA
Coordinador Ponente

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Coordinador Ponente

JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ
Ponente

BUENAVENTURA LEON LEON
Ponente

GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Ponente

JUANITA GOEBERTUS ESTRADA
Ponente

LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1039 - Jueves, 24 de octubre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Ppágs.

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley orgánica número 012 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones..... 1

Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 191 de 2019 Cámara, por medio del cual se regula y se reglamenta el ejercicio de la medicina veterinaria, medicina veterinaria y zootecnia y de la zootecnia y el ejercicio de técnicos y tecnólogos de programas afines y se dictan otras disposiciones..... 18

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley 199 de 2019 Cámara, por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma, acumulado con el Proyecto de ley 247 de 2019 Cámara por medio de la cual se modifican los artículos 208 de Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto ley 4633 de 2011, 123 del Decreto ley 4634 de 2011, y del Decreto ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más. 27

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2019

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 1178 Bogotá, D. C., miércoles, 4 de diciembre de 2019 EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2018 SENADO – 407 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se incluyen sin costo adicional un paquete de productos y/o servicios financieros por el pago de la cuota de manejo de las tarjetas débito y crédito.

Doctor.
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
Presidente
Senado de la República

Doctor
CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Presidente
Cámara de Representantes

Referencia: INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2018 SENADO – 407 DE 2019 CÁMARA.

Señores presidentes,

Dando cumplimiento a la honrosa designación efectuada por las Presidencias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senador y Representante integrantes de la Comisión de Conciliación nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias de Senado y de la Cámara de Representantes para continuar su trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,

DAVID BARGUIL ASSIS
Senador

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara

I. CONCILIACIÓN DE LOS TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPÚBLICA.

Con el fin de dar cumplimiento a la designación, los integrantes de la Comisión de Conciliación estudiaron y cotejaron los textos aprobados por las Plenarias del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes en sesiones celebradas los días veinte (20) de junio de 2019 y veinte (20) de noviembre de 2019, respectivamente. De dicha revisión se encontraron algunas diferencias en los tres parágrafos del artículo Primero (1º) del Proyecto de Ley que fue aprobado por cada una de las cámaras; plena exactitud textual en los artículos segundo (2º) y tercero (3º) aprobados por cada una de las cámaras, la existencia de un artículo más en el texto aprobado en la Cámara de Representantes para un total de 5 artículos mientras que en el texto aprobado en Senado son solo 4 artículos. Y unas ligeras diferencias en el artículo de que trata de la vigencia y derogatorias, el cual en el texto aprobado en el Senado es el artículo cuarto (4º) y en el texto aprobado en la Cámara de Representantes es el artículo quinto (5º). Diferencias que pueden apreciarse en la siguiente tabla comparativa, la cual transcribe los textos tal y como fueron aprobados por cada una de las cámaras:

Articulado Aprobado Senado	Articulado Aprobado Cámara
Artículo 1°. Las entidades autorizadas para captar recursos del público que cobren cuotas de manejo por las cuentas de ahorros, las tarjetas débito y las tarjetas crédito, deberán garantizar mensualmente a sus usuarios el acceso a un paquete mínimo de productos y/o servicios sin costo adicional. Parágrafo 1. En el caso de las cuentas de ahorro, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo, estará compuesto por el acceso a por lo menos tres de los siguientes productos y/o servicios: a) Talonario o libreta para cuentas de ahorro. b) Consignación nacional. c) Retiro por ventanilla en una oficina diferente a la de radicación de la cuenta con talonario o libreta. d) Copia de extracto en papel. e) Certificación bancaria. f) Expedición cheque de gerencia. Parágrafo 2. En el caso de las de las tarjetas débito, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo, estará compuesto por el acceso a por lo menos tres de los siguientes productos y/o servicios: a) Retiros red propia. b) Retiros otra red. c) Consultas red propia. d) Consultas otra red. e) Certificación bancaria. f) Consignación nacional. Parágrafo 3. En el caso de las de las tarjetas crédito, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo, estará compuesto por el acceso a por lo menos tres de los siguientes productos y/o servicios: a) Avance en cajero de otra entidad. b) Avance en cajero de la misma entidad c) Avance en oficina. d) Consulta de saldo en cajero de la misma entidad. e) Reposición por deterioro	Artículo 1°. Las entidades autorizadas para captar recursos del público que cobren cuotas de manejo por las cuentas de ahorros, las tarjetas débito y las tarjetas crédito, deberán garantizar mensualmente a sus usuarios el acceso a un paquete mínimo de productos y/o servicios sin costo adicional. Parágrafo 1. En el caso de las cuentas de ahorro, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo estará compuesto por el acceso a por lo menos tres de los siguientes productos y/o servicios: A. Consignación nacional a través de oficinas o de cajeros automáticos de la red propia B. Retiro por ventanilla en una oficina diferente a la de radicación de la cuenta con talonario o libreta. C. Copia de extracto en papel y por internet. D. Certificación bancaria. E. Expedición cheque de gerencia F. Transferencia por internet en cuentas de la misma entidad. Parágrafo 2. En el caso de las tarjetas débito, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo, estará compuesto por el acceso a por lo menos tres de los siguientes productos y/o servicios: A. Retiros red propia. B. En consultas en red propia C. Certificación bancaria. D. Consignación nacional a través de oficinas o de cajeros automáticos de la red propia. E. Copia de extracto en papel y por internet. Parágrafo 3. En el caso de las de las tarjetas crédito, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo, estará compuesto por el acceso a por lo menos tres de los siguientes productos y/o servicios: A. Avance en cajero de la misma entidad B. Avance en oficina. C. Consulta de saldo en cajero de la misma entidad. D. Reposición por deterioro
Artículo 2°. Las entidades autorizadas para captar recursos del público deberán informar a sus usuarios de manera clara y oportuna a través de todos sus canales de comunicación la composición del paquete mínimo	Artículo 2°. Las entidades autorizadas para captar recursos del público deberán informar a sus usuarios de manera clara y oportuna a través de todos sus canales de comunicación la composición del paquete mínimo

de productos y/o servicios al que tendrán acceso sin costo adicional en el respectivo mes.	de productos y/o servicios al que tendrán acceso sin costo adicional en el respectivo mes.
Artículo 3°. En ningún caso los establecimientos de crédito podrán realizar cobros por las operaciones fallidas en cajeros electrónicos.	Artículo 3°. En ningún caso los establecimientos de crédito podrán realizar cobros por las operaciones fallidas en cajeros electrónicos.
Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4°. En ningún caso las entidades financieras podrán realizar cobros por las operaciones de consulta de saldo o descarga de extractos realizadas en plataformas electrónicas.
	Artículo 5°. La presente ley regirá 6 meses a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Se encuentra que la existencia de un artículo de más en el texto aprobado por la Cámara de Representantes, tiene origen en la ponencia radicada para segundo debate por los honorables representantes WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT y DAVID RACERO MAYORCA ponentes del proyecto. Habiendo recibido la aprobación en último debate por la plenaria de la Cámara de Representantes, este nuevo artículo en mención, ocupó en el proyecto el lugar del artículo 4, el que originamente, durante los debates en el Senado de la República fue el artículo de la vigencia y derogatorias, motivo por el cual, este pasó a figurar como el artículo 5º.

Por su parte, en lo que respecta al artículo primero (1º), su inciso primero se conserva idéntico en los textos aprobados por ámbas cámaras, mientras que las diferencias aparecen frente a los tres parágrafos del artículo aprobados en una y otra cámara, se identifican puntualmente solo en algunos de sus literales, en el caso del parágrafo primero, los integrantes de la comisión de conciliación, consideran más conveniente para el beneficio de los usuarios adoptar el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República, el cual consta de 6 literales. Mientras tanto, en lo que respecta a los parágrafos segundo y tercero del artículo en mención, resulta más conveniente para el beneficio de los usuarios, acoger el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, quedando el parágrafo segundo con un total de 5 literales y el parágrafo tercero con 4 literales.

Continuando con los artículos 2º y 3º del proyecto de Ley, al ser idénticos en su integridad los textos aprobados por ambas cámaras, se decidió por parte de la Comisión Accidental de Conciliación acoger en su totalidad el último texto aprobado, mismo que corresponde al que fue aprobado en segundo debate por la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, por cuanto este texto recoge plena y literalmente la voluntad expresada por las Plenarias de ambas cámaras y el noble interés perseguido por la iniciativa.

Retomando la precisión realizada *ut supra* acerca de la adición de un nuevo artículo al Proyecto de Ley (el artículo cuarto 4º) que fue realizada durante el último debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, dada la conveniencia de la adición mencionada al texto de la iniciativa, la Comisión de Conciliación decidió acoger el texto correspondiente al artículo 4 aprobado en segundo debate por la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes el cual establece que *"En ningún caso las entidades financieras podrán realizar cobros por las operaciones de consulta de saldo o descarga de extractos realizadas en plataformas electrónicas."*

No obstante lo anterior, la adopción por parte de esta comisión de conciliación del artículo 4º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, no significa que se esté descartando de plano el artículo 4º que figura en el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República y que además trata de la vigencia y derogatorias del Proyecto de Ley; pues como se explicó anteriormente, al haberse adicionado un artículo nuevo durante la discusión de la Cámara de Representantes, la que fue posterior a la discusión del Senado, terminó alterándose el orden consecutivo del articulado aprobado en el Senado de la República, desplazando el artículo relativo a la vigencia y derogatorias, nuevamente al último lugar pero esta vez como quinto (5º) artículo del proyecto.

En este orden de ideas, la Comisión Accidental de Conciliación decidió, en relación con el artículo de vigencia y derogatorias, adoptar el texto aprobado por la plenaria del Honorable Senado de la República, el cual como se explicó en precedencia, corresponde al artículo cuarto (4º) del texto aprobado el 20 de junio de 2019. Ahora bien, como es natural, al haberse adicionado un artículo nuevo al texto del proyecto de ley durante la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, mismo que ya ocupa su lugar en el texto, aquel artículo cuarto (4º) del texto aprobado en Senado pasará en consecuencia a ocupar el artículo quinto (5º) del texto conciliado objeto de este informe.

En resumen, de acuerdo a las anteriores consideraciones, la comisión accidental de conciliación decidió adoptar el texto conciliado de la siguiente manera:

Artículo 1º: El texto de su inciso primero se aprobó de forma idéntica en ambas cámaras, en consecuencia se adopta el texto aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes.

El parágrafo 1º: se acoge el texto aprobado en plenaria de Senado.

El parágrafo 2º: se acoge el texto aprobado en plenaria de Cámara de Representantes.

El parágrafo 3º: se acoge el texto aprobado en plenaria de Cámara de Representantes.

Artículo 2º: En ambas cámaras se aprobó el mismo texto, en consecuencia se adopta el texto aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes.

Artículo 3º: En ambas cámaras se aprobó el mismo texto, en consecuencia se adopta el texto aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes.

Artículo 4º: Se acoge el texto aprobado en plenaria de Cámara de Representantes.

Artículo 5º: Se acoge el texto aprobado como artículo 4º en plenaria de Senado, artículo que corresponde a la vigencia y derogatorias.

En consecuencia, los suscritos conciliadores, solicitamos a las Plenarias del honorable Congreso de la República aprobar el texto conciliado del proyecto de ley número 54 de 2018 Senado – 407 de 2019 Cámara "*por medio de la cual se incluyen sin costo adicional un paquete de productos y/o servicios financieros por el pago de la cuota de manejo de las tarjetas débito y crédito*".

De los Honorables Congresistas,

Cordialmente,

DAVID BARGUIL ASSIS
Senador

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara

II. TEXTO CONCILIADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2018 SENADO – 407 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE INCLUYEN SIN COSTO ADICIONAL UN PAQUETE DE PRODUCTOS Y/O SERVICIOS FINANCIEROS POR EL PAGO DE LA CUOTA DE MANEJO DE LAS TARJETAS DÉBITO Y CRÉDITO".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Las entidades autorizadas para captar recursos del público que cobren cuotas de manejo por las cuentas de ahorros, las tarjetas débito y las tarjetas crédito, deberán garantizar mensualmente a sus usuarios el acceso a un paquete mínimo de productos y/o servicios sin costo adicional.

Parágrafo 1º. En el caso de las cuentas de ahorro, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo estará compuesto por el acceso a por lo menos tres de los siguientes productos y/o servicios:

a) Talonario o libreta para cuentas de ahorro.
b) Consignación nacional.
c) Retiro por ventanilla en una oficina diferente a la de radicación de la cuenta con talonario o libreta.
d) Copia de extracto en papel.
e) Certificación bancaria.
f) Expedición cheque de gerencia.

Parágrafo 2º. En el caso de las tarjetas débito, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo, estará compuesto por el acceso a por lo menos tres de los siguientes productos y/o servicios:

a) Retiros red propia.
b) En consultas en red propia.
c) Certificación bancaria.
d) Consignación nacional a través de oficinas o de cajeros automáticos de la red propia.
e) Copia de extracto en papel y por internet.

Parágrafo 3º. En el caso de las de las tarjetas crédito, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo, estará compuesto por el acceso a por lo menos tres de los siguientes productos y/o servicios:

a) Avance en cajero de la misma entidad.
b) Avance en oficina.
c) Consulta de saldo en cajero de la misma entidad.
d) Reposición por deterioro.

Artículo 2°. Las entidades autorizadas para captar recursos del público deberán informar a sus usuarios de manera clara y oportuna a través de todos sus canales de comunicación la composición

del paquete mínimo de productos y/o servicios al que tendrán acceso sin costo adicional en el respectivo mes.

Artículo 3°. En ningún caso los establecimientos de crédito podrán realizar cobros por las operaciones fallidas en cajeros electrónicos.

Artículo 4°. En ningún caso las entidades financieras podrán realizar cobros por las operaciones de consulta de saldo o descarga de extractos realizadas en plataformas electrónicas.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

Cordialmente,

DAVID BARGUIL ASSIS
Senador

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara

PONENCIAS

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

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

Bogotá, D. C., 22 de noviembre de 2019

Honorable Representante a la Cámara

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley Orgánica número 012 de 2019, *por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley Orgánica número 012 de 2019, *por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones*. El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

1. El proyecto de ley orgánica fue radicado el día 22 de julio de 2019, siendo autores del mismo los Representantes a la Cámara José Daniel López Jiménez, Jorge Méndez Hernández, Karina Estefanía Rojano Palacios, David Ernesto Pulido Novoa, Jaime Rodríguez Contreras, Erwin Arias Betancur, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Oswaldo Arcos Benavides, Aquileo Medina Arteaga, César Augusto Lorduy Maldonado, Héctor Javier Vergara Sierra, Julio César Triana Quintero, José Luis Pinedo Campo, Camilo Arango Cárdenas, y otras firmas ilegibles.

2. El 24 de julio de 2019 el proyecto de ley fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 657 de 2019.
3. El 5 de agosto de 2019 se designa como ponentes del proyecto a los Representantes a la Cámara José Daniel López Jiménez (Coordinador), Harry Giovanny González García (Coordinador), José Jaime Uscátegui Pastrana, Jhon Jairo Hoyos García, Adriana Magali Matiz Vargas, Inti Raúl Asprilla Reyes, Carlos Germán Navas Talero, Luis Alberto Albán Urbano.
4. El día 12 de septiembre, de conformidad con lo establecido en el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se llevó a cabo audiencia pública del proyecto, con las intervenciones que se describen a continuación:

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

Para el viceministro, el proyecto de ley es un paso muy importante para optimizar la articulación institucional del Estado, mejorando la forma como se relacionan el centro y la periferia del país, por medio de la descentralización administrativa, logrando progresivamente un mejor desarrollo del ordenamiento colombiano.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La subsecretaria comenzó su intervención resaltando la importancia de la descentralización

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

Intervención de la señora Luz María Zapata, Directora Ejecutiva de Asocapitales:

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

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

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

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

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

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

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

Intervención del Representante a la Cámara David Pulido:

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

Intervención del Representante a la Cámara César Lorduy:

El Representante César Lorduy resaltó algunos aspectos positivos del proyecto, como lo es la compensación de cargas, ya que las ciudades capitales por su contexto y por factores como la migración, se enfrentan a muchas situaciones que afectan su presupuesto. Además, hoy en día existen

muchas funciones concurrentes entre el gobernador y el alcalde, en donde el gobernador toma decisiones sin consultarlas con el alcalde; con el presente proyecto se busca eliminar este problema. Hizo énfasis en que los alcaldes hagan parte de las juntas directivas de las corporaciones autónomas regionales ya que el 50% de la sobretasa predial proviene de la ciudad capital. Termina haciendo referencia a que el Gobierno nacional debe tener un plazo menor de 12 meses para reglamentar este proyecto de ley, ya que considera que este es de vital importancia para el país.

Intervención del señor Roberto Lippi, Director de ONU Hábitat:

El Director de ONU Hábitat empieza su intervención reconociendo la asimetría del territorio colombiano. También, que Colombia es un país de muchas ciudades, lo que lleva a que el 78% de la población, según cifras del 2017 del DANE, viva en ellas. Estableció que existen regiones funcionales, lo que significa que hay ciudades que tienen la capacidad de ser jalonadoras de desarrollo para los municipios que estén más rezagados de la región.

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

5. El proyecto fue anunciado entre otras fechas, el 30 de octubre de 2019 según consta en Acta número 23 de la misma fecha.

6. El día 5 de noviembre de 2019 fue aprobado en primer debate el proyecto de ley orgánica, según consta en Acta número 24 de noviembre 5 de 2019.

II. OBJETO DEL PROYECTO

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

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO I

Las ciudades capitales y el desarrollo territorial

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

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

Así, por ejemplo, en estudio del Banco de la República se señaló que *"Si se define el PIB urbano como el agregado de la producción del sector industrial, de servicios y el financiero, tendríamos que en seis departamentos se concentra cerca del 80% de dicha producción. Ordenados de acuerdo a su participación, dichos departamentos corresponden a Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Atlántico y Bolívar (...) Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Barranquilla y Cartagena, capitales de esos departamentos (...) representan el 72% de la población residente en las capitales departamentales y 42% de la población residente en las cabeceras urbanas del país. Estas capitales, junto con sus áreas metropolitanas, concentran la mayor parte del capital humano del país y son también, en la mayoría de los casos, el área urbana más representativa de la región a la cual pertenecen"* (Banco de la República, 2014, prólogo). Es esa medida, se reconoce la importancia económica de las ciudades capitales en el país.

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II

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

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

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

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

CAPÍTULO III

Áreas Metropolitanas y Cooperación Horizontal

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

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

CAPÍTULO IV

Otras disposiciones

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

RUEDA PLATA, J., *El campo y la ciudad: Colombia, de país rural a país urbano*, en Revista Credencial Historia número 119 (1999). http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-119/el-campo-y-la-ciudad-colombia-de-pais-rural-pais-urbano

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	CAMBIO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto crear la categoría de municipios "ciudades capitales", adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.	Sin modificaciones	
Artículo 2°. *Categoría de municipios ciudades capitales.* De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales". El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial	Sin modificaciones	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	CAMBIO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica. No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital. Para los efectos previstos en la Ley 617 del 2000 y las normas que remitan a esta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos. Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las leyes especiales que se dictan para definir su organización, funcionamiento, recursos y competencias, y, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, a las normas vigentes que rigen para los demás municipios. **Parágrafo**. Para los fines de la Ley 617 del 2000, aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser re categorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.		
Artículo 3°. *Asignación de recursos y reglas focalizadas.* Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado y sostenible, para lo cual incluirán dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas e instrumentos de discriminación positiva dirigidos a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.	Sin modificaciones	
Artículo 4°. *Compensación de cargas adicionales.* Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas. Esta asignación y distribución será reglamentada por la Comisión de Coordi-	Sin modificaciones	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	CAMBIO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
nación y Seguimiento de las Relaciones, de la que trata el artículo 7° de esta ley, dentro del año siguiente a la sanción de la misma.		
Artículo 5°. *Coordinación*. La Nación coordinará con las ciudades capitales el diseño y la ejecución de las políticas públicas que deban desarrollarse en sus territorios.	Sin modificaciones	
Artículo 6°. *Obligación de consulta con ciudades capitales*. La Nación y los Departamentos deberán consultar con las ciudades capitales aquellas regulaciones relacionadas con funciones o servicios en los que tengan competencias concurrentes. En todo caso, deberá consultarse con anterioridad a la expedición de reglamentos o normas de carácter general, o de una decisión administrativa en materia de educación, salud, tránsito y transporte urbano, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, gestión de residuos y aseo, alumbrado público, regulaciones urbanísticas, temas tributarios y programas de vivienda que se promuevan en sus territorios. Cuando se trate de la regulación o autorización de una actividad que genere un impacto especial en una ciudad capital, las autoridades nacionales o departamentales deberán permitir la participación activa y eficaz de la misma y se tendrán en cuenta sus observaciones sobre la protección del ambiente y la salubridad de la población, así como del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades. En los mecanismos de consulta y participación que adopten las autoridades nacionales en virtud de lo previsto en este artículo, deberán oír igualmente a las autoridades departamentales, con el fin de garantizar la colaboración armónica entre todos los niveles de gobierno. Los procedimientos previstos en este artículo forman parte de la actuación administrativa previa a la expedición del acto correspondiente. Los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo. La consulta tiene carácter no vinculante, sin embargo, los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo.	**Artículo 6°. *Obligación de consulta con ciudades capitales.*** La Nación y los Departamentos deberán consultar con las ciudades capitales aquellas regulaciones relacionadas con funciones o servicios en los que tengan competencias concurrentes. En todo caso, deberá consultarse con anterioridad a la expedición de reglamentos o normas de carácter general, o de una decisión administrativa en materia de educación, salud, tránsito y transporte urbano, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, gestión de residuos y aseo, alumbrado público, regulaciones urbanísticas, temas tributarios y programas de vivienda que se promuevan en sus territorios. Cuando se trate de la regulación o autorización de una actividad que genere un impacto especial en una ciudad capital, las autoridades nacionales o departamentales deberán permitir la participación activa y eficaz de la misma y se tendrán en cuenta sus observaciones sobre la protección del ambiente y la salubridad de la población, así como del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades. En los mecanismos de consulta y participación que adopten las autoridades nacionales en virtud de lo previsto en este artículo, deberán oír igualmente a las autoridades departamentales, con el fin de garantizar la colaboración armónica entre todos los niveles de gobierno. Los procedimientos previstos en este artículo forman parte de la actuación administrativa previa a la expedición del acto correspondiente. Los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo. La consulta tiene carácter no vinculante, sin embargo, los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo. <u>El proceso de consulta no podrá superar seis (6) meses contados a partir de su inicio. En caso de no llegarse a acuerdos, la Nación y los Departamentos, podrán continuar con el desarrollo de la función o servicio, sin que sea necesario acuerdo con la respectiva ciudad capital.</u>	Se adiciona un inciso final al artículo, con el propósito de establecer un límite temporal al proceso de consulta. Con ello se pretende que el desarrollo de las funciones a cargo de la Nación y los Departamentos no se paralice ante la imposibilidad de acuerdo con la ciudad capital.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	CAMBIO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Artículo 7°. *Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones.* Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, dos representantes designados por la Federación de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política. La Comisión podrá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta ley.	Sin modificaciones.	
Artículo 8°. *Delegación.* En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando estas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto del sector correspondiente y a mejorar la prestación de los servicios públicos y sociales. Cuando las ciudades capitales cumplan las condiciones anteriormente indicadas, deberán recibir, por delegación que haga en su favor la Entidad nacional, la función, atribución o servicio que hayan decidido asumir. La delegación exime de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero este deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la delegación o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas. La delegación de las competencias que las Entidades nacionales hagan a favor de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que estas desarrollen.	Sin modificaciones.	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	CAMBIO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada. Producida la delegación, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital, los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones delegadas, teniendo como base los recursos asignados para el ejercicio de la función delegada en el año anterior y los incrementos a que haya lugar. El monto exacto de los recursos deberá establecerse en el respectivo convenio de delegación. **Parágrafo**. Se exceptúan del esquema de delegación de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.		
Artículo 9°. *Procedimiento para la delegación.* Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al Presidente de la República y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.	Sin modificaciones.	
Artículo 10. *Requisitos para la Delegación.* Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos: 1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital, al Presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital. 2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la delegación. 3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se delegan. 4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la función delegada en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del Convenio Interinstitucional del que trata el artículo 8° de la presente ley.	Sin modificaciones	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	CAMBIO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
5. Objetivos y metas medibles del objeto de la delegación. 6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la delegación.		
Artículo 11. ***Convenios institucionales.*** Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, esta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales. ~~El convenio deberá suscribirse dentro de los cuatro meses siguientes al inicio del período del respectivo alcalde.~~ En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones. Durante el proceso de negociación y adopción del Convenio deberá consultarse al Gobernador del respectivo departamento. El convenio deberá indicar: 1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa la prestación de los servicios o la provisión de los bienes públicos en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos; 2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que delega a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La delegación podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control, e incluso podrá consistir en la entrega de atribuciones especiales	**Artículo 11.** ***Convenios institucionales.*** Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, esta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales. En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones. Durante el proceso de negociación y adopción del Convenio deberá consultarse al Gobernador del respectivo departamento. El convenio deberá indicar: 4. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa la prestación de los servicios o la provisión de los bienes públicos en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos; 5. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que delega a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La delegación podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control, e incluso podrá consistir en la entrega de atribuciones especiales	Para facilitar la suscripción del convenio, se suprime el límite temporal para la suscripción del convenio institucional.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	CAMBIO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
en materia normativa a la Asamblea Departamental en los términos del artículo 150 num. 5 de la Constitución. 3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.	en materia normativa a la Asamblea Departamental en los términos del artículo 150 num. 5 de la Constitución. 6. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.	
Artículo 12. ***Reasunción de competencias.*** La Nación podrá reasumir transitoria o permanentemente aquellas funciones delegadas que se determinen no se estén prestando adecuadamente por parte de la ciudad capital, de acuerdo con la evaluación del goce efectivo de los derechos y los demás indicadores que las Entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores definan.	Sin modificaciones.	
Artículo 13. Áreas Metropolitanas en ciudades capitales. Adiciónese un parágrafo al artículo 8° de la Ley 1625 de 2013 así: **Parágrafo 5°.** Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas de acuerdo con las siguientes normas: a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana. b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación; c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.	Sin modificaciones.	

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	CAMBIO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Artículo 14. ***Instrumentos de cooperación horizontal.*** Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital a fin de que pueda cumplir las funciones que se le delegaron, cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.	Sin modificaciones	
	Artículo Nuevo - Artículo 15. ***Prestación de servicios.*** Las ciudades capitales podrán prestar servicios en los demás municipios del respectivo departamento.	Con el fin de incentivar los mecanismos de colaboración entre la ciudad capital y los demás municipios del respectivo departamento, se autoriza la posibilidad de prestación de servicios de la ciudad capital a los municipios del departamento.
	Artículo Nuevo - Artículo 16. ***Representación en los*** órganos de dirección. A partir de la vigencia de la presente ley, las empresas sociales del Estado y las corporaciones autónomas regionales, incluirán como miembro de su máximo órgano de administración al alcalde de la ciudad capital donde tengan su sede.	Con el propósito de profundizar la participación de las ciudades capitales, en las diferentes entidades que tienen sede en la respectiva ciudad capital, se consagra que, a partir de la vigencia de la ley, estas tendrán un asiento en el máximo órgano de administración de cada entidad.
Artículo ~~15.~~ ***Destinación de recursos.*** Las ciudades capitales podrán destinar parte de las transferencias que haga la Nación para cubrir los gastos de funcionamiento y operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales delegadas en el marco de la presente ley. Dichos recursos no podrán ser destinados al funcionamiento y operación de los concejos y organismos de control y vigilancia en sus territorios.	**Artículo 17.** ***Destinación de recursos.*** Las ciudades capitales podrán destinar parte de las transferencias que haga la Nación para cubrir los gastos de funcionamiento y operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales delegadas en el marco de la presente ley. Dichos recursos no podrán ser destinados al funcionamiento y operación de los concejos y organismos de control y vigilancia en sus territorios.	Se actualiza la numeración del artículo.
Artículo ~~16.~~ ***Adopción de normatividad.*** Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.	**Artículo 18.** ***Adopción de normatividad.*** Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.	Se actualiza la numeración del artículo.
Artículo 17. Adiciónense dos Parágrafos al artículo 106 de la Ley 1943 de 2018 así: **Parágrafo 1°**. La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial revisará en un plazo de ocho meses, los mecanismos de financiación de las ciudades capitales, con el propósito de formular propuestas y recomendaciones sobre el fortalecimiento de sus finanzas propias, la optimización del gasto, la flexibilización de los instrumentos de endeudamiento y el estímulo a las Alianzas público-privadas para la inversión en sus territorios La Comisión deberá presentar informe final al Gobierno nacional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la Republica, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.	~~**Artículo 19.** Adiciónense dos Parágrafos al artículo 106 de la Ley 1943 de 2018 así:~~ ~~**Parágrafo 1°**. La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial revisará en un plazo de ocho meses, los mecanismos de financiación de las ciudades capitales, con el propósito de formular propuestas y recomendaciones sobre el fortalecimiento de sus finanzas propias, la optimización del gasto, la flexibilización de los instrumentos de endeudamiento y el estímulo a las Alianzas público-privadas para la inversión en sus territorios.~~ ~~La Comisión deberá presentar informe final al Gobierno nacional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la Republica, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.~~	Teniendo en cuenta que la Ley 1943 de 2018 fue declarada inexequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-481 de 2019, se considera necesario eliminar el artículo que pretendía adicionar el artículo 106 de la referida ley, bajo el entendido que al ser esta inconstitucional, desaparecerá del ordenamiento jurídico a partir del 1° de enero de 2020, por lo que puede considerarse que los contenidos que se le adicionen, seguirán el mismo efecto.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	CAMBIO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Parágrafo 2°. El Distrito Capital de Bogotá, hará parte de la Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial.	~~**Parágrafo 2°.** El Distrito Capital de Bogotá, hará parte de la Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial.~~	
Artículo ~~18.~~ ***Facultad reglamentaria.*** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de 12 meses a partir la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para darle cumplimiento.	**Artículo 19.** ***Facultad reglamentaria.*** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de 12 meses a partir la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para darle cumplimiento.	Se actualiza la numeración del artículo.
Artículo ~~19.~~ Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 61.** ***Naturaleza.*** En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias. **Parágrafo**. Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.	**Artículo 20.** Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 61.** ***Naturaleza.*** En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Dearrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias. **Parágrafo**. Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.	Se actualiza la numeración del artículo.
Artículo ~~20.~~ Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 66.** ***Representación Legal.*** El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.	**Artículo 21.** Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 66.** ***Representación Legal.*** El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.	Se actualiza la numeración del artículo.
Artículo ~~21.~~ ***Vigencia.*** Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el ***Diario Oficial*** y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo 22.** ***Vigencia.*** Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el ***Diario Oficial*** y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se actualiza la numeración del artículo

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

5.1. CONSTITUCIONAL:

"…Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

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

"…Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
2. *Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*
3. *Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y*

apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (…)

5.2. LEGAL:

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

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

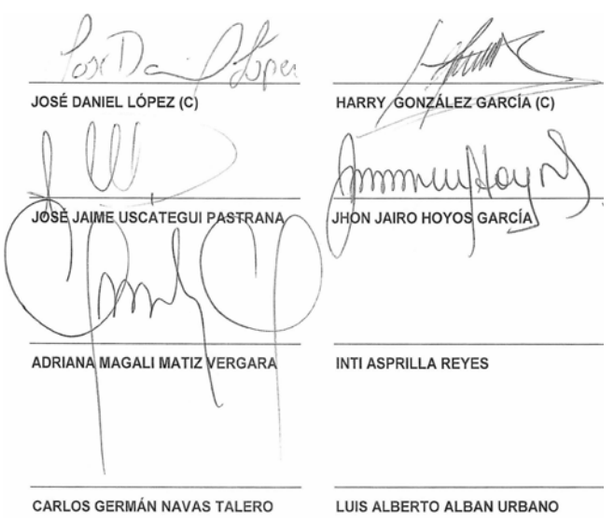
Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

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

VI. PROPOSICIÓN

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

Atentamente,



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

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

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

De las ciudades capitales y el desarrollo territorial

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

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

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

No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital.

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

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

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

Artículo 3°. *Asignación de recursos y reglas focalizadas.* Las políticas públicas nacionales

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

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

CAPÍTULO II

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

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

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

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

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

Los procedimientos previstos en este artículo forman parte de la actuación administrativa previa a la expedición del acto correspondiente. Los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo.

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

El proceso de consulta no podrá superar seis (6) meses contados a partir de su inicio. En caso de no llegarse a acuerdos, la Nación y los Departamentos, podrán continuar con el desarrollo de la función o servicio, sin que sea necesario acuerdo con la respectiva ciudad capital.

Artículo 7°. *Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones.* Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, dos representantes designados por la Federación de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política. La Comisión podrá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta ley.

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

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

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

Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada.

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

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

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

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

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

Artículo 11. *Convenios institucionales.* Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, esta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales.

En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones.

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

El convenio deberá indicar:

1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa la prestación de los servicios o la provisión de los bienes públicos en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos;
2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que delega a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La delegación podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control, e incluso, podrá consistir en la entrega de atribuciones especiales en materia normativa a la Asamblea Departamental en los términos del artículo 150 num 5 de la Constitución.
3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una

función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.

Artículo 12. *Reasunción de competencias.* La Nación podrá reasumir transitoria o permanentemente aquellas funciones delegadas que se determinen no se estén prestando adecuadamente por parte de la ciudad capital, de acuerdo con la evaluación del goce efectivo de los derechos y los demás indicadores que las Entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores definan.

CAPÍTULO III

Áreas Metropolitanas y Cooperación Horizontal

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

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

a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana.

b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación;

c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.

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

Artículo 15. *Prestación de servicios.* Las ciudades capitales podrán prestar servicios en los demás municipios del respectivo departamento.

CAPÍTULO IV

Otras disposiciones

Artículo 16. *Representación en los órganos de dirección.* A partir de la vigencia de la presente ley, las Empresas Sociales del Estado y las Corporaciones Autónomas Regionales, incluirán como miembro de su máximo órgano de administración al alcalde de la ciudad capital donde tengan su sede.

Artículo 17. *Destinación de recursos.* Las ciudades capitales podrán destinar parte de las transferencias que haga la Nación para cubrir los gastos de funcionamiento y operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales delegadas en el marco de la presente ley.

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

Artículo 18. *Adopción de normatividad.* Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.

Artículo 19. *Facultad reglamentaria*. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de 12 meses a partir la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para darle cumplimiento.

Artículo 20. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 61. *Naturaleza*. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el período de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Parágrafo. Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

Artículo 21. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 66. *Representación Legal*. El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad

o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos.

La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.

Artículo 22. *Vigencia*. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el ***Diario Oficial*** y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 012 DE 2019

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

De las ciudades capitales y el desarrollo territorial

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

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

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

No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital.

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

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

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

Artículo 3°. *Asignación de recursos y reglas focalizadas.* Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado y sostenible, para lo cual incluirán dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas e instrumentos de discriminación positiva dirigidos a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.

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

CAPÍTULO II

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

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

Artículo 6°. *Obligación de consulta con ciudades capitales.* La Nación y los Departamentos deberán

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

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

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

Los procedimientos previstos en este artículo forman parte de la actuación administrativa previa a la expedición del acto correspondiente. Los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo.

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

Artículo 7°. *Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones.* Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, dos representantes designados por la Federación de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política. La Comisión podrá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta ley.

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

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

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

Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada.

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

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

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

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

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

Artículo 11. *Convenios institucionales.* Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, esta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales.

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

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

El convenio deberá indicar:

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

Artículo 12. *Reasunción de competencias.* La Nación podrá reasumir transitoria o permanentemente aquellas funciones delegadas que se determinen no se estén prestando adecuadamente por parte de la ciudad capital, de acuerdo con la evaluación del goce efectivo de los derechos y los demás indicadores que las Entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores definan.

CAPÍTULO III

Áreas Metropolitanas y Cooperación Horizontal

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

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

a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana.

b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación;

c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de

los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.

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

CAPÍTULO IV

Otras disposiciones

Artículo 15. *Destinación de recursos.* Las ciudades capitales podrán destinar parte de las transferencias que haga la Nación para cubrir los gastos de funcionamiento y operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales delegadas en el marco de la presente ley.

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 19. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 61. *Naturaleza.* En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Parágrafo. Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

Artículo 20. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 66. *Representación Legal.* El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos.

La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la Contraloría Distrital.

Artículo 21. *Vigencia*. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el ***Diario Oficial*** y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Ley de Orgánica según consta en Acta número 24 de noviembre 05 de 2019. Anunciado entre otras fechas, el 30 de octubre de 2019 según consta en Acta número 23 de la misma fecha.

JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Coordinador Ponente

HARRY G. GONZÁLEZ GARCÍA
Coordinador Ponente

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Presidente

AMPARO Y. CALDERÓN PERDOMO
Secretaria

ADHESIÓN

OFICIO DE ADHESIÓN A LA PONENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2019 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 121 DE 2019 Y OBSERVACIONES A LOS ARTÍCULOS 4°, 7° Y 8°.

Bogotá, D. C., diciembre de 2019

Representante

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

La ciudad

Asunto: Oficio de adhesión a la ponencia al Proyecto de ley número 115 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 100 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 121 de 2019 y observaciones a los artículos 4°, 7° y 8°.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación como ponente del proyecto de ley del asunto, suscribo la ponencia mayoritaria presentada, salvo lo que tiene que ver con los artículos 4°, 7° y 8° las razones las presento a continuación.

La posibilidad de que mediante Asociaciones Público-Privadas (APP) se pueda crear, organizar y administrar las penitenciarías productivas, acarrea riesgos como lo evidencia la experiencia comparada en la materia. En tanto la toma de decisiones en el sector privado depende de un criterio de eficiencia, la inversión en aspectos como seguridad, instalaciones, y servicios a las personas privadas de la libertad puede ser afectada si el análisis de eficiencia muestra que son aspectos en los que el gasto debería reducirse. Asimismo, en tanto el aumento de las personas privadas de la libertad implica más recursos para el privado, existe riesgo de la creación de incentivos perversos para aumentar el crecimiento de la población carcelaria, donde ciertos grupos poblacionales, por ejemplo, las mujeres cabeza de familia y con graves privaciones económicas, son particularmente vulnerables[1]. En últimas, el principal argumento en contra de medidas tendientes a la privatización de la administración de centros penitenciarios y carcelarios es que la administración de justicia no debe estar mediada por la ganancia económica[2].

Por tanto, considero que las alianzas público-privadas para la construcción de infraestructura carcelaria y penitenciaria son deseables, no lo que respecta a la organización y administración de los centros de reclusión.

Cordialmente,

Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

---

[1] Sánchez- Mejía, A. et al. "Mujeres y prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género" https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/41010 (2018)

[2] Margulis, J. "This Is the Real Reason Private Prisons Should Be Outlawed" https://time.com/4461791/private-prisons-department-of-justice/ (2016)

CONTENIDO

Gaceta número 1178 - Miércoles, 4 de diciembre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN — Págs.

Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 54 de 2018 Senado, 407 de 2019 Cámara, por medio de la cual se incluyen sin costo adicional un paquete de productos y/o servicios financieros por el pago de la cuota de manejo de las tarjetas débito y crédito 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en Comisión Primera al Proyecto de ley orgánica número 012 de 2019, por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones. 6

ADHESIÓN

Oficio de adhesión a la ponencia al Proyecto de ley número 115 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 100 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 121 de 2019 y observaciones a los artículos 4°, 7° y 8°..... 28

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2019

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 71 | Bogotá, D. C., lunes, 17 de febrero de 2020 | EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 012 DE 2019 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital.

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

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

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

Artículo 3°. *Asignación de recursos y reglas focalizadas*. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán, dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas e instrumentos de discriminación positiva dirigidos a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.

Artículo 4°. *Compensación de cargas adicionales*. Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas

adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas. Esta asignación y distribución será reglamentada por la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones de la que trata el artículo 7° de esta Ley, dentro del año siguiente a la sanción de la misma.

CAPÍTULO II

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

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

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

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

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

Los procedimientos previstos en este artículo forman parte de la actuación administrativa previa a la expedición del acto correspondiente. Los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo.

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

El proceso de consulta no podrá superar seis (6) meses contados a partir de su inicio. En caso de no llegarse a acuerdos, la nación y los departamentos, podrán continuar con el desarrollo de la función o servicio, sin que sea necesario acuerdo con la respectiva ciudad capital.

Parágrafo. El presente artículo no aplicará en lo atinente a la relación entre el departamento de Cundinamarca y la ciudad de Bogotá, D. C.

Artículo 7°. *Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones*. Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones entre la nación, los departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, dos representantes designados por la Federación de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política y un representante de la Asociación Colombiana de Concejos de Ciudades Capitales.

La Comisión podrá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta ley.

El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.

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

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

La cesión condicionada que las entidades nacionales hagan a favor de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que éstas desarrollen.

Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la cesión condicionada, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

Producida la cesión condicionada, la entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital, los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones cedidas condicionalmente, teniendo como base los recursos asignados para el ejercicio de la función cedida condicionalmente en el año anterior y los incrementos a que haya lugar. El monto exacto de los recursos deberá establecerse en el respectivo convenio de cesión condicionada.

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

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

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

1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital, al Presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital.
2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la cesión condicionada.
3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se ceden condicionadamente.
4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la función cedida condicionalmente en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del convenio interinstitucional del que trata el artículo 8° de la presente ley.
5. Objetivos y metas medibles del objeto de la cesión condicionada.
6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la cesión condicionada.

Artículo 11. *Convenios institucionales*. Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la nación y las capitales departamentales, esta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera cómo, en cada territorio, se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales.

En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones.

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

El convenio deberá indicar:

1. La manera como la nación concurre al financiamiento y complementa la prestación de los servicios o la provisión de los bienes públicos en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos;
2. La determinación de las competencias que la nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que cede condicionalmente a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La cesión condicional podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control, e incluso podrá consistir en la entrega de atribuciones especiales en materia normativa a la Asamblea Departamental en los términos del artículo 150 numeral 5 de la Constitución.

3. La decisión consensuada de que la nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.

Artículo 12. *Reasunción de competencias*. La nación podrá reasumir transitoria o permanentemente aquellas funciones cedidas condicionalmente que se determinen no se estén prestando adecuadamente por parte de la ciudad capital, de acuerdo con la evaluación del goce efectivo de los derechos y los demás indicadores que las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores definan.

CAPÍTULO III

Áreas metropolitanas y cooperación horizontal

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

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

a) Tendrán iniciativa, para promover su creación, los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el gobernador o los gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un **área metropolitana**.

b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación;

c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del **área metropolitana** o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.

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

CAPITULO IV

Otras disposiciones

Artículo 15. *Destinación de recursos*. Las ciudades capitales podrán destinar parte de las transferencias que haga la nación para cubrir los gastos de operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales cedidas condicionalmente en el marco de la presente ley.

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

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

Artículo 17. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los distritos especiales. El cual quedará así:

Artículo 61. *Naturaleza*. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Parágrafo. Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

Artículo 18. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los distritos especiales. El cual quedará así:

Artículo 66. *Representación Legal*. El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de desarrollo local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos.

La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la Contraloría Distrital.

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

JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Coordinador Ponente

HARRY GONZÁLEZ GARCÍA GONZÁLEZ
Coordinador Ponente

JOSÉ JAIME USCATEGUI PASTRANA
Ponente

JHON JAIRO HOYOS GARCÍA
Ponente

ADRIANA MAGALI MATIZ VERGARA
Ponente

INTI RAUL ASPRILLA REYES
Ponente

CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente

LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., enero 22 de 2020

En Sesión Plenaria del día 10 de diciembre de 2019, fue aprobado en segundo debate el Texto Definitivo, con modificaciones, del Proyecto de ley Orgánica número 012 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 109 de diciembre 10 de 2019, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 9 de diciembre de 2019, correspondiente al Acta número 108.

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

* * *

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 043 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se fortalecen las Veedurías ciudadanas para la vigilancia de la Gestión Pública.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto:

a) Fortalecer el ejercicio de las veedurías ciudadanas en las corporaciones públicas departamentales, distritales y municipales como mecanismo de control social a la gestión pública.

b) Garantizar el acceso y la entrega de la información que requieran los veedores ciudadanos, de tal forma que puedan realizar adecuadamente su trabajo y se garantice la vigilancia, prevención y protección de la inversión del gasto público y el control social a la ejecución de programas, proyectos y obras de inversión pública.

c) Contribuir con la consolidación de mecanismos alternativos que permitan a los veedores ciudadanos, potencializar su capacidad de control y fiscalización en coordinación y colaboración con las entidades sujetas de control social y de las autoridades que hacen parte de la red de apoyo a las veedurías.

d) Estimular e incentivar la participación de la población juvenil y escolar en el ejercicio del control social y fomentar el hábito del autocontrol por el gasto e inversión pública del Estado desde las instituciones de educación en todos sus niveles.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 3°. *Procedimiento*. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos procederán a elegir, de forma democrática, a los veedores. Posterior a la elección elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.

La inscripción de este documento se realizará ante las oficinas de la Defensoría del Pueblo o en su defecto las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción. Igualmente, podrá hacerse la inscripción ante la Procuraduría General de la Nación o ante la Contraloría General de la República o las contralorías territoriales, de manera gratuita.

La Contraloría General de la República será la encargada de unificar la información del registro de las veedurías ciudadanas y de emitir las certificaciones correspondientes, para estos efectos los entes ante quienes se tramiten las inscripciones de veedurías deberán remitir copia de la inscripción a la Contraloría General de la República, una vez realizada. Las entidades receptoras de las inscripciones de nuevas veedurías, de manera mensual, deberán reportar la información a la Contraloría General de la República. A su vez la Contraloría General de República tiene la obligación de mantener actualizado el registro y publicarlo mensualmente en su página web, para poder ser consultado por toda la ciudadanía y las entidades

sobre las cuales se busque ejercer la función de control ciudadano.

En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 17. Derechos de las veedurías:

a) Conocer las políticas, programas, proyectos, obras públicas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación;

b) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, proyecto, obra pública, contrato, la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad.

c) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa.

La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta.

d) Con el objetivo de exponer los resultados de su gestión y del control social realizado, las personerías tendrán derecho una vez al año a participar en las sesiones ordinarias de las corporaciones públicas nacional y departamental, distritales y municipales con el objetivo de que rindan informe sobre las gestiones realizadas por las veedurías ciudadanas de su respectiva jurisdicción.

Las corporaciones públicas podrán programar sesiones semestrales para materializar el derecho a voz de las personerías.

El Congreso o las asambleas o concejos distritales o municipales que no garanticen o brinden este derecho a las personerías incurrirán en falta disciplinaria grave y serán sancionados conforme lo establezca la norma disciplinaria vigente.

e) Recibir capacitaciones sobre: creación, conformación, funciones y el objeto de control social, las cuales estarán a cargo de la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, para lo cual anualmente se establecerá un cronograma de capacitaciones que se desarrollará en las distintas regiones del país.

f) Recibir acompañamiento de la Contraloría General de la República o del Ministerio Público para la creación, funcionamiento y objeto del control social, efectividad e incidencia de las veedurías.

g) Interactuar con el sistema del servicio al ciudadano de cada entidad, y con las oficinas de control interno, según las responsabilidades de las entidades consagradas en la Ley 489 de 1998.

h) Capacitar a nuevos veedores y veedurías.

i) Acceder a los diversos programas de formación y capacitación de veedores en el control social, para lo cual serán incluidos por la RIAV y demás entidades e instituciones públicas que adelanten formación en materia de veeduría ciudadana.

j) La Unidad Nacional de Protección (UNP), o quien haga sus veces, brindará la protección que las veedurías o los veedores necesiten para garantizar su seguridad, luego de que un estudio determine su nivel de riesgo. Lo anterior en los términos del Decreto número 4912 de 2011 o la norma que lo modifique.

k) Los demás que reconozca la Constitución y la ley.

l) Para la emisión de cualquier tipo de juicio por parte de las veedurías en sus respectivos asuntos, debe garantizarse el cumplimiento de los requisitos establecidos legalmente en términos de inscripción, formalización y demás aspectos reglamentarios de las veedurías.

Parágrafo. Los documentos que deben entregar o expedir los servidores públicos o demás personas o entidades sujetas del control social, por las veedurías ciudadanas en ejercicio de su labor de vigilancia y control, se regirán por los principios de acceso a la información contenidos en la Ley estatutaria 1712 de 2014, o la norma que la modifique.

La información solicitada a las entidades sujetas de control social es de obligatoria respuesta.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 18. *Deberes de las veedurías*. Son deberes de las veedurías:

a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría;

b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando;

c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros;

d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley;

e) Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o cámaras de comercio o ante la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República o las contralorías territoriales;

f) Realizar audiencias públicas para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público;

g) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia;

h) Tratar con respeto a los funcionarios, servidores públicos y ciudadanos en general, y abstenerse de agredirlos verbal o físicamente.

i) Velar por el interés general y actuar con transparencia, honestidad y cumplir con su misión de denunciar la corrupción.

j) Las demás que señalen la Constitución y la ley.

Parágrafo. Deberán igualmente las veedurías para su ejercicio otorgarse su propio reglamento interno, que al menos incluya un código ético, aplicable a los veedores integrantes de la misma.

El conjunto de las redes de veedurías propenderá, por la autorregulación y autocontrol, para lo cual expedirá un código de ética aplicable para el conjunto de sus asociados, y creará un régimen disciplinario propio, con inclusión de las instancias investigativas y sancionatorias respectivas, con arreglo a los derechos y garantías constitucionales.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 21 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 21. ***Redes de veedurías.*** Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

Se realizará al menos una audiencia pública anual por parte del conjunto de las veedurías tanto a nivel nacional, departamental y municipal, así como mínimo un encuentro nacional de veedores con la coordinación de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el apoyo de la Secretaria de Transparencia, el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo. A nivel territorial la coordinación y apoyo para la realización de estos eventos será brindada por los respectivos entes territoriales y los órganos de control competentes.

La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se podrá efectuar ante cualquiera de las entidades señaladas en el Literal e del Artículo 4° de la presente Ley.

La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio, o ante las personerías municipales o distritales de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 22 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 22. Confórmese la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV) la cual se integrará en sus distintos niveles y responsabilidades en la siguiente forma:

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, prestarán su apoyo y concurso a las veedurías ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia, para tal efecto, podrán acordar mediante convenios interadministrativos, acciones conjuntas en las materias antes mencionadas.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, como parte del mejoramiento de la Gestión Pública en el orden nacional, diseñará metodologías de evaluación de la Gestión Pública, orientada a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas y de las redes que las agrupan y suministrará la información pertinente sobre los planes institucionales y la evaluación del Estatuto Anticorrupción.

La Escuela Superior de Administración Pública será institución de apoyo en el sistema para la organización de los programas de capacitación que demanden la veeduría ciudadana y las redes que las agrupan, para cuyo efecto, los organismos antes mencionados, tendrán en cuenta dicha institución como instrumentos de ejecución de sus programas en esta materia.

Los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción, suministrarán la información sobre los planes, programas y proyectos adoptados y organizarán sesiones amplias de explicación o instrumentos masivos de divulgación sobre los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos.

El Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación, adscrito al Ministerio del Interior contribuirá e impulsará las campañas de conformación de veedurías y redes y las capacitará para el ejercicio de la vigilancia, de la misma manera, adelantará evaluaciones de los logros alcanzados por ellas y coordinará la red institucional de apoyo a las veedurías y ejercerá las demás funciones por la ley.

En los departamentos, además de la representación de las anteriores entidades, integrarán la Red

Institucional de Apoyo a las Veedurías ciudadanas, las contralorías departamentales, las contralorías distritales o municipales y la personería municipal, estas últimas de la capital de departamento.

Parágrafo 1°. En la RIAV tendrá asiento con voz y sin voto, un representante o delegado de las redes de veedurías.

Artículo 7°. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 850 de 2003, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 23A. ***Participación de los jóvenes en el control social.*** Institucionalícese la figura de las veedurías escolares y universitarias en las instituciones educativas tanto públicas como privadas, con el fin de consolidar un espacio de participación, vinculación y de cultura del control social de los bienes y recursos públicos en el sector de la educación.

El Ministerio de Educación reglamentará, en coordinación con la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías ciudadanas, los mecanismos y parámetros para la creación, funcionamiento, promoción, capacitación y formación de las veedurías escolares.

Parágrafo 1°. Las veedurías escolares y universitarias tendrán como objetivos:

a) Aumentar las competencias de participación de los estamentos de la comunidad educativa en los procesos de control social de la gestión educativa para la construcción de una cultura de control social en los jóvenes.

b) Reconocimiento y vinculación de los jóvenes como actores del control social.

c) Mayor transparencia de los programas, proyectos, contratos y obras en el sector educación para el manejo de los bienes y recursos.

Parágrafo 2°. Cuando las instituciones educativas realicen contratación o inversiones en programas, proyectos u obras públicas que impliquen el uso de recursos públicos en donde los beneficiarios sean la comunidad estudiantil, las veedurías escolares y universitarias, en acompañamiento de las personerías respectivas ejercerán el control social.

Parágrafo 3°. A los estudiantes que conformen veedurías ciudadanas escolares y ejerzan sus funciones durante mínimo un año, o que por el mismo término presten apoyo a las veedurías y redes de veedurías, se les reconocerá por la institución educativa la prestación del servicio social estudiantil obligatorio.

Parágrafo 4°. Las contralorías, personerías y secretarías de educación del respectivo territorio donde se creen y funcionen las veedurías escolares y universitarias, acompañarán y capacitarán a los estudiantes en el ejercicio serio y responsable del control social a lo público.

Artículo 8°. La RIAV en conjunto con las redes de veedurías tendrán espacio, por lo menos, dos veces al mes en el boletín del consumidor, con el objetivo de promover el control social de las veedurías y la lucha contra la corrupción.

Artículo nuevo. Las veedurías y redes de veedurías podrán, con relación al objeto para el cual fueron constituidas, participar en calidad de terceros en cualquiera de los procesos, acciones, actuaciones o investigaciones iniciadas o relacionadas con presuntos actos de corrupción o su prevención, con el fin, entre otros, de aportar material probatorio, impulsar el proceso, solicitar información oportuna del estado del mismo y adelantar o realizar cualquier otra actuación e intervención, garantizando la primacía del interés general y la efectiva participación ciudadana en el control social.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Coordinador Ponente

ALEJANDRO ALBERTO VEGA PEREZ
Coordinador Ponente

MARGARITA MARIA RESTREPO
Ponente

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Ponente

DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Ponente

INTI RAUL ASPRILLA REYES
Ponente

LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Ponente

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., enero 30 de 2020

En Sesión Plenaria del día 10 de diciembre de 2019 fue aprobado, en segundo debate, el Texto Definitivo, con modificaciones, del Proyecto de ley estatutaria número 043 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se fortalecen las veedurías ciudadanas para la vigilancia de la gestión pública*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 109 de diciembre 10 de 2019, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 9 de diciembre de 2019, correspondiente al Acta número 108.

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se crean garantías a mujeres y hombres cabeza de familia en acceso a sus servicios financieros y se adicionan la Ley 82 de 1993, modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese artículo 11 de la Ley 1232 de 2008, que modificó el artículo 15 de la Ley 82 de 1993 el cual quedará así:

Artículo 11. ***Flexibilización y apoyo crediticio***. El Gobierno nacional diseñará instrumentos y estrategias que faciliten y permitan el acceso a los hombres y mujeres cabeza de familia, a los servicios financieros, brindándoles acompañamiento y capacitación permanente, a fin de reducir la pobreza.

Parágrafo 1º. Todos los establecimientos de crédito de carácter público, o con participación de dineros públicos, que otorguen, préstamos para adquisición de vivienda nueva o usada, que estén garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas; darán prioridad en la asignación a las mujeres y hombres cabeza de familia luego de realizar el estudio de crédito respectivo, en caso de existir reporte en las centrales de riesgo no podrán negarlos, siempre y cuando haya cesado la obligación y se encuentre a paz y salvo por todo concepto. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.

Parágrafo 2º. Todas las entidades del Estado que otorguen mejoramiento de vivienda urbana y/o rural, deberán priorizar la adjudicación de dicho beneficio, para mujeres y hombres cabeza de familia.

Parágrafo 3º. Las entidades financieras establecerán, en favor de mujeres y hombres cabeza de familia una tasa de interés para los créditos hipotecarios que no sobrepase el 75% de la tasa normal que cobran los establecimientos financieros de los que habla la ley.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1232 de 2008, que modificó el artículo 17 de la Ley 82 de 1993 el cual quedará así:

Artículo 12. ***Desarrollo del principio de igualdad.*** En aplicación del principio de igualdad de oportunidades a favor de las mujeres y hombres cabeza de familia, las entidades públicas nacionales y territoriales a las cuales corresponda por aplicación de normas vigentes al efecto, que ofrezcan programas de desarrollo social, deberán fijar en la formulación y ejecución de los mismos, un porcentaje en los presupuestos para proyectos destinados a las mujeres y hombres cabeza de familia que contemplen capacitación técnica de acuerdo con la oferta y la demanda, de apoyo a cadenas productivas y a procesos organizacionales, como componente solidario en la ejecución de proyectos sociales de desarrollo que les permitan generar recursos y empleo digno y estable. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Paragrafo 1°. El Ministerio de Vivienda, en el término de 6 meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, deberá definir los recursos ofrecidos para programas de desarrollo social dirigidos a las mujeres y hombres cabeza de familia, esta destinación de recursos se hará a partir de la reorganización de las fuentes de financiación disponibles en cada vigencia presupuestal, con la cual no se generará más gasto público.

Parágrafo 2º. El Ministerio de vivienda a partir de la promulgación y divulgación de la presente ley no superior a un año, solicitará a todas las entidades públicas nacionales y territoriales, a las cuales corresponda la aplicación de las normas vigentes para tal efecto, estadísticas y cifras de los programas ofrecidos, determinando el cumplimiento de la inclusión de las mujeres y hombres cabeza de familia en tales programas.

Artículo 3º. ***Aplicación***. El Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo no mayor a ocho (8) meses, creará y administrará una base de datos y plataforma por medio de la cual se podrá registrar, verificar y certificar la calidad de mujer u hombre cabeza de familia. Lo anterior, en armonía con el parágrafo único del artículo 2° de la ley 82 de 1993, cuya obligación se extenderá a los hombres cabeza de familia

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Vivienda, en un plazo no superior a ocho (8) meses reglamentará la materia.

Artículo 4º. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, en un término máximo de doce (12) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá estructurar y elaborará una estrategia nacional de formación de familia.

Artículo 5º. ***Vigencia***. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Ponente

JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
Ponente

JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Coordinador Ponente

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., enero 28 de 2020

En Sesión Plenaria del día 10 de diciembre de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo sin modificaciones del **Proyecto de ley número 064 de 2019 Cámara**, *por medio de la cual se crean garantías a mujeres y hombres cabeza de familia en acceso a sus servicios financieros y*

se adicionan la Ley 82 de 1993, modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones". Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 109 de diciembre 10 de 2019, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 9 de diciembre de 2019, correspondiente al Acta número 108.

* * *

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2019 CÁMARA

por la cual se dota a las asociaciones mutualistas de identidad, autonomía y vinculación a la economía del país como empresas solidarias y se establecen otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DE LA NATURALEZA JURÍDICA, CONSTITUCIÓN Y RÉGIMEN INTERNO DE LAS ASOCIACIONES MUTUALISTAS

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto*. El objeto la presente ley es dotar a las asociaciones mutualistas de un marco jurídico adecuado que garantice su identidad, su autonomía, su vinculación activa a la economía del país, y el reconocimiento por parte del Estado como modalidades empresariales solidarias con fines de mejoramiento social.

Artículo 2°. Definición y naturaleza. Las asociaciones mutualistas son empresas de economía solidaria, de derecho privado, cuya naturaleza es sin ánimo de lucro, inspiradas en la solidaridad, con fines de interés social, constituidas libre y democráticamente por la asociación de personas naturales, personas jurídicas sin ánimo de lucro, o la mezcla de las anteriores, que se comprometen a realizar contribuciones al fondo social mutual, con el objeto de ayudarse mutuamente para la satisfacción de sus necesidades y de la comunidad en general, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo.

Las asociaciones mutualistas podrán realizar todo tipo de actividades relacionadas con la previsión, la promoción, la protección social, así como constituir y organizar emprendimientos asociativos para la producción de bienes y otros servicios buscando el mejoramiento económico, cultural y social de sus asociados y la comunidad.

Artículo 3°. *Acuerdo y actos mutual.* Se denomina acuerdo mutual el contrato de asociación por medio del cual unas personas naturales o jurídicas de naturaleza jurídica sin ánimo de lucro acuerdan conformar una persona jurídica distinta de sus asociados, capaz de contraer obligaciones y ejercer derechos.

Dicho contrato de asociación se formaliza con la asamblea general de constitución, en la que los asociados fundadores aprueban los estatutos que regirán a la asociación mutualista y eligen a los miembros de los órganos de administración y control. Será prueba del contrato en mención el acta de constitución suscrita por los asociados fundadores.

Una vez que se constituye y nace a la vida jurídica la asociación mutualista, esta puede realizar los actos mutuales que se indican a continuación, con la finalidad de desarrollar su objeto social:

1. Entre asociaciones mutualistas.
2. Entre asociaciones mutualistas y organizaciones de la economía solidaria.
3. Entre asociaciones mutualistas y personas jurídicas de similar naturaleza jurídica (sin ánimo de lucro).
4. Entre asociaciones mutualistas y sus asociados y,
5. Entre asociaciones mutualistas y terceros distintos de sus asociados, en los casos en que los estatutos permitan tal extensión de servicios.

Parágrafo: Se entiende como acto mutual el negocio jurídico que crea, modifica o extingue una obligación, realizado por la asociación mutualista en cumplimiento de su objeto social, otras personas jurídicas u otras personas naturales determinadas por la ley.

Artículo 4°. *Principios*. Toda asociación mutual se regirá por los siguientes principios:

1. Espíritu de solidaridad, cooperación, participación y ayuda mutua.
2. Administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora.
3. Adhesión voluntaria, responsable y abierta.
4. Participación económica de los asociados.
5. Formación e información para sus miembros, de manera permanente, oportuna y progresiva.
6. Autonomía, autodeterminación y auto-gobierno.
7. Servicio a la comunidad.

8. Integración con otras organizaciones del mismo sector.
9. Promoción de la cultura ecológica.
10. Primacía del ser humano, su trabajo y sus mecanismos de cooperación sobre los medios de producción.
11. Propiedad asociativa y solidaria sobre los medios de producción.

Artículo 5°. *Características*. Toda asociación mutual deberá reunir las siguientes características:

1. Que se cree y administre de conformidad con los principios de las asociaciones mutualistas y las organizaciones de la economía solidaría.
2. Que establezca contribuciones económicas a sus asociados para la prestación de los servicios de las asociaciones mutualistas, las cuales no son retornables a sus asociados.
3. Que el patrimonio y el número de asociados sea variable e ilimitado.
4. Que realice permanentemente actividades de educación mutual.
5. Que garantice la igualdad de derechos y obligaciones de los asociados, sin consideración al monto de sus contribuciones.
6. Que establezca la no devolución de las contribuciones de los asociados y la irrepartibilidad del remanente patrimonial en caso de liquidación.
7. Que su duración sea indefinida.
8. Que promueva la participación e integración con otras entidades que tengan como fin el desarrollo integral del ser humano.
9. Que los estatutos establezcan su naturaleza jurídica sin ánimo de lucro, por lo que se debe señalar que son irrepartibles las reservas sociales y los fondos, y en caso de liquidación, el remanente patrimonial y sus excedentes serán destinados a la prestación de servicios de carácter social.
10. Que las asociaciones mutualistas se organicen como empresas, que contemplen en su objeto social el ejercicio de una actividad socioeconómica tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario.
11. Que establezca un vínculo común asociativo, fundado en los principios y fines aplicables a las organizaciones de la economía solidaria.

Artículo 6°. Objetivos de las asociaciones mutualistas. Las asociaciones mutualistas se constituirán y desarrollarán sus actividades en cumplimiento con los siguientes objetivos principales:

1. Promover el desarrollo integral del ser humano, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de sus asociados e inmediatos beneficiarios.
2. Generar prácticas que consoliden una corriente vivencial de pensamiento solidario, crítico, creativo y emprendedor, como medio para alcanzar el desarrollo y la paz de los pueblos.
3. Contribuir al desarrollo económico, mediante la realización de su objeto social y la participación en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de orden territorial.
4. Contribuir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa.
5. Garantizar a sus miembros la participación y acceso a la formación, el trabajo, la propiedad, la información, la gestión y distribución equitativa de beneficios sin discriminación alguna.

Artículo 7°. *Responsabilidad*. La responsabilidad de las asociaciones mutualistas para con los terceros se limita al monto de su patrimonio social.

Artículo 8°. *Prohibiciones*. A ninguna asociación mutualista le será permitido:

1. Establecer acuerdos con sociedades comerciales que las hagan participar directa o indirectamente de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorguen a las asociaciones mutualistas o que beneficien a los directivos de estas a nivel personal.
2. Establecer restricciones o llevar a cabo prácticas que impliquen discriminaciones sociales, económicas, religiosas, o políticas.
3. Conceder ventajas o privilegios a los promotores, empleados y fundadores.
4. Conceder a sus administradores, en desarrollo de las funciones propias de sus cargos, porcentajes, comisiones, prebendas, privilegios o similares que perjudiquen el cumplimiento de su objeto social o afecten a la entidad.
5. Desarrollar actividades distintas a las estipuladas en sus estatutos.
6. Transformarse en sociedad mercantil.

CAPÍTULO II

De la constitución, registro y reconocimiento

Artículo 9°. *Constitución*. Las asociaciones mutualistas se constituirán con un mínimo de veinte (20) asociados, personas naturales o jurídicas sin ánimo de lucro que se encuentren debidamente constituidas. La constitución se llevará a cabo en asamblea general, de la cual se dejará constancia en documento privado denominado acta, la cual deberá ser registrada en la cámara de comercio de su jurisdicción, de conformidad con el Decreto Ley 019 de 2012.

El acta de la asamblea general de constitución deberá establecer por lo menos los siguientes aspectos: (i) fecha, hora y lugar en la que se reúnen los asociados; (ii) nombre completo, número

de documento de identidad y domicilio de los asociados; (iii) Orden del Día; (iv) constancia de la aprobación de los estatutos de la asociación mutual; (v) constancia de la aprobación del monto de las contribuciones que entregarán los asociados, forma y periodicidad de pago y (vi) elección de los miembros que integrarán los organismos de administración y control de la asociación.

La persona jurídica que conforma la asociación mutual nace a partir de la inscripción en el registro de la cámara de comercio del domicilio principal de dicha organización del acta de la asamblea general de constitución.

Parágrafo 1°. Las asociaciones mutualistas se podrán constituir con la participación de personas jurídicas, sin perjuicio del número mínimo de asociados requeridos de conformidad con el inciso primero del presente artículo.

Parágrafo 2°. En ningún caso las personas jurídicas podrán superar el veinte por ciento (20%) de los asociados.

Artículo 10. *Denominación*. Las expresiones Mutual, Mutualidades, Socorros Mutuos y Auxilio Mutuo sólo podrán ser usadas por las asociaciones mutualistas. A Los terceros que infrinjan esta norma o que se aprovechen de los derechos y prerrogativas que la ley conceda a las asociaciones mutualistas, se les aplicarán las sanciones previstas en las disposiciones vigentes sobre la materia.

Artículo 11. *Disposiciones Estatutarias*. El estatuto de toda asociación mutual deberá contener:

1. Razón social, naturaleza, domicilio y ámbito territorial de operaciones.
2. Objeto social y relación de servicios.
3. Derechos y deberes de los asociados; condiciones para su admisión, retiro, exclusión y determinación del órgano competente para su decisión.
4. Régimen de sanciones, causales y procedimientos.
5. Procedimientos para resolver diferencias o conflictos transigibles entre los asociados, y entre estos y la asociación mutual.
6. Régimen de organización interna, constitución, representación legal, procedimientos y funcionamiento de los órganos de administración y control; requisitos, incompatibilidades, responsabilidades, forma de elección y remoción de sus miembros.
7. Régimen económico donde se establezca una cuota de contribución, su forma de pago y periodicidad.
8. Régimen de responsabilidad de la asociación mutual y de sus asociados.
9. Normas para fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación.
10. Procedimientos para la reforma del estatuto.
11. Las demás estipulaciones que se consideren necesarias para asegurar el adecuado cumplimiento del objeto social.

Parágrafo 1°. El estatuto será reglamentado por la junta directiva con el propósito de facilitar su aplicación en el funcionamiento interno y en el desarrollo de sus actividades.

Parágrafo 2°. Las reformas del estatuto serán aprobadas en asamblea general.

Artículo 12. *Reformas estatutarias*. Las asociaciones mutualistas cuentan con autonomía para reformar sus estatutos. Una vez aprobados deberán ser registrados en la Cámara de Comercio donde se encuentre registrada la asociación mutual, surtido este trámite, se deberá enviar copia a la Superintendencia de Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces para su respectivo control de legalidad.

Parágrafo. Las reformas estatutarias serán aprobadas de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la presente ley.

CAPÍTULO III

De los asociados

Artículo 13. *Asociados*. Podrán ser asociados de las asociaciones mutualistas:

1. Las personas naturales legalmente capaces y los menores de edad a través de representante legal.
2. Las personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro que se encuentren en ejercicio.
3. Los herederos legítimos del asociado.

Parágrafo. La calidad de asociado se adquiere cuando se suscribe el acuerdo mutual.

Artículo 14. Derechos de los asociados. Serán derechos de los asociados:

1. Beneficiarse o disponer de las prestaciones mutuales que se tengan establecidas estatutariamente.
2. Participar de la administración, mediante el desempeño de cargos sociales.
3. Ser informados y fiscalizar la gestión de la asociación mutual, de acuerdo con las prescripciones estatutarias.
4. Ejercer actos de decisión y elección en los órganos de administración y control.
5. Retirarse voluntariamente.

Artículo 15. *Deberes de los asociados*. Serán deberes de los asociados:

1. Observar las disposiciones del estatuto y los reglamentos que rijan la asociación mutual.
2. Participar de las actividades de la asociación mutual, definidas en su estatuto, y realizar con ella las operaciones propias de su objeto social.

3. Aceptar y cumplir las decisiones de los órganos de administración y control.
4 Comportarse responsablemente y ejercer actos de solidaridad en sus relaciones con la asociación mutual y con los asociados de la misma.
5. Abstenerse de efectuar actos o de incurrir en omisiones que afecten la estabilidad económica o el prestigio social de la asociación mutual.
6. Adquirir conocimientos sobre los principios básicos del mutualismo y participar en los programas de educación mutual.
7. Pagar oportunamente las contribuciones y cumplir las demás obligaciones económicas que establezca y adquiera con la asociación mutual.
8. Dar efectivo cumplimiento al acto mutual.
9. Las demás que estipulen el estatuto.

Parágrafo. El ejercicio de los derechos estará condicionado al cumplimiento de los deberes, con excepción del numeral 5 del artículo 18.

Artículo 16. *Pérdida del carácter de asociados*. La calidad de asociado se perderá por retiro voluntario, exclusión, fallecimiento del asociado persona natural, disolución o transformación del asociado persona jurídica. El estatuto de cada asociación mutual establecerá los procedimientos que deberán observarse en cada caso.

Artículo 17. *Régimen disciplinario.* El estatuto de cada asociación mutual deberá establecer los procedimientos disciplinarios, las sanciones aplicables y los organismos competentes para ejercer tales funciones. Para el efecto se consagrarán las causales de exclusión o de suspensión, y se garantizarán los derechos de defensa y debido proceso.

CAPÍTULO IV

Del régimen económico

Artículo 18. *Patrimonio*. El patrimonio de las asociaciones mutualistas es de carácter irrepartible y estará constituido por:

1. El fondo social mutual;
2. Los fondos y reservas permanentes;
3. Las donaciones o auxilios que se reciban con destino al incremento patrimonial.

Artículo 19. *Fondo Social Mutual*. El fondo social mutual es el conjunto de bienes integrados por (i) las contribuciones que realizan los asociados según las prescripciones estatutarias y reglamentarias que regulen dicha materia; (ii) los excedentes de ejercicio que destine la asamblea general acorde con lo dispuesto en el artículo 28 de la presente ley y (iii) las donaciones con destinación específica para este fondo.

Artículo 20. *Contribuciones*. Se denominan contribuciones las cuotas periódicas obligatoriamente aportadas por los asociados de las asociaciones mutualistas para incrementar el fondo social mutual.

Dichas contribuciones podrán ser en dinero, especie y trabajo convencionalmente avaluados. Para tal fin los estatutos y reglamentos de las asociaciones mutualistas determinarán el procedimiento para establecer el valor de las contribuciones aportadas en especie y en trabajo. Si los estatutos y reglamentos guardan silencio sobre el valor de las aportaciones en especie o en trabajo, se aplicará el procedimiento que establece el Código de Comercio respecto de las sociedades comerciales, en la medida que no desvirtúe la naturaleza jurídica de la asociación mutual.

Las contribuciones pueden ser ordinarias o extraordinarias. Las primeras son las que fijan los estatutos y reglamentos, y las segundas las que aprueba la asamblea general para situaciones extraordinarias.

Artículo 21. *Fondos mutuales*. Representan el conjunto de las contribuciones que los asociados de la asociación mutualista realizan obligatoria o voluntariamente, de acuerdo con lo definido en los estatutos y reglamentos, para adelantar las actividades propias de su objeto social. Dichos fondos mutuales presuponen un convenio o contrato del que emana una determinada obligación de contribución económica y el derecho de percibir unos beneficios sociales. Las diferentes condiciones de la contribución a estos fondos estarán determinadas por los reglamentos.

Parágrafo 1°. La percepción de beneficios sociales, que supone una contraprestación, se realizará con cargo al fondo mutual hasta su agotamiento. Esto es, el fondo mutual responderá hasta el monto total del mismo.

Parágrafo 2°. Los fondos mutuales se crearán e incrementarán con la contribución directa de los asociados, pero la asamblea general podrá aplicar recursos para su incremento con cargo al remanente de los excedentes anuales o por disposición de la junta directiva con cargo al presupuesto anual.

Artículo 22. *Fondo de educación mutual.* Las asociaciones mutualistas tendrán un fondo permanente de educación mutual, el cual tendrá por objeto habilitar medios económicos que permitan la información, formación, capacitación, asistencia técnica e investigación de sus asociados, directivos, administradores y beneficiarios. El fondo de educación mutual se podrá crear y mantener por:

1. Donaciones con destinación específica para educación.
2. Partidas definidas en el presupuesto de gastos.
3. Excedentes obtenidos de actividades especiales para obtener recursos para educación que permitan incrementar el fondo de educación

Artículo 23. *Otras reservas y fondos*. El estatuto, la asamblea general y la junta directiva podrán

establecer la forma de crear y/o incrementar otras reservas y fondos, de naturaleza patrimonial o pasiva, para fines determinados, claramente justificados, definidos y reglamentados. Una vez constituidos, podrán prever en sus reglamentos y presupuestos, incrementos progresivos de estas reservas y fondos, con cargo al ejercicio económico anual.

Artículo 24. *Asignación de excedentes*. Los excedentes son irrepartibles entre los asociados, y la asamblea general será la encargada de decidir su aplicación, de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Si el resultado del ejercicio económico es positivo, se destinará hasta un cincuenta por ciento (50%) para incrementar el fondo social mutual y su reserva patrimonial; así como crear y mantener un fondo de educación mutual, un fondo de solidaridad y un fondo de imprevistos. La reserva de protección del fondo social mutual se constituirá e incrementará con el 10% de los excedentes anuales. Cada fondo deberá contar por lo menos con un cinco por ciento (5%).
2. El remanente quedará a disposición de la asamblea general para crear nuevas reservas o fondos, o para incrementar los ya existentes.

Parágrafo. No obstante, lo anterior, el excedente de las asociaciones mutualistas se aplicará en primer término a compensar pérdidas de ejercicios anteriores. Cuando la reserva de protección del fondo social mutual se hubiere empleado para compensar pérdidas, la primera aplicación del excedente será para restablecer la reserva al nivel que tenían antes de su utilización.

Artículo 25. *Período de Ejercicio Económico*. Las asociaciones mutualistas tendrán ejercicios anuales que se cerrarán a 31 de diciembre. Al término de cada ejercicio se cortarán las cuentas y se elaborarán los informes financieros de propósito general.

Artículo 26. *Inembargabilidad de las contribuciones*. Las contribuciones que los asociados efectúan para formar e incrementar el fondo mutual son inembargables, no reembolsables e irrepartibles. Tampoco constituyen cuotas de administración ni contrato de compraventa.

CAPÍTULO V

De la dirección, administración y control

Artículo 27. Órganos de administración. La administración de las asociaciones mutualistas estará a cargo de la asamblea general, la junta directiva y el representante legal.

Artículo 28. *Asamblea General*. La asamblea general será el órgano máximo de administración y sus decisiones son obligatorias para todos los asociados, siempre que se hayan adoptado de conformidad con las normas legales, estatutarias o reglamentarias. La constituirá la reunión de los asociados hábiles o de los delegados elegidos por estos.

Parágrafo 1. Son asociados hábiles los regularmente inscritos en el registro social que no tengan suspendidos sus derechos y se encuentren al corriente en el cumplimiento de todas sus obligaciones con la asociación mutual al momento de la convocatoria.

Parágrafo 2. Los estatutos podrán establecer que la asamblea general de asociados sea sustituida por la asamblea general de delegados, cuando aquella se dificulte en razón del número de asociados, o por los asociados se encuentren domiciliados en diferentes municipios del país, o cuando su realización resulte desproporcionadamente onerosa en consideración a los recursos de la asociación mutual. El número mínimo de delegados será de veinte (20). Los delegados serán elegidos en el número y para el periodo previsto en los estatutos. La junta directiva reglamentará el procedimiento de elección que en todo caso deberá garantizar la adecuada información y participación de los asociados. A la asamblea general de delegados le serán aplicables, en lo pertinente, las normas relativas a la asamblea general de asociados.

Artículo 29. *Clases de asambleas*. Las reuniones de asamblea general serán ordinarias o extraordinarias. Las primeras se celebrarán durante los primeros tres meses de cada año para el ejercicio de las funciones regulares. Las extraordinarias podrán reunirse en cualquier época del año, con el objeto de tratar asuntos imprevistos o de urgencia que no puedan postergarse hasta la siguiente asamblea general ordinaria. Las asambleas generales extraordinarias sólo podrán tratar los asuntos para las cuales fueron convocadas y los que se deriven estrictamente de estos.

Artículo 30. *Convocatoria*. La asamblea general ordinaria o extraordinaria será convocada por la junta directiva para fecha, hora, lugar y objeto determinado y se hará conocer a los asociados con quince (15) días hábiles de antelación a la asamblea general. La junta de control social, el revisor fiscal o un diez (10%) de los asociados hábiles podrán solicitar a la junta directiva, la convocatoria de asamblea general extraordinaria. El estatuto de la asociación mutual determinará los procedimientos y la competencia para efectuar la convocatoria a asamblea general ordinaria, cuando la junta directiva no la realice dentro del plazo establecido en la presente ley o desatienda la petición de convocar la asamblea extraordinaria. La convocatoria se hará conocer a los asociados hábiles o delegados elegidos, en la forma y términos previstos en el estatuto.

Parágrafo. La junta directiva expedirá la lista de asociados hábiles e inhábiles y la junta de control social verificará su exactitud. Para conocimiento de los asociados, la relación de asociados inhábiles será publicada, de acuerdo con los procedimientos previstos en el estatuto.

Artículo 31. *Quórum*. La asistencia de la mitad de los asociados hábiles o de los delegados convocados constituirá quórum para deliberar y adoptar decisiones válidas. Si dentro de la hora siguiente a la señalada para su iniciación no se hubiere integrado

este quórum, la asamblea podrá deliberar y adoptar decisiones válidas con un número de asociados no inferior al diez por ciento (10%) del total de los asociados hábiles, ni al cincuenta por ciento (50%) del número mínimo requerido para constituir una asociación mutual. Para el caso de las asambleas generales de delegados el número mínimo de estos será de veinte (20) y el quórum mínimo será del cincuenta por ciento (50%) de los elegidos y convocados, siempre que dicho porcentaje no sea inferior al mínimo de delegados que requiere una asamblea de delegados. Una vez constituido el quórum, este no se entenderá desintegrado por el retiro de alguno o algunos de los asistentes, siempre que se mantenga el mínimo establecido en el inciso anterior.

Artículo 32. *Mayorías*. Por regla general, las decisiones de la asamblea general se tomarán por mayoría de votos de los asociados o delegados asistentes. Para la reforma del estatuto y la fijación de contribuciones extraordinarias se requerirá el voto de las dos terceras partes de los asociados o delegados asistentes, así como para la determinación de la fusión, transformación, escisión y disolución para liquidación.

La elección de los órganos de administración y control social se hará mediante los procedimientos o sistemas que determine el estatuto. Cuando se adopte el de las listas o planchas, se aplicará el sistema de cuociente electoral. En las asambleas generales corresponderá a cada asociado un solo voto, y los asociados o delegados convocados no podrán delegar su representación en ningún caso y para ningún efecto.

Las personas jurídicas asociadas a la asociación mutual participarán en las asambleas generales de éstas, por intermedio de su representante legal o de la persona que este delegue.

Artículo 33. *Funciones de la asamblea.* La asamblea general ejercerá las siguientes funciones:

1. Establecer las políticas y directrices generales de la asociación mutual para el cumplimiento del objetivo social.
2. Reformar el estatuto.
3. Examinar los informes de los órganos de administración y control.
4. Considerar, aprobar o improbar los estados financieros de fin de ejercicio.
5. Fijar contribuciones extraordinarias.
6. Elegir los miembros de la junta directiva y de la junta de control social.
7. Nombrar el revisor fiscal y su suplente y fijar su remuneración cuando hubiere lugar.
8. Decidir la fusión, incorporación, transformación, escisión y liquidación de la asociación mutual.
9. Las demás que le señalen las leyes y el estatuto.

Artículo 34. *Junta directiva*. La junta directiva es el órgano de administración permanente de la asociación mutual, subordinado a las directrices y políticas de la asamblea general. Estará integrada por un mínimo de cinco (5) asociados, con sus respectivos suplentes numéricos. Su período, las causales de remoción y sus funciones se fijarán en el estatuto, el cual podrá consagrar la renovación parcial de sus miembros en cada asamblea general. Tendrá la facultad de designar el representante legal de conformidad con los requisitos y procedimientos que defina el estatuto. Las atribuciones de la junta directiva serán las necesarias para la realización del objeto social; se consideran atribuciones implícitas las no asignadas expresamente a otros órganos por la ley o por el estatuto.

Parágrafo: Los estatutos de las asociaciones mutualistas y las asambleas generales definirán los criterios que se exigirán a las personas que aspiren a ser miembros de los órganos de dirección y control, teniendo en cuenta la integridad ética, el compromiso social, nivel educativo, aptitudes y conocimientos.

Artículo 35. *Representante legal.* Las asociaciones mutualistas tendrán un representante legal quien será responsable de ejecutar las prescripciones estatutarias, las decisiones de la asamblea general, de la junta directiva y los requerimientos de las entidades gubernamentales encargadas de la economía solidaria. El representante legal será designado por la junta directiva, acorde con las disposiciones que se fijen en el estatuto; la órbita de sus actuaciones, requisitos, incompatibilidades y funciones serán precisadas en este.

Artículo 36. *Órganos de control.* Las funciones de control social y técnico de las asociaciones mutualistas, estarán a cargo de la junta de control social y la revisoría fiscal, respectivamente.

Parágrafo. Las asociaciones mutualistas que realicen operaciones de ahorro y crédito deberán establecer en su respectivo estatuto la conformación de un comité de control para el ahorro y el crédito, encargado de velar por el cumplimiento de las normas legales vigentes en la materia.

Artículo 37. *Junta de control social.* La junta de control social será elegida por la asamblea general y ejercerá las funciones fijadas en el estatuto, de acuerdo con las normas generales sobre el ejercicio del control social, siempre y cuando no correspondan a las asignadas a otros órganos sociales. El número de integrantes será mínimo de tres (3) con sus suplentes personales; su período y sistema de elección serán previstos en el estatuto.

Artículo 38. *Revisor Fiscal.* Por regla general la asociación mutual tendrá un revisor fiscal con su respectivo suplente, elegido en la asamblea general, con su asignación. Su período, sistema de elección y funciones serán previstos en el estatuto. Los requisitos para su designación y procedimientos de actuación serán los definidos en las normas legales vigentes sobre la materia.

Artículo 39. *Incompatibilidades.* Los miembros de las juntas de control social no podrán ser simultáneamente miembros de la junta directiva, ni llevar asuntos de la asociación mutual en calidad de empleado o asesor.

Los miembros de la junta directiva no podrán celebrar contratos de prestación de servicios o de asesoría con la entidad.

Parágrafo 1°. Los cónyuges, compañeros permanentes, y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad y primero civil de los miembros de la junta directiva; del representante legal de la junta de control social o del revisor fiscal de la asociación mutual no podrán celebrar contratos de prestación de servicios o de asesoría con esa organización.

Parágrafo 2°. La aprobación de los créditos que soliciten el representante legal; los miembros de la junta directiva o los miembros de la junta de control social de las asociaciones mutualistas, corresponderá al órgano, comité o estamento que de conformidad con los estatutos y reglamentos de la asociación mutual sea creado para tal efecto.

Artículo 40. *Actas.* Las actas de las reuniones de los órganos de administración y control de la asociación mutual, debidamente firmadas y aprobadas, serán pruebas suficientes de los hechos que consten en ellas.

Parágrafo 1°. Las actas de los órganos de administración y control de las asociaciones mutualistas se encabezarán con fecha y número consecutivo y contendrán, por lo menos, la siguiente información: (i) lugar, fecha y hora de reunión; (ii) forma y antelación de la convocatoria; (iii) nombre y número de asistentes; (iv) los asuntos tratados y (v) las decisiones adoptadas, señalando el número de votos emitidos en favor, en contra o en blanco.

Parágrafo 2. Compete a los jueces civiles municipales, o quien haga sus veces, el conocimiento de las impugnaciones de los actos o decisiones de la asamblea general y de la junta directiva de las asociaciones mutualistas, cuando no se ajusten a la ley o a sus estatutos, o cuando excedan los límites del objeto social. El procedimiento será el abreviado previsto en el Código General del Proceso.

CAPÍTULO VI

De los servicios

Artículo 41. *Prestaciones mutuales.* Son prestaciones mutuales el conjunto de los productos y servicios que establezcan las asociaciones mutualistas para la satisfacción de necesidades de los asociados, sus familias y la comunidad. Estos productos y servicios pueden ser de asistencia médica, farmacéutica, funeraria, subsidios, ahorro y crédito, de previsión exequial, gestión para el empleo, proyectos de diferentes líneas productivas, actividades culturales, ambientales, educativas, deportivas, recreativas o turísticas, así como cualquier otra prestación que tenga por fin la promoción y dignificación de la persona humana y el mejoramiento social.

Parágrafo. Las asociaciones mutualistas prestarán sus productos y servicios preferiblemente a los asociados y a sus beneficiarios. De acuerdo con el estatuto podrán extenderlos al público no asociado, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo.

Artículo 42. *Prestaciones de ahorro y crédito*. Las asociaciones mutualistas pueden prestar los servicios de ahorro y crédito solamente a sus asociados, en las modalidades que le son permitidas y observando las disposiciones especiales sobre la materia. La supervisión estatal de estos servicios, se hará con base en criterios técnicos y salvaguardando la característica mutual de los mismos.

Artículo 43. *Establecimiento de Prestaciones*. Para el establecimiento de los servicios, la junta directiva de la asociación mutual dictará las reglamentaciones pertinentes, mediante las cuales consagrará los objetivos específicos de los mismos, los recursos de operación, así como todas aquellas disposiciones convenientes para garantizar su desarrollo, eficiencia y normal funcionamiento.

Parágrafo. La asociación mutual cobrará en forma justa y equitativa los servicios que preste, procurando que dichos ingresos le permitan asumir los costos de operación y administración indispensables para atender el cumplimiento del objeto social.

Artículo 44. *Convenios para la prestación de servicios*. Cuando las asociaciones mutualistas no puedan prestar directamente los servicios a sus asociados, podrán atenderlos celebrando convenios con otras entidades, de preferencia de su misma naturaleza o del sector solidario de la economía.

Los servicios médicos, farmacéuticos, funerarios y de previsión exequial podrán ser prestados de forma directa y en especie, en los términos establecidos por la ley.

CAPÍTULO VII

De la educación mutual

Artículo 45. *Obligatoriedad*. Las asociaciones mutualistas estarán obligadas a realizar de modo permanente actividades orientadas a la formación de sus asociados en los principios y doctrina del mutualismo, así como para capacitar a los directivos y administradores para el adecuado cumplimiento de sus funciones. La asistencia técnica, la investigación y la promoción del mutualismo hacen parte de la educación mutual.

Parágrafo. Los recursos del fondo de educación se orientarán exclusivamente al cumplimiento de esta obligación. Se podrá dar cumplimiento a esta obligación mediante la delegación o ejecución de programas conjuntos realizados por organismos de grado superior o por personas jurídicas autorizadas para el efecto.

Artículo 46. *Comité de Educación Mutual*. En el estatuto de toda asociación mutual deberá preverse

el funcionamiento de un comité nombrado por la junta directiva, encargado de orientar y coordinar las actividades de educación mutual y de elaborar los planes o programas, con su correspondiente presupuesto, incluyendo la utilización del fondo de educación. El período, funcionamiento y número de integrantes del comité de educación serán definidos en el estatuto.

CAPÍTULO VIII

De la fusión, transformación y escisión

Artículo 47. *Fusión*. Las asociaciones mutualistas, por determinación de su asamblea general, podrán fusionarse, con otra u otras asociaciones mutualistas para constituir una nueva asociación mutual que se subrogará en sus derechos y obligaciones. Para tal fin, la nueva asociación mutual adoptará una denominación distinta al de las asociaciones mutualistas que se fusionan. En este caso, las asociaciones mutualistas que se fusionen se disolverán sin liquidarse y la nueva entidad se hará cargo del patrimonio de las disueltas.

También, las asociaciones mutualistas podrán fusionarse para incorporarse a otra asociación mutual. La asociación mutual que es incorporada o absorbida se denomina incorporada y la asociación mutual que absorbe o incorpora se denomina incorporante. Para efectos de la fusión, la incorporante se subrogará en todos los derechos y obligaciones de la incorporada. En este caso, la incorporada se disuelve sin liquidarse.

Parágrafo 1°. La decisión que adopte la fusión deberá ser aprobada por la asamblea general de las asociaciones mutualistas que participen en el proceso de fusión. Para tal fin se requerirá que la aprobación tenga como mínimo la mayoría de que trata el artículo 36 de la presente ley.

Parágrafo 2°. Toda fusión requerirá autorización previa por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces.

Artículo 48. *Transformación*. La asamblea general de las asociaciones mutualistas podrá adoptar la decisión de transformarse en una organización de la economía solidaria siempre que la reunión del órgano máximo de administración cumpla con las formalidades legales, estatutarias y reglamentarias pertinentes.

La trasformación de la asociación mutual implica que su patrimonio será considerado como irrepartible en la organización de la economía solidaria en la que se transforma. Además, dicha transformación no genera ni disolución ni liquidación de la asociación mutual, lo cual significa que tal transformación es sin solución de continuidad. En ningún caso podrán transformarse en sociedades comerciales.

Parágrafo. Toda trasformación requerirá autorización previa por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces, sin perjuicio de las autorizaciones que se deba otorgar para el ejercicio de determinada actividad.

Artículo 49. *Escisión*. Por decisión de la asamblea general, adoptada con el voto de las dos terceras partes de los asociados hábiles o delegados elegidos presentes, las asociaciones mutualistas podrán escindirse. El patrimonio que se destina en la escisión para constituir una nueva organización de la economía solidaria (escisión propia) o para integrarlo a otra organización de la economía solidaria (escisión impropia) se deberá destinar a un fondo patrimonial especial no repartible para dar cumplimiento a su objeto social.

CAPÍTULO IX

De la disolución y liquidación

Artículo 50. *Disolución*. Las asociaciones mutualistas podrán ser disueltas por acuerdo de la asamblea general, siguiendo las normas vigentes sobre la materia y produciendo los registros que ellas contemplen.

Artículo 51. *Causales de disolución*. Las asociaciones mutualistas se disolverán por una cualquiera de las siguientes causales:

1. Por decisión voluntaria de los asociados, adoptada en asamblea general con el voto calificado previsto en esta ley.
2. Por reducción de los asociados a un número inferior al requerido para la constitución de la asociación mutual, siempre que esta situación se prolongue por más de seis (6) meses.
3. Por fusión a otras asociaciones mutualistas.
4. Por incapacidad o imposibilidad de cumplir el objeto social para el cual fueron creadas.
5. Porque los medios que empleen para el cumplimiento de sus fines o porque las actividades que desarrollen sean contrarias a la ley, las buenas costumbres o la doctrina asociación mutualista.

Artículo 52. *Plazo para Subsanar Causales de Disolución*. En los casos previstos en los numerales 2, 4 y 5 del artículo anterior, la Superintendencia de Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces, de acuerdo a las normas previstas para el efecto, dará a la asociación mutual un plazo para que subsane la causal o para que en el mismo término convoque a asamblea general con el fin de acordar la disolución, sin perjuicio de la intervención administrativa de dicho órgano.

Artículo 53. *Liquidación*. Disuelta la asociación mutual se procederá a su liquidación. El procedimiento para efectuarla, nombramiento de liquidador o liquidadores, sus deberes, prelación de pagos y demás disposiciones, será acorde con las normas que regulan a las cooperativas y ante los vacíos legales de las mismas se aplicarán las de las sociedades comerciales en la medida que no sean incorporadas con la naturaleza jurídica de las asociaciones mutualistas.

Parágrafo: Los remanentes de la liquidación serán transferidos a la entidad sin ánimo de lucro que el estatuto o la asamblea de disolución hayan previsto. A falta de dichas disposiciones estatutarias, se transferirán a la entidad de integración mutual de su radio de acción, con destino a la formación de fondos comunes para el desarrollo del mutualismo.

CAPÍTULO X

De la integración mutual

Artículo 54. *Asociación de mutualistas.* Las asociaciones mutualistas podrán asociarse entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines sociales y económicos, el logro de sus propósitos comunes o para estimular y facilitar el desarrollo general del mutualismo, en organismos de segundo y tercer grado. Estos últimos tendrán por objetivo unificar la acción de representación del movimiento mutualista, nacional e internacionalmente.

Los organismos de segundo grado serán de carácter regional o nacional; los de carácter regional se constituirán con un número mínimo de cinco (5) mutualistas y los de carácter nacional con un mínimo de diez (10). Tales entidades establecerán en sus estatutos el valor y forma de pago de las cuotas que deban cancelar los afiliados, teniendo en cuenta factores como número de asociados y usuarios, de manera tal que se garantice una adecuada participación en los servicios que preste el organismo de grado superior.

Los organismos de tercer grado podrán constituirse con un número no inferior a cinco (5) entidades de segundo grado, y en sus estatutos determinarán la participación de las mismas y su forma de integración.

Parágrafo. A los organismos mencionados en este artículo les serán aplicables, en lo pertinente, las normas legales previstas para las asociaciones mutualistas.

Artículo 55. *Funciones de los organismos de segundo grado.* Los organismos de segundo grado desarrollarán las actividades previstas en sus estatutos, pero cumplirán de manera especial las siguientes funciones:

1. Divulgar la aplicación y práctica de la doctrina y principios del mutualismo.
2. Prestar a las asociaciones mutualistas afiliadas, asistencia educativa, técnica, financiera y administrativa.
3. Promover y fomentar las organizaciones mutualistas.
4. Representación gremial.
5. Generar procesos de integración económica para la comercialización y procesos de transformación al servicio de las asociaciones mutualistas asociadas.

Artículo 56. *Asociación con entidades del sector social y solidario.* Las asociaciones mutualistas podrán vincularse a cualquier entidad del sector social y solidario, con el propósito de dar cumplimiento a su objeto social.

TÍTULO II

DE LAS RELACIONES DEL ESTADO CON LAS ASOCIACIONES MUTUALISTAS

CAPÍTULO I

Promoción, fomento y supervisión de las asociaciones mutualistas

Artículo 57. *Promoción.* Las mutualistas que legalmente se constituyan serán consideradas por el Estado como instituciones de interés social. El Gobierno nacional adoptará las políticas, normas y procedimientos adecuados para asegurar el acceso de las asociaciones mutualistas a los programas y recursos financieros de fomento necesarios para una mayor cobertura y calidad de las actividades que atiendan estas entidades.

Artículo 58. *Vinculación al desarrollo territorial.* Las asociaciones mutualistas, y/o sus organismos de segundo o tercer grado, serán tenidas en cuenta por los entes territoriales para la formulación o ejecución de planes, programas y proyectos de beneficio social de sus respectivos radios de acción. Los entes territoriales apoyarán, en su radio de acción específico, los programas de desarrollo del mutualismo y establecerán lazos de relación con los organismos de segundo y tercer grado de su ámbito territorial, en procura de establecer programas comunes de desarrollo, contribuir con los programas autónomos de desarrollo del sector o introducir estos en los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial.

Artículo 59. *Régimen tributario.* En materia de impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, las asociaciones mutualistas pertenecen al Régimen Tributario Especial de conformidad con las normas vigentes contempladas en el estatuto tributario.

Artículo 60. *Supervisión.* Las asociaciones mutualistas estarán sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces, con la finalidad de asegurar que sus actos se ajusten a las normas legales y estatutarias. En todo caso, las funciones de supervisión no implican, por ningún motivo, facultad de cogestión o intervención en la autonomía jurídica y democrática de las asociaciones mutualistas.

Artículo 61. *Actos sancionables y sanciones.* La Superintendencia de Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces, ejercerá funciones de vigilancia, inspección y control sobre las asociaciones mutualistas y tendrá la facultad legal de adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio consagrado en la Ley 1437 de 2011, y demás normas que la modifiquen adicionen, aclaren, deroguen o complementen, con la finalidad de determinar los hechos infractores, los responsables y el grado de culpabilidad de la asociación mutual propiamente dicha o de sus miembros que integran los órganos de administración y control.

Las infracciones personalmente imputables, son señaladas a continuación:

1. Utilizar la denominación o el objeto de la asociación mutualista para encubrir actividades o propósitos especulativos o contrarios a las características de las asociaciones mutualistas o no permitidos a éstas por las normas legales vigentes.
2. Por desviación de los fondos con destinación específica estatutariamente establecidos.
3. Repartir entre los asociados las reservas, fondos, auxilios, y donaciones de carácter patrimonial.
4. Alterar la presentación de los estados financieros.
5. Admitir como asociados a quienes no puedan serlo por prescripción legal o estatutaria.
6. Ser renuentes a los actos de inspección o vigilancia.
7. Realizar actos de disposición excediendo las facultades establecidas por la ley, los estatutos o reglamentos, u omitir el cumplimiento de sus funciones.
8. No asignar a las reservas y fondos obligatorios las cantidades que correspondan de acuerdo con la ley, los estatutos y reglamentos internos.
9. No presentar oportunamente a la asamblea general los informes, balances y estados financieros que deben ser sometidos a esta para su aprobación.
10. No convocar a la asamblea general en el tiempo y con las formalidades estatutarias.
11. No observar en la liquidación las formalidades previstas en la ley y los estatutos.
12. No reportar oportunamente a la Superintendencia de Economía Solidaria los informes, balances y estados financieros, de conformidad con las normas vigentes.
13. No registrar la asociación mutualista en la Superintendencia de Economía Solidaria para el respectivo control de legalidad, y
14. Las derivadas del incumplimiento de los deberes y funciones previstos en la ley y en los estatutos.

Parágrafo 1°. De encontrarse responsable la asociación mutual, la Superintendencia de Economía Solidaria o la entidad que haga sus veces, impondrá las sanciones consagradas en la Ley 454 de 1998 y demás normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o complementen.

Parágrafo 2°. Para efectos de determinar la sanción, el grado de responsabilidad y culpabilidad; los agravantes y atenuantes de la sanción y los eximentes de responsabilidad se aplicarán según lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y la Ley 454 de 1998 y demás normas que la modifiquen, adicionen, aclaren o complementen.

Artículo 62. *Informe de gestión.* Dentro de los quince (15) días siguientes al inicio de cada legislatura, la Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias o la entidad que haga sus veces presentará un informe al Congreso de la República sobre los avances en la consolidación del sector mutualista.

CAPÍTULO II

Régimen de responsabilidades

Artículo 63. *Responsabilidad.* Las asociaciones mutualistas y los miembros de sus órganos de administración y control, serán responsables por los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento de las normas legales y estatutarias, y se harán acreedores a las sanciones previstas en la ley.

Parágrafo. Los miembros de la junta directiva y la junta de control social serán eximidos de responsabilidad mediante la prueba de no haber participado en la reunión o de haber salvado expresamente su voto. De la misma forma, el representante legal y el revisor fiscal podrán ser exonerados de responsabilidad si demuestran que las conductas anómalas fueron denunciadas ante la instancia pertinente.

CAPÍTULO III

Disposiciones finales

Artículo 64. Las materias y situaciones no previstas en esta ley, se resolverán primeramente conforme a las disposiciones generales sobre entidades de economía solidaria y otras que se asimilan por su naturaleza. Subsidiariamente, se resolverán conforme a los principios mutualistas generalmente aceptados y a la doctrina solidaria.

Artículo 65. En un plazo de un año, contado a partir de la vigencia de esta ley, las asociaciones mutualistas constituidas con anterioridad a dicha fecha deberán adaptar su estatuto, en lo que corresponda a las prescripciones de la misma.

Artículo 66. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el ***Diario Oficial;*** y deroga el Decreto 1480 de 1989 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA
Coordinador Ponente

FABER ALBERTO MUÑOZ CERON
Ponente

JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., enero 28 de 2020

En Sesión Plenaria del día 9 de diciembre de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del **Proyecto de ley número 120 de 2019 Cámara,** *por la cual se dota a las*

asociaciones mutualistas de identidad, autonomía y vinculación a la economía del país como empresas solidarias y se establecen otras disposiciones. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 108 de diciembre 9 de 2019, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 4 de diciembre de 2019, correspondiente al Acta número 107.

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

* * *

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2019 CÁMARA

por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la ley 599 de 2000, cometidos en menores de 18 años" - No Más Silencio.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 83 de la Ley 599 del 2000 "por la cual se expide el Código Penal", el cual quedará así:

Artículo 83. ***Término de prescripción de la acción penal.*** La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo.

El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzará a correr desde la perpetración del último acto. La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad, y crímenes de guerra será imprescriptible.

Cuando se trate de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237, cometidos en menores de 18 años, la acción penal será imprescriptible.

En las conductas punibles que tengan señalada pena no privativa de la libertad, la acción penal prescribirá en cinco (5) años.

Para este efecto se tendrán en cuenta las causales sustanciales modificadoras de la punibilidad.

Al servidor público que en ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas realice una conducta punible o participe en ella, el término de prescripción se aumentará en la mitad. Lo anterior se aplicará también en relación con los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y de quienes obren como agentes retenedores o recaudadores.

También se aumentará el término de prescripción, en la mitad, cuando la conducta punible se hubiere iniciado o consumado en el exterior.

En todo caso, cuando se aumente el término de prescripción, no se excederá el límite máximo fijado.

Artículo 2°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Ponente

ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Ponente

ELBERT DÍAZ LOZANO
Ponente

MARGARITA MARÍA RESTREPO
Ponente

JULIO CÉSAR TRIANA
Ponente

INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Ponente

LUIS ALBERTO ALBÁN
Ponente

HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., enero 30 de 2020

En Sesión Plenaria del día 9 de diciembre de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 125 de 2019 Cámara, *por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la Ley 599 de 2000, cometidos en menores de 18 años" - No Más Silencio.* Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 108 de diciembre 9 de 2019, previo su anuncio en la sesión del día 4 de diciembre de 2019, correspondiente al Acta número 107.

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crean medidas para la protección y seguridad de los biciusuarios en el país y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. Crear medidas para la protección y seguridad de los biciusuarios, que permitan el tránsito y uso seguro de la bicicleta en el territorio nacional, así como contrarrestar el hurto de bicicletas, la comercialización ilegal de estas y de partes.

Artículo 2°. *Registro Único Nacional De Bicicletas (RUNB)*. Créese el Registro único Nacional de Bicicletas, por medio del cual se recopilará la información relacionada con la identificación de las bicicletas y de partes, su procedencia y el propietario de las mismas.

Parágrafo 1°. Las bicicletas y partes que se encuentren disponibles para ser comercializadas, bien sea de manera física o virtual a través de plataformas de comercio electrónico, así como las bicicletas que circulen por el territorio nacional, deberán ser registradas por sus propietarios en el RUNB, el cual generará el sistema de identificación correspondiente. El registro será gratuito.

Parágrafo 2°. Cuando la comercialización se realice a través de plataformas de comercio electrónico, estas estarán obligadas a llevar a cabo la validación de los datos suministrados por los usuarios, así como la identificación, registro y procedencia de las bicicletas y partes. Para estos efectos podrán consultar el RUNB con el objeto de facilitar la investigación y las labores de las autoridades competentes.

Cuando se evidencien irregularidades o inconsistencias en los datos suministrados, los responsables de las plataformas deberán inhabilitar la cuenta del usuario e informar de tal situación a las autoridades competentes, so pena de ser sancionadas conforme a la normatividad vigente.

Parágrafo 3°. Cuando el usuario de la bicicleta fuese un menor de edad, la información que se incluya en el Registro Único Nacional de Bicicletas, será la de su representante legal

Parágrafo 4°. El Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, implementarán en el término de seis (6) meses la operación del Registro Único Nacional de Bicicletas, y el procedimiento para la identificación y marcación de las bicicletas y de partes.

Artículo 3°. *Registro y marcación obligatoria de bicicletas y partes*. Los comercializadores de bicicletas y partes que se clasifiquen como nuevas, así como los propietarios de las que se encuentren en circulación, a partir del séptimo mes de la entrada en vigencia de la presente ley, tendrán la obligación de registrar las mismas en el RUNB, el cual generará el sistema de identificación para la respectiva marcación.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional hará campañas de sensibilización e instrucción dirigidas a los comercializadores y biciusuarios, para que efectúen el registro y marcación de las bicicletas y partes, según sea el caso.

Parágrafo 2°. En los eventos de cambio de características de la bicicleta o transferencia del dominio de esta o de partes, se deberá registrar y actualizar tal información en el RUNB. En todo caso, lo relativo a la transferencia del dominio se sujetará a lo dispuesto en el Código Civil respecto de los bienes muebles.

Artículo 4°. *Alcance del registro y marcación*. El RUNB funcionará a nivel nacional y permitirá:

a) Constatar la identidad de quien ha sido reportado como propietario.

b) Suministrar la información a las autoridades competentes acerca de los reportes por hurto que hayan sido generados.

c) Identificar las bicicletas o partes que han sido recuperadas por las autoridades para ser devueltas a sus propietarios.

Lo anterior como herramienta para contrarrestar el hurto de bicicletas y partes, combatir la comercialización ilegal de las mismas, junto con los delitos conexos a dichas conductas.

Parágrafo 1°. Si realizado el procedimiento de verificación del RUNB se comprueba que existe un reporte por hurto, la Policía Nacional procederá a la incautación de dichos bienes informando al ciudadano que así lo reportó.

Se adelantarán las actuaciones administrativas para realizar la entrega, con plena observancia del debido proceso de los interesados.

Artículo 5°. *Programa bicisegura*. El Ministerio de Transporte con el apoyo de la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, y las entidades territoriales, crearán el programa “Bicisegura” que permitirá la identificación de las zonas inseguras y de mayor accidentalidad vial para biciusuarios en el país, y coordinará acciones para reducir la inseguridad y la ocurrencia de siniestros viales que involucren bicicletas.

Parágrafo. Las agrupaciones de biciusuarios harán parte del proceso de formulación e implementación del programa, realizando sus aportes al mismo desde su experiencia en las vías.

Artículo 6°. *Programa rutas seguras*. La Policía Nacional en coordinación con las entidades territoriales diseñará y creará rutas vigiladas por la Policía, por las cuales los biciusuarios puedan circular de manera segura. Se dará prioridad especial a estas rutas en las horas de mayor tránsito de biciusuarios y las que se encuentren cerca a los centros educativos.

Parágrafo. Como parte del programa de rutas seguras, la Policía Nacional podrá utilizar instrumentos tecnológicos para realizar la vigilancia de estas rutas en tiempo real.

Artículo 7°. *Denuncia virtual de hurto de bicicletas*. La Policía Nacional en coordinación con la Fiscalía General de la Nación creará y/o adaptará el portal de denuncias y la aplicación (APP), para facilitar, priorizar y agilizar la recepción de denuncias sobre hurto de bicicletas.

Parágrafo. Para la implementación de este artículo, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación tendrán un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 8°. *Seguros todo riesgo*. El Gobierno nacional promoverá la utilización de seguros completos llamados todo riesgo para las bicicletas. Para ello deberá coordinar con el gremio de empresas aseguradoras que las tarifas de dichas pólizas sean acordes al monto por el cual se asegura la bicicleta.

Parágrafo. No será obligatoria la adquisición de seguros todo riesgo para bicicletas.

Artículo 9°. *Sanciones*. Toda persona natural o jurídica que comercie con bicicletas hurtadas o partes de bicicletas hurtadas, o que incumpla con las disposiciones consignadas en la presente ley, podrá ser sancionado administrativamente, sin perjuicio de las investigaciones penales a que haya lugar.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará el régimen sancionatorio administrativo a que se refiere el presente artículo.

Artículo 10. *Vigencia y derogatorias*. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el ***Diario Oficial***.

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., febrero 11 de 2020

En Sesión Plenaria de los días 5 de noviembre de 2019 y 10 de diciembre de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del **Proyecto de ley número 165 de 2018 Cámara,** *por medio de la cual se crean medidas para la protección y seguridad de los biciusuarios en el país y se dictan otras disposiciones*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en las actas de las Sesiones Plenarias Ordinaria N° 096 de noviembre 5 de 2019 y 109 de diciembre 10 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 30 de octubre de 2019 y 9 de diciembre de 2019, correspondiente a las Actas número 095 y 108.

* * *

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual la nación honra y exalta la memoria de las víctimas de la masacre de Bojayá y declara el 2 de mayo como día conmemorativo de las víctimas de Bojayá y dicta otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La nación honra y exalta la memoria de las víctimas de la Masacre de Bojayá, ocurrida el 2 de mayo de 2002, en razón de asegurar un espacio para el reconocimiento, la dignificación y la palabra de las víctimas de la violencia en Bojayá.

Parágrafo. Se debe dar a conocer la claridad de los hechos y respetar la libertad de conciencia, culto y religión de las víctimas de la masacre.

Artículo 2°. Declárese el 2 de mayo como Día Conmemorativo de las Víctimas de Bojayá en homenaje a la memoria de las mujeres, hombres, abuelos, jóvenes, niñas y niños que fueron víctimas de la masacre en la comunidad de Bellavista, municipio de Bojayá.

Artículo 3°. En homenaje a la memoria de las víctimas de Bojayá, el Gobierno nacional a través del Centro Nacional de Memoria Histórica, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión, según corresponda, garantizarán los recursos necesarios para que la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) emita un documental sobre los hechos ocurridos en el municipio de Bellavista en concertación con la comunidad.

Artículo 4°. El Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura y demás entidades pertinentes, realizará acciones encaminadas a la recuperación del lugar de la memoria en Bellavista Viejo.

Artículo 5°. Copia de la presente ley será entregada en letra de estilo, en acto especial y protocolario, para rendir honores públicos a las víctimas de la Masacre de Bojayá, en una ceremonia especial, cuya fecha, lugar y hora serán programados por las Mesas Directivas del honorable Congreso de la República.

Parágrafo. *Acto de Desagravio*. En aras de respetar el derecho a la dignidad humana de las víctimas, solicítese a todos victimarios y responsables de la masacre cometida en Bojayá, que acudan al municipio y realicen en la ceremonia especial, un acto de desagravio para con las familias de las víctimas del cruel atentado.

Artículo 6°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias a fin de llevar a cabo las acciones a las que se refieren los artículos anteriores.

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

ABEL DAVID JARAMILLO LARGO
Coordinador Ponente

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., enero 28 de 2020

En Sesión Plenaria del día 10 de diciembre de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 187 de 2019 Cámara, *por medio de la cual la nación honra y exalta la memoria de las víctimas de la masacre de Bojayá y declara el 2 de mayo como día conmemorativo de las víctimas de Bojayá y dicta otras disposiciones*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 109 de diciembre 10 de 2019, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 9 de diciembre de 2019, correspondiente al Acta número 108.

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

* * *

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2019 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2019 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

Artículo 208. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia hasta el 10 de junio de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.

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

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

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

Artículo 194. *Vigencia y derogatorias*. El presente Decreto-ley rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia hasta el 9 de diciembre de 2031 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

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

Artículo 123. *Vigencia y derogatorias*. El presente decreto rige a partir de su publicación, tendrá una vigencia hasta el 9 de diciembre de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

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

Artículo 156. ***Vigencia y derogatorias.*** El presente decreto rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia hasta el 9 de diciembre de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 7°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

JOHN JAIRO HOYOS GARCIA
Coordinador Ponente

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Coordinador Ponente

JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ
Ponente

JUANITA GOEBERTUS ESTRADA
Ponente

GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Ponente

BUENAVENTURA LEON LEON
Ponente

LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., enero 28 de 2020

En Sesión Plenaria del día 13 de diciembre de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 112 de diciembre 13 de 2019, previo su anuncio en la Sesión Plenaria del día 12 de diciembre de 2019, correspondiente al Acta número 111.

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

* * *

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 370 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. El objeto de esta ley es fortalecer la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media en el marco de la Ley 1620 de 2013.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 4° de la Ley 1620 de 2013 el numeral 9, el cual quedará así:

9. Fomentar, fortalecer y articular acciones de Ministerio de Educación, ICBF y demás entidades adscritas, para la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 3°. Adiciónese al artículo 8° de la Ley 1620 de 2013 el numeral 11, el cual quedará así:

11. Armonizar y articular las acciones del Sistema Nacional con las políticas nacionales, sectoriales, estratégicas y programas relacionados con la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos, en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 10 de la Ley 1620 de 2013 el numeral 11, el cual quedará así:

11. Fomentar el desarrollo de proyectos pedagógicos, así como la promoción del fortalecimiento y fomento de los valores ciudadanos y la comunicación entre niños, adolescentes, padres de familia y/o representantes legales de los educandos y docentes, alrededor de los objetivos del Sistema Nacional de Convivencia Escolar establecidos en el artículo 4º de la Ley 1623 de 2013.

Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 21 de la Ley 1620 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 21. ***Manual de convivencia.*** En el marco del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, y además de lo establecido en el artículo 87 de la Ley 115 de 1994, los Manuales de Convivencia deben identificar nuevas formas y alternativas para incentivar y fortalecer la convivencia escolar, los valores ciudadanos, derechos en los niños, niñas y adolescentes, en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 18 de la Ley 1620 de 2013 un parágrafo, el cual quedará así:

Parágrafo. Además de las responsabilidades establecidas en los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 1620 de 2013, las autoridades, establecimientos educativos, rectores y docentes deberán incorporar, en lo que corresponda, en el desarrollo y ejecución

de las allí indicadas el componente educacional referido a la formación en valores ciudadanos de los niños, niñas y adolescentes en los niveles educativos de preescolar, básica y media, así como la participación de los padres y/o representantes legales de los educandos en el acompañamiento al proceso formativo.

Artículo 7°. *Término de reglamentación.* El Gobierno nacional contará con un plazo máximo de seis (6) meses para expedir la reglamentación que sea necesaria.

Artículo 8°. *Vigencia*. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el ***Diario Oficial***.

LUIS FERNANDO GÓMEZ
Ponente

DIEGO PATIÑO AMARILES
Ponente

MARTHA PATRICIA VILLALBA
Ponente

MARIA JOSÉ PIZARRO RODRIGUEZ
Ponente

OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., enero 30 de 2020

En Sesión Plenaria del día 9 de diciembre de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo sin modificaciones del **Proyecto de ley número 370 de 2019 Cámara,** *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 108 de diciembre 9 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 4 de diciembre de 2019, correspondiente al Acta número 107.

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

* * *

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 389 DE 2019 CÁMARA, 82 DE 2018 SENADO

por la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

Artículo 4°. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces adoptarán documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Para el efecto, Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, elaborará los documentos tipo y los revisará para su mejora constante, en coordinación con las cabezas de los sectores correspondientes en el nivel nacional, y en el nivel territorial con los departamentos, distritos y municipios, así como los cuerpos consultivos del Gobierno y universidades, a través de mesas técnicas.

Los documentos tipo comprenderán, entre otros: las cláusulas correspondientes, requisitos habilitantes, criterios de evaluación de las ofertas, factores de ponderación, criterios para fomentar la industria, servicios y empleo local, requerimientos técnicos y parámetros para los estudios de mercado y de sector de conformidad con la clasificación de bienes y servicios.

Los documentos tipo deben incorporar buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

La fijación de los requisitos habilitantes y criterios de evaluación en los procesos de contratación deberá responder a los parámetros fijados en los documentos del proceso tipo de acuerdo con los rangos de valores de los contratos, tipos de contrato, características de los objetos de los contratos y condiciones del mercado.

Con el ánimo de promover la descentralización, el empleo local, el desarrollo, los servicios e industria local, en la adopción de los documentos tipo, se tendrá en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación. Para tal efecto se deberá llevar a cabo un proceso de capacitación para los municipios.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente deberá presentar en un término no superior a seis (6) meses a las subcomisiones que designen las Mesas Directivas de cada cámara del Congreso de la República, un plan de trabajo para la elaboración de los documentos tipo, por sector, por rangos de valores de los contratos, tipos de contratos, características de los objetos de los contratos y condición del mercado, en el cual incluyan la forma como coordinará el trabajo con las cabezas de los sectores a nivel nacional, los departamentos, distritos y municipios, los cuerpos consultivos del Gobierno, universidades.

Una vez adoptado mediante acto administrativo un documento tipo por La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente este será obligatorio en un término no superior

a seis (6) meses, en los cuales se debe cumplir su socialización.

Hasta tanto se efectúe los ajustes a lo determinado en la presente ley y sus decretos reglamentarios los documentos tipo ya adoptados continuarán vigentes y son de obligatorio cumplimiento.

La aplicación de los documentos tipo en el Departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina deberá interpretarse a la luz de su régimen especial, en particular la Ley 47 de 1993, Decreto 2762 de 1991 y demás normas pertinentes.

Artículo Nuevo. ***Dirección General de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.*** El Director de Colombia Compra Eficiente será elegido por el Presidente de la República mediante una convocatoria pública de mérito, la cual garantizará criterios de mérito, publicidad, transparencia, participación ciudadana y equidad de género. Dicha convocatoria será reglamentada por el Gobierno nacional en un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley. Su periodo no será inferior a cuatro (4) años.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Coordinador Ponente

JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN
Ponente

JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Ponente

JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Ponente

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Ponente

JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA
Ponente

INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Ponente

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., diciembre 16 de 2019

En Sesión Plenaria de los días 9 y 12 de diciembre de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del **Proyecto de ley número 389 de 2019 Cámara, 82 de 2018 Senado,** *por la cual modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones*. Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de las Sesiones Plenarias Ordinaria número 108 y 111 de diciembre 9 y 12 de 2019, previo su anuncio en las Sesiones de los días 4 y 11 de diciembre de 2019, correspondiente a las Actas número 107 y 110.

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 71 - Lunes, 17 de febrero de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

TEXTOS DE PLENARIA

Pág.

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley orgánica número 012 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones..... 1

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley estatutaria número 043 de 2019 Cámara, por medio de la cual se fortalecen las Veedurías ciudadanas para la vigilancia de la Gestión Pública. 5

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 064 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crean garantías a mujeres y hombres cabeza de familia en acceso a sus servicios financieros y se adicionan la Ley 82 de 1993, modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones..... 9

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 120 de 2019 Cámara, por la cual se dota a las asociaciones mutualistas de identidad, autonomía y vinculación a la economía del país como empresas solidarias y se establecen otras disposiciones. 10

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 125 de 2019 Cámara, por la cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la ley 599 de 2000, cometidos en menores de 18 años - No Más Silencio..... 20

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 165 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para la protección y seguridad de los biciusuarios en el país y se dictan otras disposiciones. 21

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 187 de 2019 Cámara, por medio de la cual la nación honra y exalta la memoria de las víctimas de la masacre de Bojayá y declara el 2 de mayo como día conmemorativo de las víctimas de Bojayá y dicta otras disposiciones..... 22

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara, Acumulado con el Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos-ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia..... 23

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 370 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1620 de 2013 y se dictan otras disposiciones..... 24

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 389 de 2019 Cámara, 82 de 2018 Senado, Por la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones..... 25

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2020

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 1503 | Bogotá, D. C., martes, 15 de diciembre de 2020 | EDICIÓN DE 6 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 283 DE 2020 SENADO, 012 DE 2019 CÁMARA

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

Bogotá D.C., 15 de diciembre de 2020

Honorables Congresistas
ARTURO CHAR CHALJUB
Presidente del Senado de la República

GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Presidente Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Informe de conciliación Proyecto de ley orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"

Estimados Presidentes:

En atención de lo dispuesto por el artículo 161 de la Constitución Política, los artículos 186, 187 y 188 de la Ley 5 de 1992 y la honrosa designación que nos hicieran las Mesas Directivas de ambas células legislativas, de manera atenta nos permitimos rendir informe de conciliación sobre el proyecto de ley de la referencia bajo los siguientes términos:

El proyecto de Ley Orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara, presentó varias modificaciones a lo largo de su trámite legislativo, razón por la cual, el articulado aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y el texto definitivo aprobado en la plenaria del Senado de la República son diferentes y es por ello que, resulta necesaria su conciliación a fin de que, una vez se surta el trámite de discusión y votación del presente informe, se proceda a su sanción presidencial y se convierta en ley de la República.

Para efectos de comparación, a continuación se incluyen los textos aprobados en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República, solicitándose a las plenarias de ambas corporaciones, acoger el texto aprobado por el Senado de la República, atendiendo los argumentos que se exponen a continuación:

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 012 de 2019 Cámara - 283 de 2020 Senado	**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No** 283 de 2020 Senado -012 de 2019 Cámara	**TEXTO ADOPTADO**
"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"	"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"	Título igual en ambas corporaciones.
CAPÍTULO 1 **DE LAS CIUDADES CAPITALES Y EL DESARROLLO TERRITORIAL**		
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la categoría de municipios "ciudades capitales", adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.	**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear la categoría de municipios "ciudades capitales", adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.	Artículo igual en ambas corporaciones.
Artículo 2. Categoría de municipios ciudades capitales. De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales". El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica. No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital. Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos. Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las leyes especiales que se dictan para definir su organización, funcionamiento, recursos y competencias, y, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, a las normas vigentes que rigen para los demás municipios.	**Artículo 2. Categoría de municipios ciudades capitales.** De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales". El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica. No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital. Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos. Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las leyes especiales que se dictan para definir su organización, funcionamiento, recursos y competencias, y, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, a las normas vigentes que rigen para los demás municipios. El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los	Se acoge el texto aprobado en el Senado, ya que se complementa la disposición. Así mismo, este texto incorpora un nuevo parágrafo que clarifica que el contenido de la ley debe ir en consonancia con el régimen especial de Bogotá.

Parágrafo. Para los fines de la ley 617 del 2000, aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser re categorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.	lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades. **Parágrafo 1.** Para los fines de la ley 617 del 2000**,** aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley. **Parágrafo 2.** Para el caso del Distrito Capital, el régimen especial de las ciudades capitales deberá armonizarse con el Decreto 1421 de 1993 o las norma que lo modifiquen o adicionen.	
Artículo 3. Asignación de recursos y reglas focalizadas. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas e instrumentos de discriminación positiva dirigidos a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.	**Artículo 3. Asignación de recursos y reglas focalizadas**. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán, dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas y medidas de acción afirmativa dirigidas a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.	Artículo igual en ambas corporaciones.
Artículo 4. Compensación de cargas adicionales. Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas. Esta asignación y distribución será reglamentada por la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones, de la que trata el artículo 7° de esta Ley, dentro del año siguiente a la sanción de la misma.	**Artículo 4. Compensación de cargas adicionales**. Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas.	Se acoge el texto aprobado en el Senado de la República, para que la Comisión que se crea en la Ley, sea la competente para definir los criterios de asignación.
	CAPÍTULO II **RELACIONES DE LAS CIUDADES CAPITALES CON LA NACIÓN Y OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES**	
Artículo 5. Coordinación. La Nación coordinará con las ciudades capitales el diseño y la ejecución de las políticas públicas que deban desarrollarse en sus territorios.	**Artículo 5. Coordinación.** La Nación coordinará con las ciudades capitales el diseño y la ejecución de las políticas públicas que deban desarrollarse en sus territorios.	Artículo igual en ambas corporaciones.
Artículo 6. Obligación de consulta con ciudades capitales. La Nación y los Departamentos deberán consultar con las ciudades capitales aquellas regulaciones relacionadas con funciones o servicios en los que tengan competencias concurrentes. En todo caso, deberá consultarse con anterioridad a la expedición de reglamentos o normas de carácter general, o de una decisión administrativa en materia de educación, salud, tránsito y transporte urbano, ejecución de obras de ámbito regional, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, gestión de residuos y aseo, alumbrado público, regulaciones urbanísticas, temas tributarios y programas de vivienda que se promuevan en sus territorios. Cuando se trate de la regulación o autorización de una actividad que genere un impacto especial en una ciudad capital, incluidas las de carácter tributario, las autoridades nacionales o departamentales deberán permitir la participación activa y eficaz de la misma y se tendrán en cuenta sus observaciones sobre la protección del ambiente y la salubridad de la población, así como del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades. En los mecanismos de consulta y participación que adopten las autoridades nacionales en virtud de lo previsto en éste artículo, deberán oír igualmente a las autoridades departamentales, con el fin de garantizar la colaboración armónica entre todos los niveles de gobierno. Los procedimientos previstos en este artículo forman parte de la actuación administrativa previa a la expedición del acto correspondiente. Los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo. La consulta tiene carácter no vinculante, sin embargo, los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo. El proceso de consulta no podrá superar seis (6) meses contados a partir de su inicio. En caso de no llegarse a acuerdos, la Nación y los Departamentos, podrán continuar con el desarrollo de la función o servicio, sin que sea necesario acuerdo con la respectiva ciudad capital.	**TEXTO ELIMINADO EN EL SENADO**	Se mantiene la eliminación del artículo aprobada en el Senado de la República.
Parágrafo. El presente artículo no aplicará en lo atinente a la relación entre el Departamento de Cundinamarca y la ciudad de Bogotá D.C.		
Artículo 7. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones. Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, dos representantes designados por la Federación de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política y un representante de la Asociación colombiana de Concejos de Ciudades Capitales. La Comisión podrá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.	**Artículo 6. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones.** Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, un representante de la Federación Nacional de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política. La Comisión deberá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.	Se acoge el texto de Senado de la República, con el fin de ajustar la representación de los departamentos en la Comisión.

Artículo 8. Cesiones condicionadas. En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán ceder condicionalmente a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto del sector correspondiente y a mejorar la prestación de los servicios públicos y sociales. Cuandolas ciudades capitales cum plan las condiciones anteriormente indicadas, deberán recibir, las funciones, atribuciones o servicios que haga en su favor la Entidad nacional. La cesión condicionada exime de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero éste deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la cesión condicionada o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas. La cesión condicionada que las Entidades nacionales hagan a favor de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que éstas desarrollen. Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los	**Artículo 7. Delegación.** En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto y a hacer más eficiente el cumplimiento de las funciones del sector correspondiente. Cuando las ciudades capitales cumplan las condiciones anteriormente indicadas, deberán recibir, por delegación que haga en su favor la Entidad nacional, la función, atribución o servicio que hayan decidido asumir. La delegación exime de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero éste deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la delegación o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas. La delegación de las competencias que las Entidades nacionales hagan a favor de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que éstas desarrollen. Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los	Se acoge el texto aprobado en el Senado de la República, ya que la figura de la delegación es la más apropiada desde el punto de vista del derecho administrativo. Así mismo, se aclara la asignación de funciones, para que no se interprete como competencias en materia de servicios públicos.
recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la cesión condicionada, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. Producida la cesión condicionada, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital, los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones cedidas condicionalmente, teniendo como base los recursos asignados para el ejercicio de la función cedida condicionalmente en el año anterior y los incrementos a que haya lugar. El monto exacto de los recursos deberá establecerse en el respectivo convenio. de cesión condicionada. **Parágrafo.** Se exceptúan del esquema de cesión condicionada de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.	recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. Producida la delegación, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital, los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones delegadas, teniendo como base los recursos asignados para el ejercicio de la función delegada en el año anterior y los incrementos a que haya lugar. El monto exacto de los recursos deberá establecerse en el respectivo convenio de delegación. **Parágrafo.** Se exceptúan del esquema de delegación de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.	
Artículo 9. Procedimiento para la cesión condicionada. Las ciudades capit ales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la Republica y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.	**Artículo 8. Procedimiento para la delegación.** Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la Republica y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.	Se acoge el texto aprobado en el Senado de la República, ya que la figura de la delegación, resulta más adecuada desde el punto de vista del derecho administrativo.
Artículo 10. Requisitos para la cesión condicionada. Para que proceda la cesión condicionada	**Artículo 9. Requisitos para la delegación**. Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos:	Se acoge el texto aprobado en el Senado de la República, ya
deben cumplirse los siguientes requisitos: 1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital, al Presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital. 2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la cesión condicionada. 3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se ceden condicionadamente. 4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la función cedida condicionalmente en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del convenio interinstitucional del que trata el artículo 8 de la presente Ley. 5. Objetivos y metas medibles del objeto de la cesión condicionada. 6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la cesión condicionada.	1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital, al Presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital. 2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la delegación. 3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se delegan. 4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la función delegada en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del convenio interinstitucional del que trata el artículo 8 de la presente Ley. 5. Objetivos y metas medibles del objeto de la delegación. 6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la delegación.	que la figura de la delegación, resulta más adecuada desde el punto de vista del derecho administrativo.
Artículo 11. Convenios institucionales. Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el	**Artículo 10. Convenios institucionales.** Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce	Se acoge el texto aprobado en el Senado de la República, ya que simplifica la redacción del artículo.
goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales. En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones. Durante el proceso de negociación y adopción del Convenio deberá consultarse al Gobernador del respectivo departamento. El convenio deberá indicar: 1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa la prestación de los servicios o la provisión de los bienes públicos en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos; 2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que cede condicionalmente a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La cesión condicional podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control, e incluso podrá consistir en la entrega de atribuciones especiales en materia	efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales. En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones. El convenio deberá indicar: 1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa el cumplimiento de las funciones en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos; 2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que delega a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La delegación podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control. 3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad	

normativa a la Asamblea Departamental en los términos del artículo 150 numeral 5 de la Constitución. 3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.	institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.	
CAPÍTULO III ÁREAS METROPOLITANAS Y COOPERACIÓN HORIZONTAL		
Artículo 12. Reasunción de competencias. La Nación podrá reasumir transitoria o permanentemente aquellas funciones cedidas condicionalmente que se determinen no se estén prestando adecuadamente por parte de la ciudad capital, de acuerdo con la evaluación del goce efectivo de los derechos y los demás indicadores que las Entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores definan.	**Artículo 11. Revocatoria de la delegación de competencias.** La Nación reasumirá las funciones delegadas cuando no se estén cumpliendo las metas o los indicadores definidos por las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores.	Se acoge el texto aprobado en el Senado de la República, ya que este simplifica la redacción y hace referencia a las metodologías que utiliza el Estado.
Artículo 13. Áreas Metropolitanas en ciudades capitales. Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así: **Parágrafo 5.** Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas de acuerdo con las siguientes normas: a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana. b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación; c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.	**Artículo 12. Áreas Metropolitanas en Ciudades Capitales.** Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así: **Parágrafo 5.** Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas de acuerdo con las siguientes normas: a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana. b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación; c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.	Artículo igual en ambas corporaciones.
CAPITULO IV OTRAS DISPOSICIONES		
Artículo 14. Instrumentos de cooperación horizontal. Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital a fin de que pueda cumplir las funciones que se le cedieron condicionadamente cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.	**Artículo 13. Instrumentos de cooperación horizontal.** Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital y a otros municipios circunvecinos a fin de que pueda cumplir las funciones delegadas cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.	
Artículo 15. Destinación de recursos. Las ciudades capitales podrán destinar parte de las transferencias que haga la Nación para cubrir los gastos de operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales cedidas condicionalmente en el marco de la presente ley. Dichos recursos no podrán ser destinados al funcionamiento y operación de los concejos y organismos de control y vigilancia en sus territorios.	ARTÍCULO ELIMINADO EN EL SENADO	Se mantiene la eliminación del artículo que se aprobó en el Senado de la República.
Artículo 16. Adopción de normatividad. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.	**Artículo 14. Adopción de normatividad.** Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.	Artículo igual en ambas corporaciones.
Artículo 17. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 61. Naturaleza.** En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias. **Parágrafo.** Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.	**Artículo 15.** Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 61. Naturaleza.** En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.	Se acoge el texto aprobado en el Senado de la República, para no afectar el régimen de compensaciones de los alcaldes. De igual manera, en este texto, se tiene en cuenta la diferencia que existen entre las ciudades capitales sobre este particular.
Artículo 18. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 66. Representación Legal.** El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.	**Artículo 16.** Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 66. Representación Legal.** El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.	Artículo igual en ambas corporaciones.
Artículo 19. Vigencia. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo 17. Vigencia.** Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo igual en ambas corporaciones.

En consecuencia, los suscritos conciliadores solicitamos a las Honorables Plenarias del Senado de la República y Cámara de Representantes, aprobar la conciliación al proyecto de ley orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones", según texto conciliado anexo.

Cordialmente,

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Representante a la Cámara

TEXTO CONCILIADO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NO. 283 DE 2020 SENADO - 012 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

DE LAS CIUDADES CAPITALES Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

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

Artículo 2. Categoría de municipios ciudades capitales. De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales".
El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica.

No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital.
Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos.

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

El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades.

Parágrafo 1. Para los fines de la ley 617 del 2000**,** aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.

Parágrafo 2. Para el caso del Distrito Capital, el régimen especial de las ciudades capitales deberá armonizarse con el Decreto 1421 de 1993 o las norma que lo modifiquen o adicionen.

Artículo 3. Asignación de recursos y reglas focalizadas. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán, dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas y medidas de acción afirmativa dirigidas a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.

Artículo 4. Compensación de cargas adicionales. Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas.

CAPÍTULO II
RELACIONES DE LAS CIUDADES CAPITALES CON LA NACIÓN Y OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES

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

Artículo 6. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones. Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, un representante de la Federación Nacional de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política.

La Comisión deberá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley.

El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.

Artículo 7. Delegación. En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto y a hacer más eficiente el cumplimiento de las funciones del sector correspondiente.

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

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

Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

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

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

Artículo 8. Procedimiento para la delegación. Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la Republica y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.

Artículo 9. Requisitos para la delegación. Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos:

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

Artículo 10. Convenios institucionales. Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales.

En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones.
El convenio deberá indicar:

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

Artículo 11. Revocatoria de la delegación de competencias. La Nación reasumirá las funciones delegadas cuando no se estén cumpliendo las metas o los indicadores definidos por las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores.

CAPÍTULO III
ÁREAS METROPOLITANAS Y COOPERACIÓN HORIZONTAL

Artículo 12. Áreas Metropolitanas en Ciudades Capitales. Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así:

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

Artículo 13. Instrumentos de cooperación horizontal. Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital y a otros municipios circunvecinos a fin de que pueda cumplir las funciones delegadas cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.

CAPITULO IV

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 14. Adopción de normatividad. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 61. Naturaleza. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Parágrafo. Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 66. Representación Legal. El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.

Artículo 17. Vigencia. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Representante a la Cámara

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2020

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 1090 | Bogotá, D. C., martes, 13 de octubre de 2020 | EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 21 DE 2020 SENADO

"Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005".

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 21 DE 2020 SENADO

"Proyecto de acto legislativo que modifica el artículo 48 de la constitución política adicionado por el acto legislativo 01 de 2005"

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. OBJETO DE LA INICIATIVA 2
2. FALSOS DILEMAS DEL SISTEMA PENSIONAL Y NECESIDAD DEL PROYECTO 4
3. DE LOS TOPES PENSIONALES 7
4. PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL 9
5. REFERENCIAS 21
6. JURISPRUDENCIA 23
7. CONVENIOS 24
8. CONFLICTO DE INTERESES (LEY DE 2003 DE 2019) 24
9. PLIEGO DE MODIFICACIONES 26
10. PROPOSICIÓN 28
TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 21 DE 2020 SENADO 29

1. OBJETO DE LA INICIATIVA

El sistema pensional colombiano es ineficiente porque no tiene cobertura amplia para la población a la que se dirige, la mayoría de los adultos mayores no tienen pensión, y los que se encuentran cubiertos arrastran problemas de sostenibilidad en todos los regímenes existentes. El sistema en general es inequitativo por la cantidad de subsidios explícitos o implícitos que posee, y por los altos costos que deben asumir en el régimen privado los pensionados y afiliados, que se traducen en reconocimientos de pensiones bastante bajos.

La vejez, invalidez y la muerte son los tres tipos de riesgo que asegura el sistema pensional, y dada la baja eficiencia del sistema actual, a la fecha el debate se ubica en la imperiosa necesidad de logar un sistema integral de protección a la vejez con una amplia y equitativa cobertura, sin embargo, advertimos que para ello es imperativo incluir preceptos claros dentro de la Constitución Política para evitar que se envían mensajes erróneos en materia pensional o se sigan imponiendo reformas parciales e ineficientes, con el objetivo de materializar los principios que ya estaban en la constitución de 1991 pero que no fueron discriminados, ni delimitados de forma específica, y con los cuales se ayudaría a allanar el camino para una real protección a la vejez.

En ese sentido, el acto legislativo atiende a dos modificaciones, una, la corrección y disminución de los topes pensionales existentes, y la otra, consistente en la inclusión de los parámetros y determinantes que deberán guiar y respetar cualquier tipo de reforma al sistema de protección a la vejez, acorde con las experiencias internacionales y las normativas de la Organización Internacional del Trabajo. Lo anterior teniendo en cuenta que parte de los fracasos del sistema pensional se derivaron de la falta de criterios orientadores, y la inexistencia de un examen integral de toda la problemática, máxime si tenemos en cuenta que la pandemia develo la grave situación de la población mayor y su alto grado de falta de protección.

La solución de fondo a la falta de protección a la vejez requiere de una reingeniería de todo el sistema y la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez, encargada de construir una eventual reforma por parte del Gobierno parece desconocer la situación de nuestro país y la alarmante desigualdad existente, por ello estamos a tiempo de re direccionar la construcción y evitar una catástrofe financiera.

> "este gobierno demostró su interés en una sola de las dos dimensiones que tienen que abordarse en toda política de protección para la vejez. Se concentró en plantear alternativas para aumentar la cobertura pasiva del sistema, es decir, en crecer la proporción de adultos mayores con algunos ingresos al final de su vida productiva. Vale decir que no se habla de pensión. Más grave aún, ha ignorado la cobertura activa que se refiere a los trabajadores afiliados a un sistema de pensiones. Hoy el 68% de los colombianos que trabajan no puede construir una pensión y el 69% de los adultos mayores no tienen pensión de vejez (López M. et al. 2019)"[1].

La visión de la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez es tan poco integral que a la fecha no existen cálculos que respalden su enfoque, donde no solamente se omite estudiar la problemática de los regímenes especiales y de excepción, sino que llama la atención que no se realiza una sola critica al Régimen de Ahorro individual con solidaridad -RAIS, cuando es un hecho notorio que el mismo a la fecha arrastra múltiples ineficiencias como todo el sistema pensional. Con el agravante de crear falsos dilemas para enfocar su estudio.

[1] López, Cecilia. Parches y no reforma pensional. Portafolio. Consultada en: https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/parches-y-no-reforma-pensional-analisis-cecilia-lopez-montano-542291.

2. FALSOS DILEMAS DEL SISTEMA PENSIONAL Y NECESIDAD DEL PROYECTO

En lo que se refiere a la población mayor en Colombia la "pandemia ha exacerbado la difícil situación de estos grupos de individuos. La pobreza de la población de mayor edad ya era muy superior al promedio del país, 45% frente al 27%, y hay evidencias de que su situación especialmente en los sectores de ingresos medios y bajos se ha agravado seriamente"[2]. En consecuencia, la pandemia llego, pero los problemas venían de antes y si queremos que las cosas cambien debemos evitar cometer los mismos errores que se condensan en examinar parcialmente el sistema, no aprender de los fracasos del fortalecimiento de los sistemas de ahorro individual como en el caso de Chile y lo más grave aumentar cobertura sustentada en subsidios sin suficiencia financiera.

Es necesario no desviar la atención en falsos dilemas y construir una mejor cobertura a la vejez de cara a la ciudadanía no por parches pero para ello como lo advierte de forma muy acertada Cecilia López "se requiere un esfuerzo de análisis muy exhaustivo que debería comenzar de inmediato"[3] porque a la fecha no existen cálculos que partan de actuarios, utilizados por el Gobierno, donde se demuestre cuál es la mejor fórmula para reestructurar el fracaso en el sistema pensional, que no puede caer en extremismos, en tanto en un país con un nivel tan alto de desempleo, no puede pretenderse que la pensión sea el producto del ahorro individual, ni se puede pretender que se conserven ineficiencias en el nivel público que nos lleven a hacerlo insostenible.

El déficit no se concentra únicamente en Colpensiones, y el mismo continuará de no observarse el sistema de forma integral y tomando los correctivos paramétricos en futuras reformas.

Fondo	Pago en pensiones (Billones de pesos) 2018	Participación
ISS - Colpensiones	10.40	35.1%
FOPEP	8.54	28.8%
Fuerza Pública	5.55	18.7%
Magisterio	2.65	8.9%
Otros	2.52	8.5%
Total	29.66	100.0%

COMPONENTES DEL DÉFICIT FISCAL POR REGÍMENES PENSIONALES (2).[4]

[2] Ibid. López, Cecilia.

[3] Ibid. López, Cecilia.

[4] SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE ALTERNATIVAS DE REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA REGÍMENES ESPECIALES EN PENSIONES, UN ANÁLISIS NECESARIO. CECILIA LÓPEZ MONTAÑO Presidente y Fundador CiSoe, julio de 2018.

Por otro lado, y en lo que atañe al ahorro individual, es inexacto afirma que en Colombia la privatización del sistema de pensiones es auto sostenible por ligarse al ahorro de cada individuo, en tanto por el contrario aumentó el costo fiscal por varias razones:

"En primer lugar, los fondos privados de pensiones, creados en 1994, se quedaron con los ingresos del sistema, mientras que Colpensiones se quedó con los pensionados"[5].

En segundo lugar el "presupuesto nacional debió financiar los bonos pensionales para cubrir el traslado a los fondos privados, los cuales a junio del 2018 valían $20 billones, según Minhacienda"[6].

"En tercer lugar, porque la nación debe cubrir la garantía de la pensión mínima cuando se agote el fondo destinado para ello y también cubrir el ajuste de las rentas vitalicias por encima de la inflación (el llamado efecto deslizamiento). Finalmente, porque el Gobierno les debe a los fondos privados, a agosto del 2018, $76 billones por concepto de los TES que tales fondos compraron. Esa deuda sigue creciendo"[7].

Es necesario que pensemos en un sistema pensional integral que no parta únicamente del criterio de sostenible, en tanto el fracaso de las políticas sociales se reflejan en la desprotección a la vejez "nuestro sistema pensional está en una situación crítica y se asemeja más a la de algunos países centroamericanos que a sus pares en Suramérica. Y esto antes del inmenso impacto negativo de la pandemia sobre estos dos sectores de la población"[8].

[5] Giraldo César y López M Cecilia."Los fondos privados de pensiones también acarrean problemas". El espectador. sept. 2018, consultado en: https://www.elespectador.com/noticias/economia/los-fondos-privados-de-pensiones-tambien-acarrean-problemas/

[6] Giraldo César y López M Cecilia. Ibid.

[7] Giraldo César y López M Cecilia. Ibid.

[8] Op. Cit ,. López, Cecilia.

La protección a la vejez tiene esencialmente una función social y eso no puede ignorarse, sin que con ello queramos señalar que es admisible dejar de lado la razonabilidad en materia de sostenibilidad financiera y el olvidado, pero también importante, criterio de suficiencia financiera, en tanto de nada sirve aumentar coberturas con montos ínfimos que en nada solucionan el problema estructural, y que por el contrario aumentan la ineficiencia en el manejo de los recursos, como los denominados BEPS que parecieran ignorar que ya la Organización Internacional del Trabajo viene señalando que "las normas de la OIT no reconocen los sistemas de ahorro voluntarios basados en cuentas individuales como mecanismos eficaces y capaces de garantizar de manera suficiente y previsible una seguridad básica del ingreso para las personas de edad". No tiene ningún sentido que pongamos el aumento de la cobertura en una herramienta que como los BEPS, en la mayoría de los casos reconoce unos apoyos risibles, con los que una persona no podría ni sobrevivir, una estructuración de un mecanismo para la población que no logró construir un ahorro o el incentivo a ahorrar debe partir si quiera de la línea de pobreza.

La Organización Internacional del Trabajo en nota de concepto sobre el Proyecto 193 de 2018 Senado y 123 de 2017 Cámara, que establecía un Piso de Protección Social (PPS) para sector rural y trabajadores de actividades agropecuarios, señaló:

> "El proyecto de ley prevé proporcionar una seguridad básica del ingreso para las personas de edad a través de BEPS. Dichos beneficios se crearon para incentivar el ahorro para la vejez, en la población de bajos recursos que por sus condiciones socioeconómicas no cumplen con los requisitos legales para obtener una pensión del Sistema general de pensiones. Su funcionamiento se basa en un mecanismo voluntario y cuentas individuales de ahorro subsidiadas por el Estado correspondiendo hasta un 20% del aporte realizado por el beneficiario.
> **Cabe observar a este respecto que las normas de la OIT no reconocen los sistemas de ahorro voluntarios basados en cuentas individuales como mecanismos eficaces y capaces de garantizar de manera suficiente y previsible una seguridad básica del ingreso para las personas de edad. Estos mecanismos no respetan los principios fundamentales como el financiamiento colectivo, las prestaciones definidas, la solidaridad, etc., que constituyen la base de la seguridad social y son reconocidos por el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202**" (resaltado fuera de texto)

En efecto, la insuficiencia de las pensiones y alternativas como sistemas de ahorro individual para quienes no tienen acceso a altos ingresos o no tienen ingresos constantes termina arrojando sistemática y exponencialmente a más personas hacia el pilar de los subsidios, lo que no solamente hace que se disminuya su capacidad adquisitiva de forma drástica en algunas ocasiones pasándolo de una denominada clase media a un sector ubicado en la pobreza y la pobreza extrema, con el agravante que a la postre resultará mucho más costoso para la economía y para el Estado atender a esta población que quedará atrapada entre la pobreza extrema y la mendicidad.

El presente proyecto de reforma no pretende logar la reforma estructural en materia de protección a la vejez que tenemos en mora pero si pretende poner en la discusión actual, cuál es la real problemática y demostrar que lejos estamos de entrar en la discusión del problema de fondo, solucionando varias de las ineficiencias del sistema de Régimen de Prima Media con Prestación definida y logrando que se dejen de imponer reformas ineficientes que en vez de mejorar el sistema lo que hacen es arrojar a la población de la tercera edad a la mendicidad.

3. DE LOS TOPES PENSIONALES

En efecto, aunque estamos de acuerdo en la ineficiencia del sistema en general, y en que el Sistema de Prima Media con Prestación Definida también posee varios problemas, presentar la eliminación de los altos subsidios a las pensiones de cuantías significativas en Colpensiones como la solución y el problema estructural en el sistema pensional es impreciso, y parece bastante alejado de la realidad, en tanto la población con ingresos altos es baja y los subsidios se enfocan en el salario mínimo.

Acorde con información reciente suministrada por Colpensiones, las pensiones del orden de los 25 salario mínimos legales mensuales vigentes sólo equivalen a 0,005 %, y las pensiones mayores a 20 SMMLV tan sólo equivalen al 0,026% del total de los pensionados. En efecto, la mayor parte de los pensionados se ubica en 1 SMMLV con un total del 52,19% lo cual confirma no solamente el bajo nivel de ingreso de los colombianos sino la alta informalidad, en tanto pocos logran tan siquiera llegar a esta instancia. Por otro lado, un 46,23% ubica sus pensiones entre más de 1 SMMLV y 9 SMMLV, circunstancia que llama la atención frente a las bajas tasas de reemplazo de las pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, sin poder afirmar que 9 SMMLV equivalga a un ingreso de un alto funcionario del Estado, tal como lo denota la siguiente tabla informativa allegada por Colpensiones donde corrobora la baja cantidad de pensionados en esta entidad con pensiones altas:

Rango en Salarios Mínimos	hombres	mujeres
Igual a 1 SMMLV	255.043	486.646
> 1 <= 2 SMMLV	170.006	172.406
> 2 <= 3 SMMLV	68.833	88.154
> 3 <= 4 SMMLV	34.785	31.324
> 4 <= 5 SMMLV	20.027	16.174
> 5 <= 6 SMMLV	12.933	9.612
> 6 <= 7 SMMLV	9.649	6.124
> 7 <= 8 SMMLV	6.482	4.215
> 8 <= 9 SMMLV	4.605	2.793
> 9 <= 10 SMMLV	3.270	1.867
> 10 <= 11 SMMLV	2.609	1.373
> 11 <= 12 SMMLV	2.219	1.002
> 12 <= 13 SMMLV	1.809	720
> 13 <= 14 SMMLV	1.332	504
> 14 <= 15 SMMLV	1.135	333
> 15 <= 16 SMMLV	884	294
> 16 <= 17 SMMLV	630	209
> 17 <= 18 SMMLV	382	158
> 18 <= 19 SMMLV	305	78
> 19 <= 20 SMMLV	248	67
> 20 <= 21 SMMLV	38	32
> 21 <= 22 SMMLV	28	24
> 22 <= 23 SMMLV	55	44
> 23 < 25 SMMLV	32	29
Igual a 25 SMMLV	56	24

Fuente: Calcular DW Superfinanciera-plano 000
Dirección de Prospectiva y Estudios

Fuente: Respuesta a derecho de petición Colpensiones 31 de enero de 2020 (Estas son cifras entregadas por Colpensiones, de manera que las discordancias entre los diferentes datos entregados por la entidad corresponden a discrepancias o diferencias al interior de la misma)

Por lo anterior llama la atención que la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez afirme: "y tampoco se trata de gastar menos. Es necesario tener un gasto más eficiente enfocado en los más vulnerables", presentando los denominados subsidios a las pensiones altas como la solución, cuando no solamente no existen tantos pensionados con altas mesadas sino que no se analizó a las AFP quienes poseen la mayor cantidad de afiliados, es decir, poseen mayor flujo de caja, y pese a ello reportan las tasas de mesadas pensionales más bajas, en tanto sin importar el promedio salarial aportado durante toda la etapa de ahorro, terminan ubicándose en un salario mínimo pese a que sus afiliados realizaran la construcción de un ahorro significativo, donde no pocos de sus afiliados devengaron durante toda su vida laboral ingresos superiores a un salario mínimo legal mensual vigente, y pese a ello al recibir su pensión terminan con mesadas de un salario mínimo.

De manera que si la preocupación del Gobierno es la de eliminar los subsidios altos por ser insostenibles, el presente proyecto crea un régimen de transición garantista que empieza a corregir ese defecto bajado los topes pensionales, en tanto no tendría sentido creer que tener una pensión de uno a cinco salarios mínimos será un ingreso escandaloso, salvo que se quisiera desarrollar un sistema que llevará a toda la población a aportar toda su vida al sistema para que en la etapa de la vejez no se le entregue ni un salario mínimo legal mensual vigente.

La imposición de límites máximos o topes de las mesadas pensionales no es un asunto novedoso en nuestro sistema jurídico, ya anteriormente el artículo 2° de la Ley 71 de 1988 estableció que "ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual, ni exceder de quince (15) veces dicho salario; salvo lo previsto en convenciones colectivas, pactos colectivos y laudos arbitrales." Por ello consideramos dicha disposición como un referente para nuestro régimen de transición, en el cual a partir de la fecha de promulgación del presente Acto Legislativo y por los primeros 5 años no podrán causarse pensiones superiores a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública, y a partir del 1o. de enero del sexto año posterior a la promulgación del presente Acto Legislativo, no podrán causarse pensiones superiores a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública.

Es evidente que la crisis de este país en materia de mercado laboral ya era grave y que se agudizo con la pandemia, por ello pretender continuar con beneficios para unos pocos con salarios que pueden llegar hasta 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes resulta un absurdo. La razón por la cual se procede a realizar esta corrección a los topes pensionales mediante acto legislativo es porque ya el mismo constituyente le arrebató la discrecionalidad al legislador con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005, que le añadió el parágrafo primero al artículo 48 de la Constitución Política, en el que se estableció que no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública.

La población de 60 años o más, presenta un aumento de 53,5% con respecto a CG 2005.
La población de 65 años o más, presenta un aumento de 50,1% con respecto a CG 2005.

Tabla 3. Colombia. Proporción de población censada adulta mayor. 2005 y 2018pr

Rango de edad	Censo	Población			Variación Porcentual		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
60+	CNPV 2018pr	12,3%	14,3%	13,4%	49,8%	56,7%	53,5%
	CG 2005	8,4%	9,5%	9,0%			
65+	CNPV 2018pr	8,4%	9,9%	9,2%	46,9%	52,7%	50,1%
	CG 2005	5,8%	6,8%	6,3%			

Fuente: DANE – Censo General 2005 y Resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Con corte a noviembre 02 de 2018. Pr: preliminar.

Acorde con las proyecciones de población por sexo y edades simples desde 57 hasta 80 años o más, a nivel nacional. periodo 2005-2020 desarrolladas por el DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, se presenta un aumento considerable en la población mayor en Colombia:

Edad	Hombres						Mujeres					
	2005	2010	2015	2018	2019	2020	2005	2010	2015	2018	2019	2020
57	143.147	172.581	200.052	[illegible]	241.229	247.485	154.611	189.187	224.308	261.568	269.031	276.083
58	155.570	164.472	199.510	224.104	251.545	255.768	146.451	180.274	215.904	251.748	260.527	265.154
59	117.861	156.773	190.208	215.870	211.458	225.586	158.209	171.086	213.507	241.216	240.026	255.100
60	120.505	149.177	180.057	207.200	210.663	217.262	130.309	161.027	200.058	230.271	239.196	247.071
61	113.180	141.900	171.287	192.104	199.272	208.000	122.498	150.388	192.309	218.808	227.515	236.707
62	107.081	134.561	162.135	181.581	188.545	195.854	116.106	145.465	182.177	207.797	216.701	225.744
63	102.515	126.770	153.525	172.042	178.125	185.790	112.085	140.193	173.025	197.509	206.211	215.051
64	99.140	118.917	145.401	161.200	169.602	176.157	109.006	131.807	164.516	187.732	196.011	204.009
65	95.870	111.364	137.473	151.198	160.247	166.015	106.729	121.887	156.175	177.887	185.905	193.867
66	92.257	103.018	129.797	145.103	150.618	158.226	104.404	116.013	148.108	167.994	175.107	182.922
67	89.249	97.325	121.951	136.570	141.090	147.154	101.287	109.415	139.985	158.481	165.171	172.517
68	84.810	92.252	113.875	127.903	132.677	138.074	97.012	104.811	131.449	149.180	155.894	162.929
69	79.808	88.144	106.714	119.401	124.362	129.867	91.775	101.400	122.817	140.528	147.124	156.068
70	75.161	84.210	98.005	111.530	116.255	121.006	87.010	98.270	114.842	132.180	138.811	145.179
71	70.890	80.931	90.700	104.116	108.624	113.168	82.714	95.049	107.025	124.979	131.410	137.716
72	65.519	[illegible]	83.906	96.451	100.922	105.106	78.067	92.201	100.249	117.074	123.109	129.096
73	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
74	57.419	64.981	71.244	79.920	82.917	86.179	67.556	79.236	88.271	99.099	103.107	107.084
75	53.106	59.020	66.502	72.661	74.931	77.775	62.820	73.246	81.127	91.415	94.520	98.325
76	48.653	55.050	62.216	66.405	68.252	70.560	58.815	68.485	73.358	85.137	87.418	90.665
77	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
78	43.947	48.181	53.941	57.524	58.325	60.028	53.116	61.580	74.417	77.080	78.200	80.070
79	42.016	46.210	54.216	55.165	55.741	57.197	51.771	60.040	71.675	75.870	76.808	79.024
80	213.734	250.773	284.046	305.487	313.156	321.369	287.346	341.889	406.568	445.570	466.861	479.516

Fuente: Proyecciones DANE derecho formulado por la Senadora Angélica Lozano. Radicado 20193130068232.

La población en Colombia también se dirige hacia el envejecimiento de 213.734 hombres de 80 años en el 2005 pasamos a 321.369; y en mujeres de 2005 pasamos de 287.343 a 479.516, constante que se presenta en las demás edades que se consideran, en edad de pensionarse, y que evidentemente en la mayoría de casos, dado el precario mercado laboral en Colombia no lograron acumular el capital suficiente en su etapa de ahorro o nunca ahorraron nada para su vejez, dados sus bajos ingresos que se explican por la baja capacidad de ahorro de la población colombiana, y las altas tasas de desempleo e informalidad que sumados a la desigualdad, son la fórmula para una precaria situación para este sector poblacional.

4. PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

"La protección social cumple un rol protagónico en las sociedades contemporáneas en materia de inclusión y cohesión social, y en la reducción de la pobreza y de las disparidades sociales"[9] "… Por esta razón, la protección social está en el centro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y ocupa una atención creciente de Gobiernos y actores sociales"[10]. Las funciones de la seguridad social se sintetizan en garantizar la generación de ingresos de una forma digna sin que se pierda el poder adquisitivo.

Pablo Casalí especialista en seguridad social de la OIT, nos recuerda que las "pensiones, se desenvuelven en el marco de **tres objetivos: cobertura, suficiencia, y sostenibilidad**, (resaltado fuera de texto) criterios que parecen ser omitidos en las reformas parciales y poco estructurales que se vienen realizando, incluyendo la ley 100 de 1993.

De continuar con visiones parciales y limitadas nos convertiremos en un país con un sistema insostenible a largo plazo, por la suma de factores entre ellos que nunca se corrigió la falta de equidad dentro de algunos integrantes del sistema pensional o porque redujimos el problema a desligar al Estado de la función social propia de los sistemas de protección social, lógica que no tiene ningún sentido en una país con la informalidad creciendo de forma exponencial, altas tasas de desempleo y una terrible desigualdad que se encontraban enquistadas desde antes de la pandemia, y ahora con su llegada nos dejan ver lo precario y poco estructurado de nuestro sistema pensional que desconoce el mercado laboral, y funciona con piezas inconexas que parecen no comunicarse entre sí, representadas en los regímenes especiales, exceptuados, de excepción, el Régimen de Prima Media con Prestación definida y el Régimen de ahorro individual con solidaridad, junto con unos apoyos económicos representados en BEPS y Colombia mayor que entregan mensualidades bajas y que parecieran arrojar a la población a la mendicidad.

En América Latina existe una tendencia hacia el envejecimiento de la población bastante considerable, y Colombia no es la excepción, de manera que dejar al azar el sistema pensional y a lo que cada ciudadano ahorre en el futuro, se puede traducir en un costo inmenso en materia de salud y asistencia social.

[9] Bertranou, Fabio; y Pablo Casalí. 2018. "Transición a La Formalidad Y Protección Social." En Políticas De Formalización En América Latina. Avances Y Desafíos. Primera ed., José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana (Eds.), ch. 6: 171-194. Lima: ILO. p. 172.
[10] Ibid. p. 172. OIT (2017a), CEPAL (2017a) y OCDE (2017).

La pandemia es una de las "razones para empezar a diseñar esa reforma pensional las hay todas porque será compleja y hay muchas alternativas ya analizadas. Sin embargo, llegar al mejor diseño requiere un esfuerzo de análisis muy exhaustivo que debería comenzar de inmediato"[11]. La falta de convergencia en lo que se requiere viene derivando en reformas infructuosas y poco eficientes que representan parches y nada estructural. Por ello, es necesario generar una hoja de ruta para que la reforma se de en el marco de unos lineamientos claros, y no se continúe a la deriva divagando entre extremismos que llevan al populismo o la omisión de la función social propia del sistema de protección a la vejez, desconociendo que un gran porcentaje de la población no logró acumular capital para afrontar la vejez y ahora se encuentran en una terrible situación de desprotección.

El preámbulo de la constitución de la (OIT - ILO) determinó la necesidad de mejorar las condiciones de protección del empleo y las pensiones de vejez e invalidez, por su parte la Declaración De Filadelfia relativa a los Fines y Objetivos de La Organización Internacional Del Trabajo Conferencia General,[12] reseñó la necesidad promover la extensión de la seguridad social pero con suficiencia financiera. Ahora bien, las transformaciones y cambios sociales en el mercado laboral implican repensar los sistemas de seguridad social.

En efecto, la OIT viene reseñando la imperiosa necesidad de fomentar soluciones que propendan por mejorar los niveles de protección que se sustenten en los principios de la seguridad social[13]. Por su parte la CIT - 2011 continúo reiterando la necesidad, al definir políticas encaminadas a extender la cobertura de seguridad social, con una óptica que permita garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas y su gobernanza[14] .

De manera que los instrumentos internacionales y su marco normativo en materia de seguridad social conforman ejes fundamentales para desarrollar sistemas integrales, destinados a brindar una vejez digna para la población y el Convenio 102 formula normas mínimas para la cobertura y principios para la sostenibilidad y gobernanza de los sistemas[15].

Por lo anteriormente reseñado es necesario que toda reforma pensional atienda los siguientes principios fundamentales:

[11] Op. Cit ,. López, Cecilia.
[12] International Labour Organization (ILO). 1944a: Declaración De Filadelfia. Relativa a Los Fines Y Objetivos De La Organización Internacional Del Trabajo. Conferencia General. [Mayo 10]: 1-4. Filadelfia: ILO. En URL: https://bit.ly/2J280MX.
[13] 1999. Memoria Del Director General: Trabajo Decente. En Conferencia General, 87ª reunión: 1-72. [Junio], Ginebra: ILO. En URL https://bit.ly/2UuHYWS
[14] 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO.
[15] 1952: Convenio 102. Sobre La Seguridad Social (Norma Mínima). Conferencia General, 35ª Reunión. [Junio 28]: 1-25. Ginebra: ILO. En URL: https://bit.ly/2tFdOVR.

4.1 Equidad: El "sistema es inequitativo pues no otorga una pensión a la mayor parte de la población que se encuentra en edad de pensionarse, y quienes la reciben no son los más pobres. Se estima que el sistema pensional sólo cubre al 20% de la población económicamente activa y que alrededor del 40% de las personas pensionadas pertenece a los estratos sociales más altos"[16].

En Colombia coexisten regímenes pensionales, quienes compiten entre ellos, uno obedece a la lógica del Régimen de reparto o de Prima Media con prestación definida (RPM), y otro se sitúa en la lógica del Régimen de capitalización de contribución, denominado Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), sin embargo, sus lógicas y forma de financiación no puede compararse de manera idéntica pues equivaldría a comparar peras con manzanas, en lo que si convergen las dos, es en su gran cantidad de ineficiencias, y la falta de cálculo de quienes crearon este sistema al colocarlos en competencia, cuando el RPM se funda en el reparto y su competidor lo llevó a perder gran parte del musculo financiero que se derivaba de los aportes de los afiliados.

En el RPM existen unos beneficios definidos con la gran dificultad que sus parámetros de operación no son oportunamente calibrados, y generan en palabras de Stefano Farné unos subsidios implícitos a las mesadas pensionales, dicho régimen se caracteriza por la solidaridad intrageneracional. El "RPM subsidia a las pensiones de todos sus afiliados. Estos subsidios son particularmente elevados para las pensiones más altas y, en especial, para las pensiones más altas de las mujeres"[17].

El problema es que no todos los afiliados llegan hacerse acreedores a los subsidios y solamente una minoría de los afiliados al RPM se beneficia de los mismos, en tanto un alto porcentaje no logra completar las 1300 semanas de cotización, y al no calificar a pensión se hacen acreedores a una indemnización sustitutiva que equivale a los aportes efectuados ajustados por inflación, pero no se acredita la entrega de rendimiento alguno, lo que en palabras sencillas los hace bastante bajos en su monto. Ahora en un país con una desigualdad tan elevada tampoco tiene mucho sentido descartar la solidaridad, pero lo que si es necesario, es comenzar a corregir todas las ineficiencias incluyendo un análisis del mercado laboral mismo para logar que se pensionen de forma digna muchas más personas, y pese a la dificultad que presenta si quiera discutir sobre los ajustes paramétricos, generación de regímenes de transición para cambiar los montos de las pensiones elevadas, regímenes especiales o elementos como tasas de reemplazo y riesgos demográficos entre otros, vale la pena generar este escenario de debate orientado con principios básicos.

La Organización Internacional del Trabajo viene advirtiendo que países que apostaron por la privatización de sus sistemas de pensiones en varios modelos, incluidos los mixtos con el público entraron en un proceso de reversión, reconsiderando la privatización por sus ineficiencias y teniendo que asumir un inmenso costo social por no haber realizado los cálculos suficientes que permitieran mostrar de forma objetiva las ineficiencias de los sistemas privados, en efecto algunos países también han optado por reducir los sistemas privados de capitalización a un mercado muy específico con el objetivo de fortalecer los público[18].

En efecto, el riesgo demográfico también se encuentra presente en el RAIS y en ese sentido un aumento en la esperanza de vida de plano impacta las mesadas aspecto que debe informársele al afiliado junto con la volatilidad de los mercados que pone en riesgo su sostenibilidad, y puede llegar a implicar la asunción de prestaciones complementarias por parte del Estado fundado en los bajos montos reconocidos.

"En el mismo sentido, para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "si no se hacen reformas correctas, por muy buenas que sean las rentabilidades de los fondos de pensiones, los sistemas no van a poder ofrecer buenas pensiones … (y) … a las AFP se les van a juzgar por eso, aunque estas consideren que no es su problema" (Pagés-Serra 2018, 53)"[19].

4.2 La seguridad social como derecho humano: En el plano del derecho internacional se ha reconocido el carácter humano del derecho a la seguridad social. Son múltiples los instrumentos internacionales, entre declaraciones, convenios y recomendaciones en los que se le reconoce a la seguridad social un lugar protagónico para el respeto de las prestaciones más esenciales e inherentes a la naturaleza humana.

La Declaración de Filadelfia de la OIT de 1944 califica a la seguridad social con un enfoque de derecho humano básico del cual son titulares todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo para perseguir su bienestar material y su desarrollo en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica e igualdad de oportunidades, reiterado por la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida del mismo año.

Asimismo, el derecho humano a la seguridad social está confirmado y reconocido en múltiples instrumentos internacionales donde se le presenta con enfoque de derecho, tales como, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado en el orden interno de Colombia mediante la Ley 74 de 1968, y, múltiples convenios de la OIT como el 102[20], 118[21], 121[22], 128[23], 130[24], 157[25], 168[26] y 183[27].

La seguridad social tiene una profunda repercusión en todos los sectores de la sociedad. Hace que las personas tengan acceso a la asistencia médica y cuenten con protección contra la pérdida de ingresos, ya sea porque padezcan el desempleo por cortos espacios de tiempo, o por largos términos debido a la vejez, la invalidez o la muerte[28].

4.3 Solidaridad y financiamiento colectivo: En términos generales, la solidaridad como principio de seguridad social para la OIT se define *"en cuanto cada cual aporta al sistema de seguridad social según su capacidad contributiva y recibe prestaciones de acuerdo a sus necesidades, lo cual constituye una herramienta indispensable a efectos de cumplir con el objetivo esencial de la seguridad social: la redistribución de la riqueza con justicia social."*[29]

En ese entendido, la solidaridad se proyecta en distintos ámbitos, la del sano con el enfermo, la del joven con el anciano (intergeneracional u horizontal), pero también entre las personas de diferentes ingresos, de los que más tienen a los que menos tienen (intrageneracional o vertical), incluso solidaridad geográfica entre regiones con más recursos y otras más pobres[30].

Por su parte, en nuestro ordenamiento interno, la Corte Constitucional define de manera general la solidaridad como *"un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo". La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental"*[31]

4.4. Derecho a las prestaciones en virtud de la ley: Múltiples convenios de la OIT reconocen que las prestaciones que confiere el derecho humano irrenunciable a la seguridad social deben estar contenidas en las disposiciones legales. El Convenio No. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes de 1967 señala en su artículo 1° que el termino ley o legislación "comprende las leyes y los reglamentos, así como las disposiciones reglamentarias en materia de seguridad social"

4.5. No discriminación e igualdad de género: América Latina es una región que tiene una brecha preocupante en materia de protección social, tan solo el 25% de los hombres están afiliados a seguridad social, y, otro tanto ocurre con las mujeres, puesto que solo el 15% cuentan con afiliación efectiva a salud, pensión, riesgos laborales, entre otras figuras legales de protección social[32].

Es por esto que, a pesar de que deben hacerse esfuerzos trasversales en materia de profundización del derecho humano a la seguridad social, estos esfuerzos deben tomar en cuenta un especial enfoque de género para el acceso justo a los sistemas de pensiones. En ese marco, los Estados han ido progresivamente adoptando una Agenda Regional de Género con el esfuerzo de la organización social del cuidado para derruir las barreras y discriminaciones que las mujeres enfrentan en el empleo y que le impiden lograr acceder a sistemas previsionales[33]. En efecto, los Gobiernos en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe de 2017 se comprometieron en concreto a:

a. Ofrecer cobertura universal, integral y eficiente a las mujeres a seguridad social mediante esquemas de financiamiento solidario.

b. Efectuar una regulación articulada de los sistemas previsionales con un amplio espectro de políticas públicas que garanticen el empleo y retiro digno, la calidad de vida, el bienestar y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres.

c. Asegurar la concurrencia al sistema de mujeres rurales, las trabajadoras domésticas, las independientes, las informales, así como las distintas formas de familia, incluidas las parejas del mismo sexo.

d. En el marco de la economía del cuidado, los Estados se comprometieron a incorporar mecanismos, planes, estrategias y programas que permitan reconocer y compensar el cuidado no remunerado que brindan predominantemente las mujeres en sus hogares, a fin de integrarlas en los sistemas de seguridad social.

---

[16] GUARNIZO; UPRIMNY. Op. Cit ., p. 7, citando a Armando Montenegro y Rafael Rivas, Las Piezas Del Rompecabezas. Desigualdad, Pobreza y Crecimiento. Bogotá, Taurus, 2005, p. 223 y ss. Ver igualmente Luis Jorge Garay (Dir) Colombia, entre la exclusión y el desarrollo. Bogotá, Contraloría General de la República, 2002, p148 y ss

[17] Farné Stefano; Nieto Ramos Alejandro. ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Análisis paramétrico y lecciones de política. Aprobado: 3 de noviembre de 2017. p. 55.

[18] Ortiz Isabel, Durán-Valverde Fabio, Urban Stefan, Wodsak Veronika, Zhiming Yu ESS. "La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018) – Extensión de la Seguridad Social Documento de trabajo núm. 63 Departamento de Protección Social OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. p. 44. El experimento de privatización se basó en la convicción de que los regímenes privados de pensiones de capitalización plena serían sostenibles. Sin embargo, las finanzas públicas se deterioraron significativamente como resultado de los altos costos de transición asociados a la privatización. La carga fiscal adicional generada por el rescate del sector financiero como resultado de la crisis financiera de 2008, redujo la capacidad de los gobiernos para seguir financiando los costos de la privatización. Además, la crisis financiera mundial tuvo efectos negativos en los mercados de capitales y afectó significativamente la rentabilidad de los fondos privados de pensiones, lo que creó una presión adicional sobre las finanzas públicas, puesto que los niveles de las pensiones cayeron muy por debajo de las expectativas, por lo que muchos gobiernos tuvieron que poner en marcha prestaciones complementarias financiadas con fondos públicos.

[19] Farné Stefano. Op. Cit ., p. 9.

[20] Convenio de la OIT sobre la seguridad social -norma mínima- de 1952

[21] Convenio de la OIT sobre la igualdad de trato en seguridad social de 1962

[22] Convenio de la OIT sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de 1964.

[23] Convenio de la OIT sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes de 1967.

[24] Convenio de la OIT sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad de 1969.

[25] Convenio de la OIT sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social de 1982.

[26] Convenio de la OIT sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo de 1982.

[27] Convenio de la OIT sobre la protección de la maternidad del 2000.

[28] Organización Internacional del Trabajo. Hechos concretos sobre la seguridad social. Ginebra. Oficina internacional del Trabajo. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

[29] Organización Internacional del Trabajo. Principios y normas de la seguridad social. Recuperado de: http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/formacion_distancia/modulo_002/02_unidad02.pdf.

[30] Organización Internacional del Trabajo. Principios y normas de la seguridad social. Recuperado de: http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/formacion_distancia/modulo_002/02_unidad02.pdf.

[31] Corte Constitucional. Sentencie C- 767 de 2014. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[32] Organización Internacional del Trabajo. Igualdad de género y no discriminación en la gestión del empleo. Guía para la acción. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_326274.pdf

[33] Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. De beneficiarias a ciudadanas: Acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina. CEPAL. Santiago. 2019.

e. Y, por último, adoptar medidas que favorezcan el ejercicio del derecho al cuidado y una repartición más equitativa de este entre la sociedad, el Estado y las familias, así como el avance de la legislación laboral y los sistemas de seguridad social hacia licencias para hombres y mujeres que permitan distribuir el cuidado de forma más justa en las familias[34].

Ahora bien, en un contexto de inequidad territorial como el latinoamericano y colombiano, cualquier sistema que se diseñe y estructure bajo la protección, el respeto del principio de igualdad y equidad de género, debe tener un enfoque diferencial en aquellas poblaciones históricamente marginadas de las dinámicas de protección del Estado.

4.6.Transparencia y buena gestión financiera: En términos generales, la transparencia y la rendición de cuentas son bastante limitadas, por ende, es necesario reforzar las estructuras de gobernanza escasamente desarrolladas, es importante defender la claridad, es decir, el acceso a la información y la trasparencia, tanto Gubernamental como de las entidades privadas que prestan servicios dentro del sistema pensional, por ello es clave la descripción de la distribución de los recursos divulgando frente a sus afiliados y potenciales afiliados las condiciones y riesgos reales de una eventual pensión por cualquiera de los riesgos, no es admisible una descripción etérea y compleja.

La Ley 1712 de 2014 referente a la transparencia y el acceso a la Información pública Nacional, consagra el denominado "Principio de la divulgación proactiva de la información", principio clave para construir confianza en estos momentos de crisis o en sistemas donde la misma ciudadanía posee múltiples reparos, en atención a las ineficiencias que contienen, máxime si tenemos en cuenta que, en estos casos, privados prestan servicios con connotaciones de función pública.

> "El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros."

En efecto, el reseñado principio debe operar tanto en el sistema público como en el privado, y es esta último vale la pena señalar que de las nueve AFP que iniciaron en un principio operando el RAIS, a la fecha solamente operan cuatro, con el agravante que dos concentran más del 85% de todos los afiliados del sistema. El problema es que no se pueden comparar costos, rentabilidad y calidad de los servicios prestados de forma clara y de cara a la ciudadanía, y en la práctica a los afiliados les son cobradas comisiones que no varían entre las distintas AFP, lo que resulta paradójico porque no todas poseen los mismos gastos, sus afiliados y riesgos varían, con el agravante de poseer costos administrativos altos comparados con otros países donde funciona el sistema privado.

"La poca transparencia con la cual las AFP y la Superintendencia Financiera hacen publica la escasa información sobre el tema, limita no solo las decisiones de los afiliados, sino también la investigación y la fiscalización del sistema por parte de entidades independientes"[35].

4.7. Participación de los interlocutores sociales y consulta con otras partes interesadas: "El Convenio núm. 102 de la OIT destaca la importancia del diálogo social y la representación de las personas protegidas en los órganos de gobernanza de la seguridad social. La gestión participativa de los sistemas de seguridad social se encuentra establecida desde largo tiempo atrás en las normas internacionales de seguridad social".[36]

La reforma pensional representa un tema serio que requiere un debate amplio de cara a la ciudadanía, no produce confianza que el Gobierno envíe mensajes contradictorios, y entregue partes de la reforma pensional a cuenta gotas, sumado a los parches y reformas por la puerta de atrás que ha venido imponiendo o intentando imponer, representadas en el PND y los Decretos Ley 558 y 802 de 2020, los cuales no tenían ninguna relación con la pandemia y correspondían a problemas estructurales que ya existían y afortunadamente no pasaron el examen de Constitucionalidad.

El Gobierno creó la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez en el 2019, con el objetivo de realizar un diagnóstico y la mejor reforma pensional posible. Por ello no se entiende como ahora se niega la intención de presentar una reforma pensional y de forma paralela el mismo Gobierno declara que en este Gobierno habrá reforma pensional, lo cual preocupa, en tanto la Comisión no paso de ser un escenario simbólico y a la fecha pese a la insistencia se desconocen los soportes técnicos de la reforma.

Esta comisión está conformada por

Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Superintendencia Financiera de Colombia, Unidad de Regulación Financiera y Colpensiones.

Fuente: Comisión de Reforma de Protección a la vejez.

[34] Ibidem.

[35] Farné Stefano. Op. Cit ., p. 16.

[36] Ortiz Isabel, Durán-Valverde Fabio, Urban Stefan, Wodsak Veronika, Zhiming Yu ESS. "La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018) – Extensión de la Seguridad Social Documento de trabajo núm. 63 Departamento de Protección Social OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. p. 23.

Es necesario que se llamen a las cosas por su nombre, la reforma de protección a la vejez = Reforma pensional. La Comisión de Reforma de Protección la Vejez no puede ser una comisión simbólica donde se escucha, pero no se incorporan propuestas ni se hace concertación con los interesados.

Es preocupante que pese a sendas comunicaciones y asistir a sus sesiones, la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez no entrega respuestas y cifras que sustenten sus avances, dando respuestas parciales y que evaden el fondo de los cuestionamientos, con el agravante que reconocieron que para el 2020 no tenía tan siquiera programada agenda, al ser cuestionados sobre ella en el primer trimestre del año, y a la fecha no hemos recibido ni información adicional ni una invitación a continuar en el proceso constructivo.

Es necesario que la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez elabore su plan de trabajo para lo que queda 2020 y el 2021 donde los planteamientos de los académicos, centros de pensamiento, la ciudadanía y la OIT sean incluidos, no podemos permitir que pase lo mismo que con la Reforma Tributaria que fue aprobada pese al rechazo de académicos expertos, quienes solo fueron escuchados de forma simbólica.

No es posible que se presenten diagnósticos parciales que ignoran que los problemas de cobertura en pensiones provienen tanto de los fondos privados como de los fondos públicos, y que el modelo actual fracaso. La seguridad social y la pensión son parte de las garantías del Estado, no podemos estructurar un sistema de pensiones dándole la espalda a la realidad de nuestro precario mercado laboral con altos porcentajes de informalidad.

Garantizar la participación de los actores sociales en la dirección y gestión del fortalecimiento de protección a la vejez en función de la eficiencia y no de intereses particulares hace parte de un proceso de calidad, que no se quede en lo formal y simbólico, en tanto a largo plazo una decisión sin el debate suficiente podría acarrear costos más elevados y menoscabar la ya precaria protección de la vejez.

4.8. Suficiencia y previsibilidad: "Existe un amplio consenso sobre los retos de la protección social contemporánea. Son una tríada de objetivos con restricciones que interactúan entre sí: la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad. La cobertura se refiere a la cantidad de población con protección frente a los riesgos sociales y con acceso efectivo a prestaciones. La suficiencia –o adecuación de los beneficios– alude al nivel o cuantía de las prestaciones monetarias o en especie en términos absolutos o con respecto a diversos parámetros"[37].

"Según cifras del DANE, para 2020 el 12,7% de la población en Colombia tendrá más de 60 años, de los cuales, el 44,9% serán hombres (2.893.374 personas) y el 55,1% serán mujeres (3.547.404 personas)"[38]. Cabe señalar, que el 45% de los adultos mayores del país ni reciben pensión ni se benefician de otros programas de protección de la vejez"[39]. En consecuencia, hablar de un ahorro individual cuando nunca ahorraron en toda su vida por las precarias condiciones del mercado laboral resulta ilógico.

Los vulnerables "son el mayor grupo de población en Colombia y en América Latina, 39 %, el gobierno y el país se enfrentan a la urgente necesidad de evitar su caída inminente en la pobreza o aun en la indigencia"[40], "gracias a la pandemia descubrió que casi la mitad del país, más del 40% de la población que había logrado superar la línea de pobreza, vivía de su trabajo en la calle sin ninguna protección social. Invisibles en el radar de las políticas públicas"[41].

"Para su información, desde hace mucho tiempo quedó claro que no se cumplió el supuesto de los economistas ortodoxos que planteó que, gracias a las transferencias condicionadas, como Familias en Acción, quienes superaban la pobreza entraban a la clase media. Muchos economistas que manejan políticas públicas han subestimado las realidades de la vida de la población, y con ello han hecho mucho daño a sociedades como la colombiana tan llena de desequilibrios sociales"[42]. En efecto, y como lo hemos reiterado, la insuficiencia de las pensiones y alternativas como sistemas de ahorro individual para quienes no tienen acceso a altos ingresos o no tienen ingresos constantes termina arrojando sistemática y exponencialmente a más personas hacia el pilar de los subsidios, lo que no solamente hace que se disminuya su capacidad adquisitiva de forma drástica en algunas ocasiones, sino que los envía a la pobreza y la pobreza extrema.

4.9. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica: La Recomendación 202 de la OIT en relación con la sostenibilidad financiera, fiscal y económica reseña:

> "k) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad;"
> "Los Miembros deberían considerar una serie de métodos para movilizar los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de población. Esos métodos, utilizados individualmente o en combinación, podrán consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones

[37] Bertranou, Fabio; y Pablo Casalí. 2018. "Transición a La Formalidad Y Protección Social." En Políticas De Formalización En América Latina. Avances Y Desafíos. Primera ed., José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana (Eds.), ch. 6: 171-194. Lima: ILO. p. 172.

[38] Guía ciudadana al Sistema de Pensiones y Protección de la Vejez en Colombia Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. Departamento de Economía, 2019.p.6.

[39] Ibid. p. 8.

[40] López Cecilia. "A proteger a los vulnerables". Consultado en: https://www.las2orillas.co/a-proteger-a-los-vulnerables/

[41] López Cecilia. El Gobierno descubrió a los vulnerables Consultado en: https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/el-gobierno-descubrio-a-los-vulnerables-540342

[42] López Cecilia. El Gobierno descubrió a los vulnerables Consultado en: https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/el-gobierno-descubrio-a-los-vulnerables-540342

> tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva."

Acorde con el Informe VI de Seguridad social para la justicia social y una globalización Equitativa. "Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, 2011", señaló. "La viabilidad y sostenibilidad de los sistemas de protección social se ha convertido en una gran preocupación para los países, independientemente de la fase de desarrollo económico en que se encuentren"[43].

> "No obstante, todo debate razonable sobre el tema de la viabilidad financiera debería centrarse no sólo en los costos y las repercusiones fiscales a corto plazo de los sistemas de seguridad social, sino que debería abarcar también una comparación entre los costos a corto y a más largo plazo y sus efectos y beneficios. A medida que las economías se desarrollan y tienen que encontrar el mejor equilibrio posible entre la esfera de gasto público social y otras esferas de gasto público que compiten con ella sigue planteándose el reto de mantener y ampliar el espacio fiscal"[44].

En efecto, pareciera que el afán por realizar reformas inconexas que no entienden el mercado laboral de Colombia, donde reina la informalidad vienen acrecentando más las problemáticas de una real protección a la vejez, máxime si se siguen omitiendo las múltiples ineficiencias de los sistemas actuales, la viabilidad financiera debe sustentante en costos fiscales razonables pero entender que este no es un negocio, ni es auto sostenible dada la alta desigualdad del país, los bajos ingresos que posee la generalidad de la población colombiana y la alta informalidad. De manera que debe pensarse en un equilibrio entre las prestaciones financiadas por las cotizaciones y las que se soportan en impuestos.

Es necesario reconocer los efectos positivos de la inversión social en la seguridad social como manera de reactivación de la económica y estabilización social, el mismo Baco Mundial viene señalando el incremento de la pobreza como un riesgo y obstáculo para la seguridad y la inversión.

En efecto, no podemos perder de vista que en la medida que aumente la formalización mejoraran los salarios reales y el sistema contributivo podrá contar con más recursos, pero para ello es necesario enfilar políticas enfocadas a comprender el mercado laboral. El "gasto público social y la recaudación se incrementan entre 2000 y 2015 en la mayoría de los países, sobresaliendo los casos de Argentina, Brasil, Costa Rica, Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador, que lo hacen por sobre los 5 puntos porcentuales"[45], Colombia se encuentra por debajo de esta cifra, razón por la cual la inversión en pensiones es necesario examinarla en contexto.

[43] 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO. p.103 consultado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf

[44] 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO. p.103 consultado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf

[45] Bertranou, Fabio; y Pablo Casalí. 2018. "Transición a La Formalidad Y Protección Social." En Políticas De Formalización En América Latina. Avances Y Desafíos. Primera ed., José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana (Eds.), ch. 6: 171-194. Lima: ILO. p. 174.

5. REFERENCIAS

Bertranou, Fabio; y Pablo Casalí. 2018. "Transición a La Formalidad Y Protección Social." En Políticas De Formalización En América Latina. Avances Y Desafíos. Primera ed., José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana (Eds.), ch. 6: 171-194. Lima: ILO.

BLOOMBERG.Tomado de https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-24/400-basis-points-for-an-index-fund-colombia-to-expose-high-fees

CICHON Michael y otros. Financiación de la protección social. Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Colección de informes OIT Núm. 74. Madrid. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_221564.pdf

CHACALTANA Juan; Leung Vicky; Vezza Evelyn. ¿PUEDEN AYUDAR LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS A LA TRANSICIÓN A LA FORMALIDAD?.

Farné Stefano; Nieto Ramos Alejandro. ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Análisis paramétrico y lecciones de política. Aprobado: 3 de noviembre de 2017.

Giraldo César y López M Cecilia."Los fondos privados de pensiones también acarrean problemas". El espectador. sept. 2018, consultado en: https://www.elespectador.com/noticias/economia/los-fondos-privados-de-pensiones-tambien-acarrean-problemas/

Guarnizo Diana; Uprimny Rodrigo. ¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad?. Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana.

Guía ciudadana al Sistema de Pensiones y Protección de la Vejez en Colombia Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. Departamento de Economía, 2019.

ILO. 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO.

International Labour Organization (ILO). 1944a: Declaración De Filadelfia. Relativa a Los Fines Y Objetivos De La Organización Internacional Del Trabajo. Conferencia General. [Mayo 10]: 1-4. Filadelfia: ILO. En URL: https://bit.ly/2J280MX.

ILO 1999. Memoria Del Director General: Trabajo Decente. En Conferencia General, 87ª reunión: 1-72. [Junio], Ginebra: ILO. En URL https://bit.ly/2UuHYWS

López, Cecilia. Parches y no reforma pensional. Portafolio. Consultada en: https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/parches-y-no-reforma-pensional-analisis-cecilia-lopez-montano-542291.

López Cecilia. "A proteger a los vulnerables". Consultado en: https://www.las2orillas.co/a-proteger-a-los-vulnerables/
López Cecilia. El Gobierno descubrió a los vulnerables Consultado en: https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/el-gobierno-descubrio-a-los-vulnerables-540342

López Cecilia. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE ALTERNATIVAS DE REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA REGÍMENES ESPECIALES EN PENSIONES, UN ANÁLISIS NECESARIO. CiSoe, julio de 2018.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. De beneficiarias a ciudadanas: Acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina. CEPAL. Santiago. 2019.

Ortiz Isabel, Durán-Valverde Fabio, Urban Stefan, Wodsak Veronika, Zhiming Yu ESS. "La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018) – Extensión de la Seguridad Social Documento de trabajo núm. 63 Departamento de Protección Social OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

OIT. América Latina y el Caribe: Primero de Mayo en confinamiento, consultado en: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_743342/lang--es/index.htm?shared_from=shr-tls

Organización Internacional del Trabajo. Hechos concretos sobre la seguridad social. Ginebra. Oficina internacional del Trabajo. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

OIT. Las pensiones no contributivas son viables para combatir la pobreza en Perú., consultado en: https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_185831/lang--es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo. Principios y normas de la seguridad social. Recuperado de: http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_sos/formacion_distancia/modulo_002/02_unidad02.pdf

Organización Internacional del Trabajo. Igualdad de género y no discriminación en la gestión del empleo. Guía para la acción. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_326274.pdf

Organización Internacional del Trabajo. Inclusión y protección social para el sector rural en el Marco del postconflicto. Recuperado: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_510749.pdf

OIT. 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO. p.103 consultado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf

OIT.2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO. p.103 consultado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf

6. JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional. Sentencia C- 410 de 1994. MP: Carlos Gaviria Diaz.

Corte Constitucional sentencia C- 155 de 1997. MP: FABIO MORON DIAZ.

Corte Constitucional. Sentencia C- 789 de 2002. MP: Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional. Sentencia C- 1054 de 2004. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia C- 242 de 2009. MP: Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. Sentencia C- 242 de 2009. MP: Mauricio González Cuervo

Corte Constitucional. Sentencia C-428 de 2009. MP: Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. Sentencia T-414 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencie C- 529 de 2010. MP: Mauricio González Cuervo

Corte Constitucional. Sentencia T-662 de 2011. MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional. Sentencie C- 767 de 2014. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional. Sentencia C- 586 de 2016. MP: Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional. Sentencia T- 360 de 2018. MP: Antonio José Lizarazo Ocampo.

Corte Constitucional. Sentencia C- 083 de 2019. MP: Alberto Rojas Ríos.

7. CONVENIOS

Convenio de la OIT sobre la seguridad social -norma mínima- de 1952

Convenio de la OIT sobre la igualdad de trato en seguridad social de 1962

Convenio de la OIT sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de 1964.

Convenio de la OIT sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes de 1967.

Convenio de la OIT sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad de 1969.

Convenio de la OIT sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social de 1982.

Convenio de la OIT sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo de 1982.

Convenio de la OIT sobre la protección de la maternidad del 2000.

8. CONFLICTO DE INTERESES (LEY DE 2003 DE 2019)

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

> **El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto.** Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de acto legislativo, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar, con el relacionamiento con las administradoras de pensiones. Por lo cual, nos limitamos a presentar algunos posibles conflictos de interés que pueden llegar a presentarse con relación al sector financiero, aseguradores de riesgos y con las AFP, sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

En el presente Proyecto de Acto Legislativo se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades de administración de fondos de pensiones, **relaciones que no incluyen en ninguna instancia la relación de afiliado con su AFP, en tanto la misma se genera en virtud de la obligatoriedad de pertenecer al sistema de seguridad social o las referentes a pensiones voluntarias e incluso lo concerniente a cesantías, máxime si tenemos en cuenta que ya se han modificado estos ítems mediante el acto legislativo 01 de 2005"**

9.PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se propone a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República las siguientes modificaciones de forma, sobre el proyecto en los siguientes términos**:**

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO	JUSTIFICACIÓN
Ajustes al inciso 1 del Parágrafo 1	**Ajustes al inciso 1 del Parágrafo 1**	**JUSTIFICACIÓN**
Suprimir las comillas ("") al inicio y final del inciso. "…..con cargo a recursos de naturaleza pública sin **perjuicios** del régimen de transición …" "en el siguiente **párrafo**"	Suprimir las comillas ("") al inicio y final del inciso. "con cargo a recursos de naturaleza pública sin **perjuicio** del régimen de transición .." "en el siguiente **inciso**"	Se propone para dar mayor claridad suprimir las comillas ("") al inicio y final del inciso. Se propone para dar mayor claridad suprimir la "s" en el término "sin perjuicio**s** del régimen de transición …" Se propone cambiar el término párrafo por inciso, dado que, aunque poseen el mismo significado por técnica legislativa, el término inciso da mayor claridad.
Ajuste al inciso 2 del Parágrafo 1	**Ajuste al inciso 2 del Parágrafo 1**	**JUSTIFICACIÓN**
Suprimir las comillas ("") al inicio y final del inciso. "por los primeros (5) años"	Suprimir las comillas ("") al inicio y final del inciso. por los primeros **cinco** (5) años	Se propone para dar mayor claridad suprimir comillas ("") al inicio y final del inciso. Se propone para dar mayor claridad y uniformidad escribir los años del régimen de transición en letra y número.
Ajuste al inciso 3 del Parágrafo 1.	**Ajuste al inciso 3 del Parágrafo 1.**	**JUSTIFICACIÓN**
Suprimir las comillas ("") al inicio y final del inciso. "; **L**a seguridad social como derecho humano; **S**olidaridad y financiamiento colectivo; **D**erecho a las prestaciones en virtud de la ley; **N**o discriminación, igualdad de género; **T**ransparencia y buena gestión financiera; **P**articipación de los interlocutores sociales y consulta con otras partes interesadas; **S**uficiencia y previsibilidad; **S**ostenibilidad financiera, fiscal y económica".	Suprimir las comillas ("") al inicio y final del inciso. "; **l**a seguridad social como derecho humano; **s**olidaridad y financiamiento colectivo; **d**erecho a las prestaciones en virtud de la ley; **n**o discriminación, igualdad de género; **t**ransparencia y buena gestión financiera; **p**articipación de los interlocutores sociales y consulta con otras partes interesadas; **s**uficiencia y previsibilidad; **s**ostenibilidad financiera, fiscal y económica".	Se propone para dar mayor claridad suprimir comillas ("") al inicio y final del inciso Para mayor claridad la primera letra de todos los principios se deja en minúscula luego del (;) punto y coma.

10. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, **dar primer debate** al Proyecto de Acto Legislativo No. 21 de 2020 Senado **"**Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005", conforme al pliego de modificaciones propuesto en la presente ponencia y el TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO reseñado a continuación.

Cordialmente,

Angélica Lozano Correa
Senadora de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 21 DE 2020 SENADO
"Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005"
* * *

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

ARTÍCULO 1. OBJETO. El presente Acto Legislativo tiene como objeto modificar el artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005.

ARTÍCULO 2. MODIFICACIÓN: Modificar el artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, en el parágrafo 1o, el cual quedará así:

Parágrafo 1. A partir de la entrada en vigencia de la presente modificación del Parágrafo 1. del Acto Legislativo 01 de 2005, no podrán causarse pensiones superiores a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública sin perjuicio del régimen de transición contenido en el siguiente inciso que tiene como objetivo garantizar los derechos adquiridos y expectativas legítimas de quienes se encuentren cercanos a pensionarse.

A partir de la fecha de promulgación del presente Acto Legislativo y por los primeros cinco (5) años no podrán causarse pensiones superiores a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública, y a partir del 1o. de enero del sexto año posterior a la promulgación del presente Acto Legislativo, no podrán causarse pensiones superiores a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública.

Cualquier tipo de reforma al Sistema Pensional y a todo el sistema de protección a la vejez tendrá en cuenta los principios normativos de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, a saber : Equidad; la seguridad social como derecho humano; solidaridad y financiamiento colectivo; derecho a las prestaciones en virtud de la ley; no discriminación, igualdad de género; transparencia y buena gestión financiera; participación de los interlocutores sociales y consulta con otras partes interesadas; suficiencia y previsibilidad; sostenibilidad financiera, fiscal y económica.

ARTÍCULO 3. VIGENCIA. La presente modificación rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Angélica Lozano Correa
Senadora de la República

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 283 DE 2020 SENADO - 012 DE 2019 CÁMARA

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

Bogotá D.C.,

Senador
MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ
Presidente
Comisión Primera Permanente Constitucional
SENADO DE LA REPÚBLICA
E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"

Respetado Señor presidente:

En cumplimiento con el encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y ss, procedemos a rendir Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara *"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"*, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley orgánica fue radicado el día 22 de julio de 2019, siendo autores del mismo los Representantes a la Cámara José Daniel López Jiménez, Jorge Méndez Hernández, Karina Estefanía Rojano Palacios, David Ernesto Pulido Novoa, Jaime Rodríguez Contreras, Erwin Arias Betancur, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Oswaldo Arcos Benavides, Aquileo Medina Arteaga, Cesar Augusto Lorduy Maldonado, Héctor Javier Vergara Sierra, Julio Cesar Triana Quintero, José Luis Pinedo Campo, Jaime Rodríguez Contreras, Camilo Arango Cárdenas, José Luis Pinedo Campo y otras firmas ilegibles.

El 24 de julio de 2019 el proyecto de ley fue publicado en la Gaceta No. 657 de 2019.

El 5 de agosto de 2019 se designa como ponentes del proyecto a los Representantes a la Cámara José Daniel López Jiménez (Coordinador), Harry Giovanny González García (Coordinador), José Jaime Uzcátegui Pastrana, John Jairo Hoyos García, Adriana Magali Matiz Vargas, Inti Raúl Asprilla Reyes, Carlos Germán Navas Talero, Luis Alberto Alban Urbano.

El día 12 de septiembre, de conformidad con lo establecido en el artículo 230 de la Ley 5 de 1992, se llevó a cabo audiencia pública del proyecto, con las intervenciones que se describen a continuación:

Intervención del señor Francisco José Chaux, viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior
Para el viceministro, el proyecto de ley es un paso muy importante para optimizar la articulación institucional del Estado, mejorando la forma como se relacionan el centro y la periferia del país, por medio de la descentralización administrativa, logrando progresivamente un mejor desarrollo del ordenamiento colombiano.

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

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

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

Intervención del señor Wilmar Barbosa, alcalde de la ciudad de Villavicencio
El alcalde mencionó la importancia de darle un tratamiento diferenciado a las 32 ciudades capitales, ya que el 72% de la población colombiana vive en ellas. Mencionó que las ciudades capitales son las mayores receptoras de migrantes, tanto nacionales como extranjeros y actualmente no tienen la capacidad financiera para afrontar este flujo migratorio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Intervención del señor Roberto Lippi, director de ONU Hábitat
El director de ONU Hábitat empieza su intervención reconociendo la asimetría del territorio colombiano. También, que Colombia es un país de muchas ciudades, lo que lleva a que el 78% de la población, según cifras del 2017 del DANE, viva en ellas. Estableció que existen regiones funcionales, lo que significa que hay ciudades que tienen la capacidad de ser jalonadoras de desarrollo para los municipios que estén más rezagados de la región.
Terminó su intervención hablando del soporte metodológico realizado por ONU Habitat para la elaboración del proyecto, indicando que para su construcción se sometió la propuesta a grupos focales que ayudaron a la configuración final de la iniciativa.

1. El proyecto fue anunciado entre otras fechas, el 30 de octubre de 2019 según consta en Acta No. 23 de la misma fecha.

2. El día 5 de noviembre de 2019 fue aprobado en primer debate el proyecto de ley orgánica, según consta en Acta No. 24 de noviembre 05 de 2019.

3. Para el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, el proyecto fue anunciado en la sesión del día 9 de diciembre de 2019.

4. En sesión plenaria de la Cámara de Representantes, el proyecto fue aprobado en segundo debate el día 10 de diciembre de 2019 con las mayorías requeridas por la Constitución y la Ley.

5. El 1 de junio de 2020 la mesa directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designa ponentes a los Senadores Germán Varón Cotrino, Fabio Amín Saleme -como coordinadores ponentes-, María Fernanda Cabal Molina, Juan Carlos García Gómez, Gustavo Petro Urrego, Julián Gallo Cubillos, Iván Name Vásquez, Roosvelt Rodríguez Rengifo, Alexander López Maya y Carlos Guevara Villabón.

II. OBJETO DEL PROYECTO

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

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

Capitulo I. - Las ciudades capitales y el desarrollo territorial
El artículo 320 de la Constitución señala que la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distintos regímenes para su organización, gobierno y administración.
Las ciudades capitales tienen una importancia económica especial y diferencias poblacionales con respecto a los otros municipios, que ameritan la creación de un régimen especial acorde con sus particularidades, que les permita a su vez, el cumplimiento eficiente de sus competencias. En ese escenario, el artículo 2 del Proyecto de Ley crea la categoría de municipios "ciudad capital", dotando a las ciudades capitales de un régimen diferenciado, reconociéndolas como epicentros de desarrollo territorial.

Así, por ejemplo, en estudio del Banco de la República se señaló que *"Si se define el PIB urbano como el agregado de la producción del sector industrial, de servicios y el financiero, tendríamos que en seis departamentos se concentra cerca del 80% de dicha producción. Ordenados de acuerdo a su participación, dichos departamentos corresponden a Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Atlántico y Bolívar (…) Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Barranquilla y Cartagena, capitales de esos departamentos (…) representan el 72% de la población residente en las capitales departamentales y 42% de la población residente en las cabeceras urbanas del país. Estas capitales, junto con sus áreas metropolitanas, concentran la mayor parte del capital humano del país y son también, en la mayoría de los casos, el área urbana más representativa de la región a la cual pertenecen"* (BANCO DE LA REPÚBLICA, 2014, prólogo). Es esa medida, se reconoce la importancia económica de las ciudades capitales en el país.

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

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

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

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

Teniendo en cuenta la necesidad de compensar las cargas adicionales que deben asumir las ciudades capitales, sobre todo, en materia de recepción de población y reparar los efectos que situaciones como el conflicto armado, las migraciones o la pobreza han generado en su territorio, en el capítulo I del Proyecto de Ley se establecen dos elementos diferenciadores de esta categoría de municipios, referentes a la asignación de recursos y reglas focalizadas, los cuales van encaminados a la protección de los derechos de las personas residentes de las ciudades capitales para garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos y funciones a cargo de las alcaldías municipales de las ciudades capitales. De igual manera, se tendrán en cuenta como criterios para que opera la compensación, el índice de pobreza multidimensional y el desempleo, los cuales en muchos casos están asociados a los fenómenos del desplazamiento y migraciones.

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

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

Capitulo III. – Áreas Metropolitanas y cooperación horizontal
En este capítulo a partir de la adición del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 se establece la posibilidad que las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos puedan constituir áreas metropolitanas.

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

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

Así mismo, establece que las normas que han servido para hacer más eficiente la administración tributaria en Bogotá se puedan aplicar en las demás ciudades capitales.
Finalmente, contempla como instrumento de eficiencia y racionalización de su administración, la posibilidad que las ciudades capitales se organicen con mayor flexibilidad de conformidad con sus especificidades y responsabilidades.

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

Banco de la República, Luis Armando Galvis (Editor), *Economía de las grandes ciudades de Colombia: seis estudios de caso. Colección de Economía Regional*. (2014)
MIGRACIÓN COLOMBIA, *Más de 870 mil venezolanos están radicados en Colombia. Comunicado oficial de prensa, 18 de julio 2018*. (2018)

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

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	CAMBIO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DE LA REPÚBLICA	JUSTIFICACIÓN
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la categoría de municipios "ciudades capitales", adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.	Sin modificaciones	
Artículo 2. Categoría de municipios ciudades capitales. De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales". El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica.	**Artículo 2. Categoría de municipios ciudades capitales.** De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales". El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica.	Se adiciona un inciso nuevo el cual pretende dar mayor claridad al régimen por el cual se regirán las ciudades capitales, el cual debe estar en sintonía y concordancia con las normas de desarrollo urbano y territorial, así como con la política pública del sistema de ciudades contemplada en el CONPES 3819 de 2014.
No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital. Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos. Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las leyes especiales que se dictan para definir su organización, funcionamiento, recursos y competencias, y, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, a las normas vigentes que rigen para los demás municipios.	No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital. Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos. Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las leyes especiales que se dictan para definir su organización, funcionamiento, recursos y competencias, y, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, a las normas vigentes que rigen para los demás municipios. <u>El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades.</u>

Parágrafo. Para los fines de la ley 617 del 2000, aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley. | **Parágrafo.** Para los fines de la ley 617 del 2000, aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley. | |
| **Artículo 3. Asignación de recursos y reglas focalizadas.** Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas e instrumentos de discriminación positiva dirigidos a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales. | Sin modificaciones | |
| **Artículo 4. Compensación de cargas adicionales**. Las reglas de distribución de | Sin modificaciones | |

recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas. Esta asignación y distribución será reglamentada por la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones, de la que trata el artículo 7° de esta Ley, dentro del año siguiente a la sanción de la misma.		
CAPÍTULO II RELACIONES DE LAS CIUDADES CAPITALES CON LA NACIÓN Y OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES	Sin modificaciones	

Artículo 5. Coordinación. La Nación coordinará con las ciudades capitales el diseño y la ejecución de las políticas públicas que deban desarrollarse en sus territorios.		
Artículo 6. Obligación de consulta con ciudades capitales. La Nación y los Departamentos deberán consultar con las ciudades capitales aquellas regulaciones relacionadas con funciones o servicios en los que tengan competencias concurrentes. En todo caso, deberá consultarse con anterioridad a la expedición de reglamentos o normas de carácter general, o de una decisión administrativa en materia de educación, salud, tránsito y transporte urbano, ejecución de obras de ámbito regional, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, gestión de residuos y aseo, alumbrado público, regulaciones urbanísticas, temas tributarios y programas de vivienda que se promuevan en sus territorios. Cuando se trate de la regulación o autorización de una actividad que genere un impacto especial en una ciudad capital, incluidas las de carácter tributario, las autoridades nacionales o departamentales deberán permitir la participación activa y eficaz de la misma y se tendrán	Se elimina el artículo en su totalidad	Las consultas hacen compleja la toma de decisiones y lleva a una ineficiencia en la ejecución de políticas públicas en los territorios.

en cuenta sus observaciones sobre la protección del ambiente y la salubridad de la población, así como del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades. En los mecanismos de consulta y participación que adopten las autoridades nacionales en virtud de lo previsto en este artículo, deberán oír igualmente a las autoridades departamentales, con el fin de garantizar la colaboración armónica entre todos los niveles de gobierno. Los procedimientos previstos en este artículo forman parte de la actuación administrativa previa a la expedición del acto correspondiente. Los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo. La consulta tiene carácter no vinculante, sin embargo, los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo. El proceso de consulta no podrá superar seis (6) meses contados a partir de su inicio. En caso de no llegarse a acuerdos, la Nación y los Departamentos, podrán continuar con el desarrollo de la función o servicio, sin que sea necesario acuerdo con la respectiva ciudad capital.		

Parágrafo. El presente artículo no aplicará en lo atinente a la relación entre el Departamento de Cundinamarca y la ciudad de Bogotá D.C.		
Artículo 7. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones. Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política y un representante de la Asociación colombiana de Concejos de Ciudades Capitales. La Comisión podrá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular	Se elimina la representación de la Federación Nacional de Departamentos.	Este proyecto de ley hace referencia a las ciudades capitales, por lo que no se justifica la presencia de delegados de la Federación Nacional de Departamentos.

efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.		
Artículo 8. Cesiones condicionadas. En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán ceder condicionalmente a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto del sector correspondiente y a mejorar la prestación de los servicios públicos y sociales. Cuando las ciudades capitales cumplan las condiciones anteriormente indicadas,	Sin modificaciones	

deberán recibir, las funciones, atribuciones o servicios que haga en su favor la Entidad nacional. La cesión condicionada exime de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero éste deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la cesión condicionada o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas. La cesión condicionada que las Entidades nacionales hagan a favor de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que éstas desarrollen. Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control		

fiscal por parte de la Contraloría General de la República. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la cesión condicionada, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República Producida la cesión condicionada, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital, los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones cedidas condicionalmente, teniendo como base los recursos asignados para el ejercicio de la función cedida condicionalmente en el año anterior y los incrementos a que haya lugar. El monto exacto de los recursos deberá establecerse en el respectivo convenio de cesión condicionada. **Parágrafo.** Se exceptúan del esquema de cesión condicionada de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.		

Artículo 9. Procedimiento para la cesión condicionada. Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la Republica y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.	Sin modificaciones	
Artículo 10. Requisitos para la cesión condicionada. Para que proceda la cesión condicionada deben cumplirse los siguientes requisitos: 1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital, al Presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital. 2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la cesión condicionada. 3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se ceden condicionadamente. 4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la	Sin modificaciones	

función cedida condicionalmente en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del convenio interinstitucional del que trata el artículo 8 de la presente Ley. 5. Objetivos y metas medibles del objeto de la cesión condicionada. 6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la cesión condicionada.		
Artículo 11. Convenios institucionales. Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la	Se elimina la consulta al gobernador respectivo.	De acuerdo a la autonomía de las ciudades capitales, que cuentan con su propio territorio e independencia frente a la planeación de su propia jurisdicción, no es necesaria la consulta al gobernador.

eficacia de las políticas y programas estatales. En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones. El convenio deberá indicar: 1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa la prestación de los servicios o la provisión de los bienes públicos en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos; 2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que cede condicionalmente a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La cesión condicional podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios,	En este numeral se elimina la frase que hace referencia a la atribución a las Asambleas Departamentales.	Esta disposición contenida en el numeral no se justifica, ya que las atribuciones a las Asambleas Departamentales, deben ser dadas por una ley diferente a esta. La disposición es inconstitucional, pues es la carta política la que otorga competencias a esos cuerpos colegiados.

pero también a las funciones de regulación y control. 3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.		
Artículo 12. Revocatoria de la cesión de competencias. La Nación reasumirá las funciones cedidas cuando no se estén cumpliendo las metas o los indicadores definidos por las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores.	Se redacta mejor el artículo sin perder su objetivo y sin condicionar la devolución de competencias a la nación.	Se considera importante que no se condicione de ninguna forma la devolución de las competencias a la nación cuando la ciudad capital no cumpla con las metas e indicadores acordados.
CAPÍTULO III ÁREAS METROPOLITANAS Y COOPERACIÓN HORIZONTAL **Artículo 13. Áreas Metropolitanas en ciudades capitales.** Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así:	Sin modificaciones	

Parágrafo 5. Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas de acuerdo con las siguientes normas: a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana. b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación; c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de		

las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.		
Artículo 14. Instrumentos de cooperación horizontal. Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital a fin de que pueda cumplir las funciones que se le cedieron condicionadamente cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.	Sin modificaciones	
CAPITULO IV **OTRAS DISPOSICIONES** **Artículo 15. Destinación de recursos.** Las ciudades capitales podrán destinar parte de las transferencias que haga la Nación para cubrir los gastos de operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales cedidas condicionalmente en el marco de la presente ley. Dichos recursos no podrán ser destinados al funcionamiento y	Sin modificaciones	

operación de los concejos y organismos de control y vigilancia en sus territorios.		
Artículo 16. Adopción de normatividad. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.	Sin modificaciones	
Artículo 17. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 61. Naturaleza.** En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias	Sin modificaciones	

y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias. **Parágrafo.** Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.		
Artículo 18. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 66. Representación Legal.** El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.	Sin modificaciones	
Artículo 19. Vigencia. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones	

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

5.1. <u>CONSTITUCIONAL:</u>

"…ARTICULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes…"

"…ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (…)

5.2. <u>LEGAL:</u>

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

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

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

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

VI. PROPOSICIÓN.

Considerando los argumentos expuestos, proponemos a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al proyecto de ley orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara "*Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones",* según el texto propuesto en esta ponencia.

Atentamente,

GERMÁN VARÓN COTRINO (C) **FABIO AMÍN SALEME (C)**

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ **CARLOS GUEVARA VILLABÓN**

MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA **ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO**

ALEXANDER LÓPEZ MAYA **JULIAN GALLO CUBILLOS**

IVÁN NAME VÁSQUEZ **GUSTAVO PETRO URREGO**

ALEXANDER LÓPEZ MAYA **JULIAN GALLO CUBILLOS**

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 283 DE 2020 SENADO - 012 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I
DE LAS CIUDADES CAPITALES Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

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

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

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

No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital.

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

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

El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades.

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

Artículo 3. Asignación de recursos y reglas focalizadas. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas e instrumentos de discriminación positiva dirigidos a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.

Artículo 4. Compensación de cargas adicionales. Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas. Esta asignación y distribución será reglamentada por la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones, de la que trata el artículo 7° de esta Ley, dentro del año siguiente a la sanción de la misma.

CAPÍTULO II
RELACIONES DE LAS CIUDADES CAPITALES CON LA NACIÓN Y OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES

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

Artículo 6. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones. Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política y un representante de la Asociación colombiana de Concejos de Ciudades Capitales.

La Comisión podrá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley.

El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.

Artículo 7. Cesiones condicionadas. En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán ceder condicionalmente a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto del sector correspondiente y a mejorar la prestación de los servicios públicos y sociales.

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

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

Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la cesión condicionada, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

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

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

Artículo 8. Procedimiento para la cesión condicionada. Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la Republica y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.

Artículo 9. Requisitos para la cesión condicionada. Para que proceda la cesión condicionada deben cumplirse los siguientes requisitos:

1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital, al Presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital.
2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la cesión condicionada.
3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se ceden condicionadamente.
4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la función cedida condicionalmente en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del convenio interinstitucional del que trata el artículo 8 de la presente Ley.
5. Objetivos y metas medibles del objeto de la cesión condicionada.
6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la cesión condicionada.

Artículo 10. Convenios institucionales. Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales.

En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones.

El convenio deberá indicar:
1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa la prestación de los servicios o la provisión de los bienes públicos en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos;
2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que cede condicionalmente a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La cesión condicional podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control.
3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.

Artículo 11. Revocatoria de la cesión de competencias. La Nación reasumirá las funciones cedidas cuando no se estén cumpliendo las metas o los indicadores definidos por las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores.

CAPÍTULO III
ÁREAS METROPOLITANAS Y COOPERACIÓN HORIZONTAL

Artículo 12. Áreas Metropolitanas en ciudades capitales. Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así:

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

a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana.
b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación;

c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.

Artículo 13. Instrumentos de cooperación horizontal. Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital a fin de que pueda cumplir las funciones que se le cedieron condicionadamente cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.

CAPITULO IV
OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 14. Destinación de recursos. Las ciudades capitales podrán destinar parte de las transferencias que haga la Nación para cubrir los gastos de operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales cedidas condicionalmente en el marco de la presente ley.

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

Artículo 15. Adopción de normatividad. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 61. Naturaleza. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Parágrafo. Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

Artículo 17. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 66. Representación Legal. El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos.

La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.

Artículo 18. Vigencia. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

GERMÁN VARÓN COTRINO (C)

FABIO AMÍN SALEME (C)

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ

CARLOS GUEVARA VILLABÓN

MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO

ALEXANDER LÓPEZ MAYA

JULIAN GALLO CUBILLOS

IVÁN NAME VÁSQUEZ

GUSTAVO PETRO URREGO

CONTENIDO

Gaceta número 1090 - Martes 13 de septiembre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Acto legislativo número 21 de 2020 Senado, "Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005". 1

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley orgánica número 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones. 8

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2020

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 1486 | Bogotá, D. C., lunes, 14 de diciembre de 2020 | EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 283 DE 2020 SENADO, 012 DE 2019 CÁMARA

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

Bogotá D.C.,

Honorable Senador
MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ
Presidente
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"

Respetado Señor presidente:

En cumplimiento con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado, rindo informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones". El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

1. El proyecto de ley orgánica fue radicado el día 22 de julio de 2019, siendo autores del mismo los Representantes a la Cámara José Daniel López Jiménez, Jorge Méndez Hernández, Karina Estefanía Rojano Palacios, David Ernesto Pulido Novoa, Jaime Rodríguez Contreras, Erwin Arias Betancur, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Oswaldo Arcos Benavides, Aquileo Medina Arteaga, Cesar Augusto Lorduy Maldonado, Héctor Javier Vergara Sierra, Julio Cesar Triana Quintero, José Luis Pinedo Campo, Jaime Rodríguez Contreras, Camilo Arango Cárdenas, José Luis Pinedo Campo y otras firmas ilegibles.

2. El 24 de julio de 2019 el proyecto de ley fue publicado en la Gaceta No. 657 de 2019.

3. El 5 de agosto de 2019 se designa como ponentes del proyecto a los Representantes a la Cámara José Daniel López Jiménez (Coordinador), Harry Giovanny González García (Coordinador), José Jaime Uzcátegui Pastrana, John Jairo Hoyos García, Adriana Magali Matiz Vargas, Inti Raúl Asprilla Reyes, Carlos Germán Navas Talero, Luis Alberto Alban Urbano.

4. El día 12 de septiembre de 2019, de conformidad con lo establecido en el artículo 230 de la Ley 5 de 1992, se llevó a cabo audiencia pública del proyecto, con las intervenciones que se describen a continuación:

Intervención del señor Francisco José Chaux, viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior
Para el viceministro, el proyecto de ley es un paso muy importante para optimizar la articulación institucional del Estado, mejorando la forma como se relacionan el centro y la periferia del país, por medio de la descentralización administrativa, logrando progresivamente un mejor desarrollo del ordenamiento colombiano.
Sin embargo, estableció la importancia de articular el proyecto con el principio de República unitaria que caracteriza al Estado colombiano, haciendo de esta manera énfasis en dos puntos importantes sobre el tema. El primero, referente al manejo presupuestal, ya que considera que es importante adecuar el presupuesto de los territorios a las necesidades del siglo XXI, pero sin dejar de lado los requisitos fiscales del Ministerio de Hacienda. Señaló la necesidad de armonizar el presente proyecto de ley con la Ley 1962 de 2019, Ley de Regiones, para que no se repitan funciones entre instituciones y así, se puedan cumplir las necesidades básicas del Estado y no se formen republicas independientes. El segundo punto al que hizo referencia es la importancia de vincular al Departamento Nacional de Planeación, ya que este mismo ente fue quien creó la misión de descentralización.
Finalmente, mencionó que la figura de delegación del proyecto se debe armonizar con el proyecto de ley del Senador Rodrigo Lara sobre la experimentación e hizo énfasis en la importancia de tener entidades territoriales eficientes y eficaces para poder defender los Derechos Humanos.

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

Intervención del señor Wilmar Barbosa, alcalde de la ciudad de Villavicencio
El alcalde mencionó la importancia de darle un tratamiento diferenciado a las 32 ciudades capitales, ya que el 72% de la población colombiana vive en ellas. Mencionó que las ciudades capitales son las mayores receptoras de migrantes, tanto nacionales como

extranjeros y actualmente no tienen la capacidad financiera para afrontar este flujo migratorio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Intervención del señor Roberto Lippi, director de ONU Hábitat
El director de ONU Hábitat empieza su intervención reconociendo la asimetría del territorio colombiano. También, que Colombia es un país de muchas ciudades, lo que lleva a que el 78% de la población, según cifras del 2017 del DANE, viva en ellas. Estableció que existen regiones funcionales, lo que significa que hay ciudades que tienen la capacidad de ser jalonadoras de desarrollo para los municipios que estén más rezagados de la región.

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

1. El proyecto fue anunciado entre otras fechas, el 30 de octubre de 2019 según consta en Acta No. 23 de la misma fecha.

2. El día 5 de noviembre de 2019 fue aprobado en primer debate el proyecto de ley orgánica, según consta en Acta No. 24 de noviembre 05 de 2019.

3. Para el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, el proyecto fue anunciado en la sesión del día 9 de diciembre de 2019.

4. En sesión plenaria de la Cámara de Representantes, el proyecto fue aprobado en segundo debate el día 10 de diciembre de 2019 con las mayorías requeridas por la Constitución y la Ley.

5. El 23 de enero de 2020, la Secretaría de la Comisión Primera de Senado recibe el expediente del proyecto y se presta darle trámite.

6. El 1 de junio de 2020 la mesa directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designa ponentes a los Senadores Germán Varón Cotrino, Fabio Amín Saleme -como coordinadores ponentes-, María Fernanda Cabal Molina, Juan Carlos García Gómez, Gustavo Petro Urrego, Julián Gallo Cubillos, Iván Name Vásquez, Roosvelt Rodríguez Rengifo, Alexander López Maya y Carlos Guevara Villabón.

7. El 24 de noviembre de 2020 el proyecto inicia su tercer debate en Comisión Primera de Senado, con ponencia positiva de los ponentes. Durante el debate, se aprueban 12 de los 18 artículos del texto propuesto y se solicita la realización de un Foro por parte del Senador Roy Barreras para escuchar el gobierno nacional y otros interesados.

8. El foro solicitado por el Senador y aprobado por la Comisión Constitucional Permanente del Senado, se realiza el día lunes 30 de noviembre de 2020. Durante el foro presidido por el Coordinador Ponente Senador Germán Varón Cotrino se escucharon a los siguientes invitados:

   - Doctora Luz María Zapata Zapata, Directora Ejecutiva de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales.

     En su intervención, la directora de la Asocapitales invita a los Senadores a apoyar la iniciativa pues según el CONPES del Sistema de Ciudades (3819 de 2014) en Colombia para el 2050 la población que vivirá en centros urbanos alcanzará los 52,6 millones de habitantes, equivalente al 86% de la población total proyectada y como tal debemos prepararnos para afrontar los retos que se avecinan. Las ciudades capitales tienen dinámicas sociales, culturales, políticas, económicas y urbanísticas propias, y el diseño institucional actual debe ser ajustado para hacer frente a las necesidades actuales y futuras. Las capitales deben afrontar retos importantes motivadas por su crecimiento poblacional, sus economías más desarrolladas, la demanda cada vez mayor de servicios sociales básicos o estatales asentados en la capital, los cuales exigen mayores esfuerzos fiscales, administrativos, en infraestructura, gobernanza, entre otros. Algunas de las ciudades capitales han desarrollado capacidades institucionales que les permitirían ejercer competencias mucho mayores que las atribuidas ordinariamente a los municipios. Esas realidades de las ciudades capitales deben ser abordadas bajo los principios de colaboración y coordinación, para que entre la institucionalidad local y la nacional, se presten mejores servicios que demandan los habitantes. Desde la Asociación acompañan esta iniciativa que en buena hora busca crear mecanismos efectivos para asegurar la participación armónica de los distintos niveles de gobierno en la toma de las decisiones que les conciernen mutuamente. Resulta indispensable adoptar y poner en marcha instrumentos dirigidos a conseguir un esquema de distribución de competencias soportado en

la evaluación de las capacidades institucionales de los gobiernos locales, en busca del goce efectivo de los derechos de todos los habitantes de sus territorios.

- Doctor Didier Tavera, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Departamentos.

Durante la intervención manifestó: celebramos el objetivo de esta iniciativa, pues busca fortalecer administrativa y financieramente a las ciudades reconociendo su papel fundamental a la hora de ejecutar las políticas públicas en los territorios, y demostrando la necesidad de continuar con la descentralización política y administrativa plasmada en la Constitución Política de 1991. No obstante, consideramos la existencia de algunos aspectos en donde es necesario crear una gobernanza más amplia y frente a los que respetuosamente sugerimos algunos cambios. Lo anterior, en aras de contribuir al cumplimiento del espíritu del proyecto. En la primera parte, haremos unos comentarios generales frente a algunos artículos y posteriormente, relacionaremos el articulado propuesto y los cambios que desde la FND proponemos con su respectiva justificación. Luego del análisis realizado, en los artículos 3º y 4º consideramos que, si bien el proyecto se refiere a diferentes características para la categorización de las ciudades capitales, con criterios que dispongan las cargas adicionales como reglas de distribución para compensarlas, se hace necesario especificar o puntualizar cómo se desarrollaría dicho precepto, puesto que los criterios consignados en el articulado no exponen con claridad frente a los criterios de distribución. Pese a la inclusión textual de "los departamentos" estos no tienen una participación directa o explicita en la Comisión, lo cual resulta ser indispensable para la evaluación de las políticas públicas que tengan un efecto no sólo en las ciudades capitales, sino que puedan tener repercusiones para los departamentos, y con ello hacer seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación. Por tanto, se propone que en dicho artículo se incluya la participación del gobernador del departamento al que pertenezca la ciudad capital que sea objeto en cada sesión. En el artículo 10 se establece la posibilidad de celebrar convenios institucionales para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, frente a lo que sugerimos que, la misma disposición se haga extensiva a los Departamentos para que de igual forma puedan suscribir estos convenios con las ciudades capitales, y así se puedan definir aspectos relevantes de la forma en la que se ejercerán competencias y la correcta armonía entre los tres niveles de gobierno.

- Doctor Héctor Riveros, consultor Asocapitales.

El invitado durante su intervención hizo referencia a las dudas que habían suscitado algunos de los artículos durante la sesión del 24 de noviembre en lo que se refiere a:

- La eliminación de los artículos que tratan sobre la cesión de competencias de las entidades nacionales a las ciudades capitales que demuestren y cumplan los requisitos exigidos en el proyecto no es posible, pues es la columna vertebral de la iniciativa con lo que se pretende que estas entidades territoriales acerquen los bienes y servicios del Estado al ciudadano y no se dupliquen la prestación de los mismos desde la nación y el municipio o distrito.
- De igual forma señala que comparte la posición del senador Barreras sobre la eliminación del artículo que hace referencia a la autorización de autorizar recursos de las transferencias para el cumplimiento de las funciones cedidas. Sobre lo cual solicita se elimine ese artículo.
- Coincide igualmente con varios de los senadores que se debe cambiar la expresión "cesión" por "delegación" pues es el término correcto que expresa el objetivo que se quiere lograr con las disposiciones legales contenidas en la iniciativa.
- En general manifiesta que el proyecto es necesario para dar un paso más hacia la descentralización y que las ciudades que puedan asumir nuevas funciones, deben hacerlo y así llevar a los ciudadanos más y mejores bienes y servicios para su bienestar, como fin último del Estado colombiano.

9. Una vez surtido el foro aprobado por la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, el proyecto es abordado en las sesiones formales de los días 24 de noviembre (se aprobaron 12 artículos) y 4 de diciembre de 2020, donde se aprueban los 6 artículos que hacían falta por votar con algunas modificaciones presentadas por los senadores y con las mayorías exigidas por la constitución y la ley. De esta manera se dio paso al segundo debate en el Senado de la República. Para ese debate, se designaron a los mismos ponentes que para el primer debate.

II. OBJETO DEL PROYECTO

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

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

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

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

La Carta Política adoptó como uno de los principios del sistema político el del reconocimiento de la autonomía territorial, que, sin embargo, no vino acompañado de la definición de reglas claras relacionadas con el ejercicio de competencias, ni con herramientas efectivas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.
De otra parte, los desarrollos legales no han sido sistemáticos y en la práctica han tenido como dificultad que no reconocen las diferencias que tienen entre sí los gobiernos locales, con lo que se tiene una normatividad homogénea para una realidad heterogénea, generando como consecuencia su ineficacia.

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

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

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

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

Capitulo I. - Las ciudades capitales y el desarrollo territorial
El artículo 320 de la Constitución señala que la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distintos regímenes para su organización, gobierno y administración.

Las ciudades capitales tienen una importancia económica especial y diferencias poblacionales con respecto a los otros municipios, que ameritan la creación de un régimen especial acorde con sus particularidades, que les permita a su vez, el cumplimiento eficiente de sus competencias. En ese escenario, el artículo 2 del Proyecto de Ley crea la categoría de municipios "ciudad capital", dotando a las ciudades capitales de un régimen diferenciado, reconociéndolas como epicentros de desarrollo territorial.
Así, por ejemplo, en estudio del Banco de la República se señaló que *"Si se define el PIB urbano como el agregado de la producción del sector industrial, de servicios y el financiero, tendríamos que en seis departamentos se concentra cerca del 80% de dicha producción. Ordenados de acuerdo a su participación, dichos departamentos corresponden a Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Atlántico y Bolívar (…) Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Barranquilla y Cartagena, capitales de esos departamentos (…) representan el 72% de la población residente en las capitales departamentales y 42% de la población residente en las cabeceras urbanas del país. Estas capitales, junto con sus áreas metropolitanas, concentran la mayor parte del capital humano del país y son también, en la mayoría de los casos, el área urbana más representativa de la región a la cual pertenecen"* (BANCO DE LA REPÚBLICA, 2014, prólogo). Es esa medida, se reconoce la importancia económica de las ciudades capitales en el país.

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

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

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

A estos dos factores, en los últimos años, como producto de la crisis que atraviesa Venezuela, se suma el incremento de migrantes venezolanos en Colombia. De acuerdo con Migración Colombia *"De los 870 mil venezolanos radicados en Colombia, cerca del 24%, equivalente a un poco más de 204 mil personas, se encuentran en la ciudad de Bogotá. El departamento de La Guajira registra el segundo lugar, con más de 101 mil registros, mientras que en Norte de Santander se estima, estarían radicados, más de 98 mil ciudadanos venezolanos. Otros departamentos que tienen una alta densidad de ciudadanos*

venezolanos en su territorio son Atlántico, con cerca de 84 mil registros, Antioquia, con más de 66 mil, Magdalena con un poco más de 39 mil, Bolívar con cerca de 36 mil y el Valle del Cauca con 33 mil". (MIGRACIÓN COLOMBIA, 2018).

Teniendo en cuenta la necesidad de compensar las cargas adicionales que deben asumir las ciudades capitales, sobre todo, en materia de recepción de población y reparar los efectos que situaciones como el conflicto armado, las migraciones o la pobreza han generado en su territorio, en el capítulo I del Proyecto de Ley se establecen dos elementos diferenciadores de esta categoría de municipios, referentes a la asignación de recursos y reglas focalizadas, los cuales van encaminados a la protección de los derechos de las personas residentes de las ciudades capitales para garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos y funciones a cargo de las alcaldías municipales de las ciudades capitales. De igual manera, se tendrán en cuenta como criterios para que opera la compensación, el índice de pobreza multidimensional y el desempleo, los cuales en muchos casos están asociados a los fenómenos del desplazamiento y migraciones.

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

El Proyecto de Ley contempla como instrumentos para fortalecer la descentralización: la coordinación, la consulta y la delegación.
1. La coordinación como instrumento pretende que las ciudades capitales sean partícipes en el diseño y la ejecución de las políticas públicas que deban desarrollarse en sus territorios.
2. A través de la "delegación" se pretende incentivar la delegación de competencias a las ciudades capitales, a partir de un procedimiento reglado en donde la figura procede previo al cumplimiento de unos requisitos establecidos en la Ley y un proceso de concertación entre las entidades involucradas. Se destaca que la iniciativa para la delegación de competencias proviene de la ciudad capital y no de la Nación, con lo cual se pretende incentivar la puesta en práctica de la figura. De igual manera, se establece la figura de los convenios institucionales como instrumento a partir del cual se desarrolla la delegación.

Capitulo III. – Áreas Metropolitanas y cooperación horizontal
En este capítulo a partir de la adición del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 se establece la posibilidad que las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos puedan constituir áreas metropolitanas.

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

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

Así mismo, establece que las normas que han servido para hacer más eficiente la administración tributaria en Bogotá se puedan aplicar en las demás ciudades capitales.
Finalmente, contempla como instrumento de eficiencia y racionalización de su administración, la posibilidad que las ciudades capitales se organicen con mayor flexibilidad de conformidad con sus especificidades y responsabilidades.

BIBLIOGRAFÍA
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-, Ana María Ibáñez y Andrés Moya (investigadores), *La población desplazada en Colombia: examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. (2007)
Banco de la República, Luis Armando Galvis (Editor), *Economía de las grandes ciudades de Colombia: seis estudios de caso. Colección de Economía Regional*. (2014)
MIGRACIÓN COLOMBIA, *Más de 870 mil venezolanos están radicados en Colombia. Comunicado oficial de prensa, 18 de julio 2018*. (2018)
RUEDA PLATA, J., *El campo y la ciudad: Colombia, de país rural a país urbano*, en Revista Credencial Historia No. 119 (1999). http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-119/el-campo-y-la-ciudad-colombia-de-pais-rural-pais-urbano

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE -SENADO DE LA REPÚBLICA-	MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA	JUSTIFICACIÓN
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la categoría de municipios "ciudades capitales", adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.	Sin modificaciones	
Artículo 2. Categoría de municipios ciudades capitales. De conformidad con lo estipulado en el Artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales". El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica. No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital. Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos. Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las leyes especiales que se dictan para definir su organización, funcionamiento, recursos y competencias, y, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, a las normas vigentes que rigen para los demás municipios. El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades. **Parágrafo.** Para los fines de la ley 617 del 2000, aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.	**Artículo 2. Categoría de municipios ciudades capitales.** De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales". El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica. No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital. Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos. Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las leyes especiales que se dictan para definir su organización, funcionamiento, recursos y competencias, y, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, a las normas vigentes que rigen para los demás municipios. El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades. **Parágrafo 1.** Para los fines de la ley 617 del 2000**,** aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.	Se adiciona un nuevo parágrafo 2 en atención a la proposición presentada por el HS Carlos Guevara que justificadamente ve la necesidad que el régimen especial de las ciudades capitales no vaya en contravía del régimen especial del Distrito Capital que cuenta con su propio marco normativo, para que este no se vea trasgredido por las nuevas disposiciones contenidas en este proyecto de ley.

	Parágrafo 2. Para el caso del Distrito Capital, el régimen especial de las ciudades capitales deberá armonizarse con el Decreto 1421 de 1993 o las norma que lo modifiquen o adicionen.	
Artículo 3. Asignación de recursos y reglas focalizadas. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán, dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas y medidas de acción afirmativa dirigidas a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.	Sin modificaciones	
Artículo 4. Compensación de cargas adicionales. Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas.	Sin modificaciones	
CAPÍTULO II **RELACIONES DE LAS CIUDADES CAPITALES CON LA NACIÓN Y OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES** **Artículo 5. Coordinación**. La Nación coordinará con las ciudades capitales el diseño y la ejecución de las políticas públicas que deban desarrollarse en sus territorios.	Sin modificaciones	
Artículo 6. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones. Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política y un representante de la Asociación colombiana de Concejos de Ciudades Capitales.	**Artículo 6. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones.** Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, un representante de la Federación Nacional de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política ~~y un representante de la Asociación colombiana de Concejos de Ciudades Capitales.~~	Se incluye un representante de la Federación Nacional de Departamentos, de acuerdo a las recomendaciones realizadas por esa Federación y en concordancia con el principio de coordinación entre las entidades territoriales. Se excluye a la Asociación Colombiana de Concejos de Ciudades Capitales para mantener la coordinación en el poder ejecutivo nacional y local.
La Comisión deberá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.	La Comisión deberá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.	
Artículo 7. Cesiones condicionadas. En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán ceder condicionalmente a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto del sector correspondiente y a mejorar la prestación de los servicios públicos y sociales. Cuando las ciudades capitales cumplan las condiciones anteriormente indicadas, deberán recibir, las funciones, atribuciones o servicios que haga en su favor la Entidad nacional. La cesión condicionada exime de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero éste deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la cesión condicionada o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas. La cesión condicionada que las Entidades nacionales hagan a favor de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que éstas desarrollen. Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento	**Artículo 7. ~~Cesiones condicionadas~~ Delegación.** En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto ~~del sector correspondiente y a mejorar la prestación de los servicios públicos y sociales.~~ y a hacer más eficiente el cumplimiento de las funciones del sector correspondiente. Cuando las ciudades capitales cumplan las condiciones anteriormente indicadas, deberán recibir, por delegación que haga en su favor la Entidad nacional, la función, atribución o servicio que hayan decidido asumir. La delegación exime de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero éste deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la delegación o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas. La ~~cesión condicionada~~ delegación de las competencias que las Entidades nacionales hagan a favor de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que éstas desarrollen. Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento	Se acogen las recomendaciones hechas por los Senadores Barreras y Guevara, para reemplazar la expresión "cesiones condicionadas" por el concepto de "delegación" que se atañe al concepto jurídico que se quiere usar para que sea posible asumir por las ciudades capitales las funciones que la nación le delegue (se remplaza la expresión a lo largo del artículo donde es utilizada). También se redacta mejor el inciso primero del artículo.

e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la cesión condicionada, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. Producida la cesión condicionada, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital, los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones cedidas condicionalmente, teniendo como base los recursos asignados para el ejercicio de la función cedida condicionalmente en el año anterior y los incrementos a que haya lugar. El monto exacto de los recursos deberá establecerse en el respectivo convenio de cesión condicionada.	e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. Producida la ~~cesión condicionada~~ delegación, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital, los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones ~~cedidas condicionalmente~~ delegadas, teniendo como base los recursos asignados para el ejercicio de la función ~~cedida condicionalmente~~ delegada en el año anterior y los incrementos a que haya lugar. El monto exacto de los recursos deberá establecerse en el respectivo convenio de ~~cesión condicionada~~ delegación.	

Parágrafo: Se exceptúan del esquema de cesión condicionada de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.	**Parágrafo.** Se exceptúan del esquema de ~~cesión condicionada~~ delegación de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.	
Artículo 8. Procedimiento para la cesión condicionada. Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la Republica y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.	**Artículo 8. Procedimiento para ~~cesión condicionada~~ la delegación.** Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la Republica y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.	Se modifica la expresión en consonancia con el artículo 7°.
Artículo 9. Requisitos para la cesión condicionada. Para que proceda la cesión condicionada deben cumplirse los siguientes requisitos: 1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital, al Presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital. 2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la cesión condicionada. 3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la	**Artículo 9. Requisitos para la ~~cesión condicionada~~ delegación.** Para que proceda la ~~cesión condicionada~~ delegación deben cumplirse los siguientes requisitos: 1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital, al Presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital. 2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la ~~cesión condicionada~~ delegación. 3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la	Se modifica la expresión en consonancia con el artículo 7°.

suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se ceden condicionadamente. 4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la función cedida condicionalmente en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del convenio interinstitucional del que trata el artículo 8 de la presente Ley. 5. Objetivos y metas medibles del objeto de la cesión condicionada. 6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la cesión condicionada.	suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se ~~ceden condicionadamente~~ delegan. 4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la función ~~cedida condicionalmente~~ delegada en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del convenio interinstitucional del que trata el artículo 8 de la presente Ley. 5. Objetivos y metas medibles del objeto de la ~~cesión condicionada~~ delegación. 6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la ~~cesión condicionada~~ delegación.	
Artículo 10. Convenios institucionales. Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el	**Artículo 10. Convenios institucionales.** Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el	Se modifica la redacción del numeral primero para mayor claridad.

mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales. En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones. El convenio deberá indicar: 1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa la prestación de los servicios o la provisión de los bienes públicos en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos; 2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que cede condicionalmente a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La cesión condicional podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control.	mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales. En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones. El convenio deberá indicar: 1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa ~~la prestación de los servicios o la provisión de los bienes públicos~~ el cumplimiento de las funciones en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos; 2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que delega ~~cede condicionalmente~~ a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La ~~cesión condicional~~ delegación podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control.	

3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.	3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.	
Artículo 11. Revocatoria de la cesión de competencias. La Nación reasumirá las funciones cedidas cuando no se estén cumpliendo las metas o los indicadores definidos por las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores.	**Artículo 11. Revocatoria de la ~~cesión~~ <u>delegación</u> de competencias.** La Nación reasumirá las funciones ~~cedidas~~ <u>delegadas</u> cuando no se estén cumpliendo las metas o los indicadores definidos por las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores.	Se reemplaza la expresión en consonancia con los demás artículos.
Artículo 12. Áreas Metropolitanas en ciudades capitales. Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así: **Parágrafo 5.** Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas de acuerdo con las siguientes normas: a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que	Sin modificaciones	

integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana. b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación; c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.		
Artículo 13. Instrumentos de cooperación horizontal. Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para	**Artículo 13. Instrumentos de cooperación horizontal.** Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para	Se reemplaza la expresión en consonancia a los demás artículos.

apoyar a otra ciudad capital y a otros municipios circunvecinos a fin de que pueda cumplir las funciones que se le cedieron condicionadamente cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.	apoyar a otra ciudad capital y a otros municipios circunvecinos a fin de que pueda cumplir las funciones <u>delegadas</u> que ~~se le cedieron condicionadamente~~ cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.	
CAPITULO IV OTRAS DISPOSICIONES		
Artículo 14. Adopción de normatividad. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.	Sin modificaciones	
Artículo 15. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 61. Naturaleza.** En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de	Sin modificaciones	

las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias. **Parágrafo.** Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.		
Artículo 16. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 66. Representación Legal.** El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.	Sin modificaciones	
Artículo 18. Vigencia. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones	

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

5.1. CONSTITUCIONAL:

"…ARTICULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes…"

"…ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (…)

5.2. LEGAL:

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

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

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

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

VI. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de una norma de procedimiento general y de cara a la creación de la categoría de municipios "ciudades capitales", por tanto, el beneficio no puede ser particular.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado *"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"*[1].

[1] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

VII. PROPOSICIÓN.

Considerando los argumentos expuestos, proponemos a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al proyecto de ley orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara "*Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones",* conforme con el siguiente texto propuesto.

Atentamente,

GERMÁN VARÓN COTRINO (C)

FABIO AMÍN SALEME (C)

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO

CARLOS GUEVARA VILLABÓN

ANGÉLICA LOZANO CORREA

MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA

JUAN CARLOS GARCIA GOMEZ

GUSTAVO PETRO URREGO

ALEXANDER LÓPEZ MAYA

JULIAN GALLO CUBILLOS

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 283 DE 2020 SENADO - 012 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I
DE LAS CIUDADES CAPITALES Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

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

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

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

No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital.

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

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

El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y

ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades.

Parágrafo 1. Para los fines de la ley 617 del 2000**,** aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.

Parágrafo 2. Para el caso del Distrito Capital, el régimen especial de las ciudades capitales deberá armonizarse con el Decreto 1421 de 1993 o las norma que lo modifiquen o adicionen.

Artículo 3. Asignación de recursos y reglas focalizadas. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán, dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas y medidas de acción afirmativa dirigidas a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.

Artículo 4. Compensación de cargas adicionales. Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas.

CAPÍTULO II
RELACIONES DE LAS CIUDADES CAPITALES CON LA NACIÓN Y OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES

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

Artículo 6. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones. Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, un representante de la Federación Nacional de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política.

La Comisión deberá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley.

El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.

Artículo 7. Delegación. En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto y a hacer más eficiente el cumplimiento de las funciones del sector correspondiente.

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

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

Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

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

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

Artículo 8. Procedimiento para la delegación. Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la Republica y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.

Artículo 9. Requisitos para la delegación. Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos:

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

Artículo 10. Convenios institucionales. Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales.

En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones.

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

Artículo 11. Revocatoria de la delegación de competencias. La Nación reasumirá las funciones delegadas cuando no se estén cumpliendo las metas o los indicadores definidos por las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores.

CAPÍTULO III
ÁREAS METROPOLITANAS Y COOPERACIÓN HORIZONTAL

Artículo 12. Áreas Metropolitanas en Ciudades Capitales. Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así:

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

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

Artículo 13. Instrumentos de cooperación horizontal. Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital y a otros municipios circunvecinos a fin de que pueda cumplir las funciones delegadas cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.

CAPITULO IV
OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 14. Adopción de normatividad. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 61. Naturaleza. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Parágrafo. Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 66. Representación Legal. El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos.

La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la Contraloría Distrital

Artículo 17. Vigencia. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

GERMÁN VARÓN COTRINO (C) **FABIO AMÍN SALEME (C)**

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO **CARLOS GUEVARA VILLABÓN**

ANGÉLICA LOZANO CORREA **MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA**

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ **GUSTAVO PETRO URREGO**

ALEXANDER LÓPEZ MAYA **JULIAN GALLO CUBILLOS**

14-12-20. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES VIRTUALES. n la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional comisión.primera@senado.gov.co.

Guillermo León Giraldo Gil
Secretario General Comisión Primera
H. Senado de la República

14-12-20. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES VIRTUALES. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Secretario General,

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA N° 283 DE 2020 SENADO – N° 012 DE 2019 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

D E C R E T A :

CAPÍTULO I
DE LAS CIUDADES CAPITALES Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto crear la categoría de municipios "ciudades capitales", adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.

ARTÍCULO 2. CATEGORÍA DE MUNICIPIOS CIUDADES CAPITALES. De conformidad con lo estipulado en el Artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales".

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

No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital.

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

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

El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades.

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

ARTÍCULO 3. ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y REGLAS FOCALIZADAS. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán, dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas y medidas de acción afirmativa dirigidas a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.

ARTÍCULO 4. COMPENSACIÓN DE CARGAS ADICIONALES. Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas.

CAPÍTULO II
RELACIONES DE LAS CIUDADES CAPITALES CON LA NACIÓN Y OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES

ARTÍCULO 5. COORDINACIÓN. La Nación coordinará con las ciudades capitales el diseño y la ejecución de las políticas públicas que deban desarrollarse en sus territorios.

ARTÍCULO 6. COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS RELACIONES. Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política y un representante de la Asociación colombiana de Concejos de Ciudades Capitales.
La Comisión deberá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley.

El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.

ARTÍCULO 7. CESIONES CONDICIONADAS. En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán ceder condicionalmente a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto del sector correspondiente y a mejorar la prestación de los servicios públicos y sociales.

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

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

Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la cesión condicionada, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

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

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

ARTÍCULO 8. PROCEDIMIENTO PARA LA CESIÓN CONDICIONADA. Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la Republica y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.

ARTÍCULO 9. REQUISITOS PARA LA CESIÓN CONDICIONADA. Para que proceda la cesión condicionada deben cumplirse los siguientes requisitos:

1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital, al Presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital.
2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la cesión condicionada.
3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se ceden condicionadamente.
4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la función cedida condicionalmente en que incurra la ciudad capital, de conformidad

con la figura del convenio interinstitucional del que trata el artículo 8 de la presente Ley.
5. Objetivos y metas medibles del objeto de la cesión condicionada.
6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la cesión condicionada.

ARTÍCULO 10. CONVENIOS INSTITUCIONALES. Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales.

En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones.

El convenio deberá indicar:

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

ARTÍCULO 11. REVOCATORIA DE LA CESIÓN DE COMPETENCIAS. La Nación reasumirá las funciones cedidas cuando no se estén cumpliendo las metas o los indicadores definidos por las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores.

CAPÍTULO III
ÁREAS METROPOLITANAS Y COOPERACIÓN HORIZONTAL

ARTÍCULO 12. ÁREAS METROPOLITANAS EN CIUDADES CAPITALES. Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así:

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

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

ARTÍCULO 13. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN HORIZONTAL. Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital a fin de que pueda cumplir las funciones que se le cedieron condicionadamente cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.

CAPITULO IV
OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 14. ADOPCIÓN DE NORMATIVIDAD. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.

ARTÍCULO 15. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 61. Naturaleza. *En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.*

Parágrafo*. Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.*

ARTÍCULO 16. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 66. Representación Legal. *El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos.*

La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.

ARTÍCULO 17. VIGENCIA. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EN LOS ANTERIORES TERMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA N° 283 DE 2020 SENADO – N° 012 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", COMO CONSTA EN SESIONES MIXTAS DE LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO LOS DÍAS 24 DE NOVIEMBRE Y 4 DE DICIEMBRE DE 2020, CORRESPONDIENTE A LAS ACTAS NÚMEROS 27 Y 31, RESPECTIVAMENTE.

PONENTE:

GERMAN VARON COTRINO
H. Senador de la República

Presidente,

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Secretario Ge

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

INFORME DE PONENCIA PARASEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 353 DE 2020 SENADO, 454 DE 2020 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 2011 de 2019.

Doctor
ARTURO CHAR CHALJUB
Presidente
Senado de la República

GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Presidente
Cámara de Representantes

Honorables Presidentes:

Atendiendo la honrosa designación que se me ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, *"por la cual se expide el reglamento del Congreso"*, nos permitimos rendir informe de ponencia para Segundo Debate en la Plenaria del Congreso de la República del Proyecto de Ley N°. 454 de 2020 (Cámara) 353 de 2020 (Senado) "*Por la cual se modifica la Ley 2011 de 2019*", de origen gubernamental.

I. ANTECEDENTES

El día 27 de octubre de 2020, el Gobierno Nacional, por medio de los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público, Dr. Alberto Carrasquilla Barrera, y del Deporte, Dr. Ernesto Lucena Barrero, radicaron en la Secretaría General de la H. Cámara de Representantes el proyecto de ley *"Por la cual se modifica la Ley 2011 de 2019"*, de origen gubernamental, de conformidad con la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1211 de 29 de octubre de 2020.

El 12 de noviembre de 2020, el Gobierno nacional solicitó a las Mesas Directivas, tanto de la Honorable Cámara de Representantes como del Honorable Senado de la República, darle trámite de urgencia al proyecto de ley y se autorizó la deliberación conjunta de las Comisiones Terceras mediante las Resoluciones 1844 de 24 de noviembre de 2020 en Cámara y 039 del 20 de noviembre de 2020 en Senado.

Como ponentes fuimos designados mediante oficio remitido por correo electrónico el Representante Salim Villamil Quessep y el Senador German Darío Hoyos Giraldo.

En razón al mensaje de urgencia, el proyecto de ley fue aprobado, el 7 de diciembre de 2020, en sesión conjunta de las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. En dicha sesión algunos de los Congresistas expresaron sus observaciones frente al proyecto de ley, quedando constancia de sus intervenciones. A su turno, fue radicada una proposición por el H.S Iván Marulanda Gómez, según la cual propone adicionar dos artículos al Proyecto de Ley, la cual fue dejada como constancia durante el primer debate.

A. JUSTIFICACIÓN

En atención (i) al respaldo presentado por parte del señor Presidente de la República, Dr. Iván Duque Márquez, en comunicación de 2 de abril de 2019, a la postulación de Colombia cómo sede de la Copa América 2020 en la que señaló que "*desde el Ministerio de Hacienda se realizará el debido trabajo para lograr ejecutar las exenciones tributarias que deban ser dispuestas*" y; (ii) a lo consignado en el Acta de reunión del Consejo de la Confederación Sudamericana de Fútbol – CONMEBOL, de 13 de marzo de 2019, mediante la cual se aceptó la postulación de Argentina y Colombia como sedes conjuntas para la edición de 2020 de la Copa América, sujeta a la presentación de una propuesta detallada, que deberá incluir entre otros, "*exenciones de impuestos*", se dio trámite a la respectiva iniciativa legislativa, que dio lugar a la Ley 2011 de 2019 *"Por la cual se establecen exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización del Campeonato Masculino de Fútbol Internacional Copa América 2020"*.

De acuerdo con lo dispuesto por el Consejo de la Confederación Sudamericana de Fútbol – CONMEBOL, en reunión del 9 de abril de 2019, según acta de la misma fecha, el mencionado torneo debía llevarse a cabo entre el 12 junio y el 12 de julio 2020.

No obstante, lo anterior, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró como pandemia el brote del nuevo Coronavirus COVID-19, instando a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados, así como para la divulgación de las medidas preventivas, con miras a la mitigación de contagio.

En virtud de lo anterior, en lo que respecta a Colombia, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Coronavirus COVID-19 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos[1], que incluyeron, entre otras, el aislamiento preventivo obligatorio y cuarentena de las personas, y la suspensión de los eventos con aforo de más de 500 personas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en fecha de 19 de marzo de 2020, el Consejo de la Confederación Sudamericana de Fútbol – CONMEBOL según consta en el acta de la misma fecha, tomó la determinación de suspender la celebración del mencionado campeonato al

[1] La emergencia sanitaria, junto con las correspondientes medidas sanitarias adoptadas, se prorrogaron mediante Resoluciones 844 del 26 de mayo de 2020 y 1462 de 2020, expedidas por el mismo Ministerio.

ser disputado en Argentina y Colombia entre los meses de junio y julio del año 2020, estableciendo que el mismo se llevaría a cabo en 2021, así:

> "*El director de Competiciones de Selecciones, Sr. Hugo Figueredo , en primer lugar, agradece al Presidente de la CONMEBOL y al Consejo por el trabajo realizado y la decisión tomada, situando en primer lugar la salud de todos los actores del fútbol sobre cualquier situación – en disputar la Copa América Argentina – Colombia en el año 2021, debido a la pandemia (Covid-19) que afecta al mundo entero, coincidiendo, de tal forma, con la Eurocopa (también propuesta entre los meses de junio y julio de 2021). En este sentido, menciona que, en principio la fecha del torneo ha sido fijada del 11 de junio al 11 de julio del 2021. No obstante, menciona que analizando aspectos de comercialización y con el fin de tener garantías de exclusividad resulta conveniente que la final del campeonato sea el 10 de julio. En efecto, el Consejo de la CONMEBOL, aprueba por unanimidad modificar la fecha de la final de la Copa América al 10 de julio de 2021.*"

Dicha decisión fue comunicada a la Federación Colombiana de Fútbol – FCF el pasado 7 de agosto de 2020, mediante oficio con radicado SG/fg N° 272/2020, así:

> "*Debido a los efectos derivados de la pandemia COVID que afecta nuestra región y las medidas sanitarias impuestas en los países sudamericanos, el Consejo de la CONMEBOL consideró lo más prudente suspender el torneo hasta el siguiente año, (…).*"

Por su parte, mediante comunicación de 7 de julio de 2020, dirigida al Ministro del Deporte, con radicado SG/ft N° 21/2020, la CONMEBOL puso en su conocimiento las nuevas fechas dispuestas para la realización del campeonato *"CONMEBOL Copa América Argentina – Colombia 2021"*, y solicitó retomar las labores de coordinación para su realización.

Considerando lo expuesto, una vez revisados los términos de la precitada Ley 2011 de 2019, se hizo necesario tramitar un nuevo proyecto de ley, con el fin de que su contenido sea aplicable al campeonato *"CONMEBOL Copa América Argentina – Colombia 2021",* y, de esta forma, preservar la aplicación de los beneficios allí contemplados para los hechos, operaciones o transacciones que se realicen en desarrollo del mismo en el año 2021, y así mismo, hacer efectivos los compromisos adquiridos por el Gobierno.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política, en atención a que la Ley 2011 de 2019 se relaciona con el reconocimiento de exoneraciones en materia de impuestos del orden nacional y tributos aduaneros para la realización del mencionado torneo en 2020, siendo necesario armonizar y actualizar las respectivas disposiciones con la nueva denominación del campeonato originado en el cambio de fecha para su realización, conforme lo anteriormente expuesto.

Así mismo, ante la imposibilidad de conocer cómo se desarrollará la pandemia por el nuevo Coronavirus COVID-19, se consideró pertinente establecer una medida que, ante un nuevo aplazamiento por circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor que impidan el desarrollo de la *"CONMEBOL Copa América Argentina – Colombia 2021"* en la fecha inicialmente prevista, siempre que dicho cambio de fecha implique una modificación en la denominación del campeonato, permita dar aplicación a la Ley 2011 de 2019 –y con ello, a los beneficios allí previstos- considerando a nueva denominación que se le asigne al torneo debido al aplazamiento. Es decir, que, de llegar a presentarse un nuevo aplazamiento por circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor, que impidan el desarrollo del campeonato en la actual fecha prevista, se pueda dar aplicación de los beneficios contemplados en la Ley 2011 de 2019 en desarrollo del campeonato, en la nueva fecha que se disponga para su realización, siempre que dicho cambio de fecha implique una modificación en su denominación. Lo anterior, con el fin que, ante dicho aplazamiento, no se haga necesario volver a tramitar un proyecto de ley como ocurrió en esta oportunidad, pues es clara la intención del legislador de otorgar los beneficios tributarios conferidos en la Ley 2011 de 2019 a ese preciso campeonato de la Copa América que tuvo el apoyo del Gobierno nacional.

Por otra parte, es preciso que el presente Proyecto de Ley sea aprobado antes del 31 de diciembre del presente año, de manera que su aplicación pueda hacerse efectiva en la siguiente vigencia (2021), en la cual tendrá lugar el campeonato en cuestión.

Al respecto, de acuerdo con lo establecido en el inciso 3 del artículo 338 de la Constitución Política *"Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo."*

Cuando la Constitución hace referencia a los impuestos cuya *"base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado"*, está haciendo referencia a impuestos clasificados doctrinalmente como de periodo.

Ello supone que los denominados "*impuestos de periodo*", como lo es el impuesto sobre la renta -donde la base gravable está constituida por la suma de todos los ingresos ordinarios y extraordinarios realizados durante el respectivo año o periodo gravable, comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre (art. 26 del Estatuto Tributario)-, se encuentren amparados por el citado mandato, de manera que las regulaciones relacionadas con dichos tributos, están sujetas a la referida prohibición constitucional, en los términos de la disposición citada, según la cual, las leyes que los rigen no pueden ser aplicadas a los hechos trascurridos en el periodo fiscal durante el cual haya entrado en vigencia la ley, sino a los que ocurran en el siguiente.

Cabe destacar en este punto, que las perspectivas del proyecto de ley en cuestión buscan armonizar las disposiciones de la Ley 2011 de 2019 *"por la cual se establecen exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización del Campeonato Masculino de Fútbol Internacional Copa América 2020"*, con la nueva denominación del torneo, *"CONMEBOL Copa América Argentina - Colombia 2021"*, de tal forma que los

beneficios contemplados en la misma se apliquen a los hechos, operaciones o transacciones que se realicen entre el día de la promulgación de este proyecto de ley y un mes después de la fecha en que se lleve a cabo la final del campeonato, prevista para el 10 de julio de 2021.

En este sentido, en lo que se refiere a los beneficios relacionados con "*impuestos de periodo*", como es el caso del impuesto sobre la renta, es preciso que la respectiva ley sea aprobada y sancionada antes del 31 de diciembre del año 2020, de manera que, en lo pertinente, entre a regir a partir del año gravable 2021, y, en este sentido, su aplicación pueda hacerse efectiva durante de dicho periodo, dando cumplimiento al precitado mandato constitucional, conforme lo expuesto. De lo contario, los comentados beneficios solo podrían aplicarse a partir del año que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, que, si resulta ser en 2021, solo podrían hacerse efectivos a partir de 2022, tornándose, en tal caso, inocuos considerando los fines perseguidos.

Conforme con lo expuesto, se somete a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley *"Por la cual se modifica la Ley 2011 de 2019"*, mediante el cual se busca armonizar, en un artículo, las disposiciones de la Ley 2011 de 2019 con la nueva denominación del torneo, "CONMEBOL Copa América Argentina - Colombia 2021", así como con una nueva denominación que pudiera surgir ante un eventual nuevo aplazamiento por circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor, de tal forma que los beneficios contemplados en la misma se apliquen a los hechos, operaciones o transacciones que se realicen entre el día de la promulgación de este proyecto de ley y un mes después de la fecha en que se lleve a cabo la final del campeonato, en esta oportunidad, prevista para el 10 de julio de 2021.

Lo anterior, conservando incólume el articulado del proyecto de ley radicado por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Deporte, y aprobado sin modificaciones en Primer Debate.

PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, y por cumplir el Proyecto de Ley con los requisitos legales y constitucionales, los ponentes nos permitimos proponer:

Dar Segundo Debate al Proyecto de Ley N° 454 de 2020 (Cámara) 353 de 2020 (Senado) "*Por la cual se modifica la Ley 2011 de 2019*".

De los Honorables Congresistas,

SALIM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara
Ponente

GERMAN HOYOS GIRALDO
Senador de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES y SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY N° 454 DE 2020 (CAMARA) 353 DE 2020 (SENADO)

"Por la cual se modifica la Ley 2011 de 2019"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Modificación de la Ley 2011 de 2019. Sustitúyanse las referencias al "Campeonato Masculino de Fútbol Internacional Copa América 2020" contenidas en el título y en los artículos 1, 2, 3 y 7 de la Ley 2011 de 2019, por "CONMEBOL Copa América Argentina-Colombia 2021".

Parágrafo: En caso de que se presente una situación de fuerza mayor o caso fortuito que impida el desarrollo de la "CONMEBOL Copa América Argentina-Colombia 2021" en la fecha inicialmente prevista, y que dicho cambio de fecha implique una modificación en la denominación del campeonato, las referencias a la "CONMEBOL Copa América Argentina-Colombia 2021" contenidas en el título y los artículos 1, 2, 3 y 7 de la Ley 2011 de 2019, se entenderán sustituidas por el nombre que se le asigne al referido campeonato debido a su aplazamiento.

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

De los honorables Congresistas,

SALIM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara
Ponente

GERMAN HOYOS GIRALDO
Senador de la República
Ponente

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN SESIÓN CONJUNTA DE LAS COMISIONES TERCERAS CONSTITUCIONALES PERMANENTES DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN FORMAL VIRTUAL DEL DÍA LUNES SIETE DE DICIEMBRE (07) DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE (2020)

AL PROYECTO DE LEY N°. 454 de 2020 Cámara – 353 de 2020 Senado

"Por la cual se modifica la Ley 2011 de 2019"

EL Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Modificación de la Ley 2011 de 2019. *Sustitúyanse las referencias al "Campeonato Masculino de Fútbol Internacional Copa América 2020" contenidas en el título y en los artículos 1, 2, 3 y 7 de la Ley 2011 de 2019, por "CONMEBOL Copa América Argentina-Colombia 2021".*

PARÁGRAFO. *En caso de que se presente una situación de fuerza mayor o caso fortuito que impida el desarrollo de la "CONMEBOL Copa América Argentina-Colombia 2021" en la fecha inicialmente prevista, y que dicho cambio de fecha implique una modificación en la denominación del campeonato, las referencias a la "CONMEBOL Copa América Argentina- Colombia 2021" contenidas en el título y los artículos 1, 2, 3 y 7 de la Ley 2011 de 2019, se entenderán sustituidas por el nombre que se le asigne al referido campeonato debido a su aplazamiento.*

ARTÍCULO 2°. Vigencia. *La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.*

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIONES TERCERAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPÚBLICA. - ASUNTOS ECONÓMICOS. *Siete (07) de diciembre de dos mil veinte (2020).- En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y sin modificaciones, el proyecto de ley N°. 454 de 2020 Cámara – 353 de 2020 Senado, "Por la cual se modifica la Ley 2011 de 2019", previo anuncio de su votación en Sesión formal virtual del día cuatro (04) de diciembre de dos mil veinte (2020), en cumplimiento al artículo 8° del Acto legislativo 01 de 2003.*

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Presidente

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria General

CONTENIDO

Gaceta número 1486 - Lunes, 14 de diciembre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate, y texto propuesto y texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley Orgánica número 283 de 2020 Senado, 012 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones 1

Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 353 de 2020 Senado, 454 de 2020 Cámara, por la cual se modifica la Ley 2011 de 2019..... 13

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2020

REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 1502 | Bogotá, D. C., martes, 15 de diciembre de 2020 | EDICIÓN DE 6 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 283 DE 2020 SENADO, 012 DE 2019 CÁMARA

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

Bogotá D.C., 15 de diciembre de 2020

Honorables Congresistas
ARTURO CHAR CHALJUB
Presidente del Senado de la República

GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Presidente Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Informe de conciliación Proyecto de ley orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"

Estimados Presidentes:

En atención de lo dispuesto por el artículo 161 de la Constitución Política, los artículos 186, 187 y 188 de la Ley 5 de 1992 y la honrosa designación que nos hicieran las Mesas Directivas de ambas células legislativas, de manera atenta nos permitimos rendir informe de conciliación sobre el proyecto de ley de la referencia bajo los siguientes términos:

El proyecto de Ley Orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara, presentó varias modificaciones a lo largo de su trámite legislativo, razón por la cual, el articulado aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y el texto definitivo aprobado en la plenaria del Senado de la República son diferentes y es por ello que, resulta necesaria su conciliación a fin de que, una vez se surta el trámite de discusión y votación del presente informe, se proceda a su sanción presidencial y se convierta en ley de la República.

Para efectos de comparación, a continuación se incluyen los textos aprobados en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República, solicitándose a las plenarias de ambas corporaciones, acoger el texto aprobado por el Senado de la República, atendiendo los argumentos que se exponen a continuación:

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 012 de 2019 Cámara - 283 de 2020 Senado	**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No** 283 de 2020 Senado -012 de 2019 Cámara	**TEXTO ADOPTADO**
"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"	"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"	Título igual en ambas corporaciones.
CAPÍTULO 1 **DE LAS CIUDADES CAPITALES Y EL DESARROLLO TERRITORIAL**		
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la categoría de municipios "ciudades capitales", adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.	**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear la categoría de municipios "ciudades capitales", adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.	Artículo igual en ambas corporaciones.
Artículo 2. Categoría de municipios ciudades capitales. De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales". El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica. No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital. Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos. Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las leyes especiales que se dictan para definir su organización, funcionamiento, recursos y competencias, y, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, a las normas vigentes que rigen para los demás municipios.	**Artículo 2. Categoría de municipios ciudades capitales.** De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales". El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica. No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital. Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos. Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las leyes especiales que se dictan para definir su organización, funcionamiento, recursos y competencias, y, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, a las normas vigentes que rigen para los demás municipios. El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los	Se acoge el texto aprobado en el Senado, ya que se complementa la disposición. Así mismo, este texto incorpora un nuevo parágrafo que clarifica que el contenido de la ley debe ir en consonancia con el régimen especial de Bogotá.

Parágrafo. Para los fines de la ley 617 del 2000, aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser re categorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.	lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades. **Parágrafo 1.** Para los fines de la ley 617 del 2000**,** aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley. **Parágrafo 2.** Para el caso del Distrito Capital, el régimen especial de las ciudades capitales deberá armonizarse con el Decreto 1421 de 1993 o las norma que lo modifiquen o adicionen.	
Artículo 3. Asignación de recursos y reglas focalizadas. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas e instrumentos de discriminación positiva dirigidos a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.	**Artículo 3. Asignación de recursos y reglas focalizadas**. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán, dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas y medidas de acción afirmativa dirigidas a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.	Artículo igual en ambas corporaciones.
Artículo 4. Compensación de cargas adicionales. Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas. Esta asignación y distribución será reglamentada por la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones, de la que trata el artículo 7° de esta Ley, dentro del año siguiente a la sanción de la misma.	**Artículo 4. Compensación de cargas adicionales**. Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas.	Se acoge el texto aprobado en el Senado de la República, para que la Comisión que se crea en la Ley, sea la competente para definir los criterios de asignación.
	CAPÍTULO II **RELACIONES DE LAS CIUDADES CAPITALES CON LA NACIÓN Y OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES**	
Artículo 5. Coordinación. La Nación coordinará con las ciudades capitales el diseño y la ejecución de las políticas públicas que deban desarrollarse en sus territorios.	**Artículo 5. Coordinación.** La Nación coordinará con las ciudades capitales el diseño y la ejecución de las políticas públicas que deban desarrollarse en sus territorios.	Artículo igual en ambas corporaciones.
Artículo 6. Obligación de consulta con ciudades capitales. La Nación y los Departamentos deberán consultar con las ciudades capitales aquellas regulaciones relacionadas con funciones o servicios en los que tengan competencias concurrentes. En todo caso, deberá consultarse con anterioridad a la expedición de reglamentos o normas de carácter general, o de una decisión administrativa en materia de educación, salud, tránsito y transporte urbano, ejecución de obras de ámbito regional, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, gestión de residuos y aseo, alumbrado público, regulaciones urbanísticas, temas tributarios y programas de vivienda que se promuevan en sus territorios. Cuando se trate de la regulación o autorización de una actividad que genere un impacto especial en una ciudad capital, incluidas las de carácter tributario, las autoridades nacionales o departamentales deberán permitir la participación activa y eficaz de la misma y se tendrán en cuenta sus observaciones sobre la protección del ambiente y la salubridad de la población, así como del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades. En los mecanismos de consulta y participación que adopten las autoridades nacionales en virtud de lo previsto en éste artículo, deberán oír igualmente a las autoridades departamentales, con el fin de garantizar la colaboración armónica entre todos los niveles de gobierno. Los procedimientos previstos en este artículo forman parte de la actuación administrativa previa a la expedición del acto correspondiente. Los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo. La consulta tiene carácter no vinculante, sin embargo, los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo. El proceso de consulta no podrá superar seis (6) meses contados a partir de su inicio. En caso de no llegarse a acuerdos, la Nación y los Departamentos, podrán continuar con el desarrollo de la función o servicio, sin que sea necesario acuerdo con la respectiva ciudad capital.	**TEXTO ELIMINADO EN EL SENADO**	Se mantiene la eliminación del artículo aprobada en el Senado de la República.
	Parágrafo. El presente artículo no aplicará en lo atinente a la relación entre el Departamento de Cundinamarca y la ciudad de Bogotá D.C.	
Artículo 7. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones. Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, dos representantes designados por la Federación de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política y un representante de la Asociación colombiana de Concejos de Ciudades Capitales. La Comisión podrá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.	**Artículo 6. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones.** Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, un representante de la Federación Nacional de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política. La Comisión deberá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.	Se acoge el texto de Senado de la República, con el fin de ajustar la representación de los departamentos en la Comisión.

Artículo 8. Cesiones condicionadas. En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán ceder condicionalmente a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto del sector correspondiente y a mejorar la prestación de los servicios públicos y sociales. Cuandolas ciudades capitales cum plan las condiciones anteriormente indicadas, deberán recibir, las funciones, atribuciones o servicios que haga en su favor la Entidad nacional. La cesión condicionada exime de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero éste deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la cesión condicionada o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas. La cesión condicionada que las Entidades nacionales hagan a favor de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que éstas desarrollen. Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los	**Artículo 7. Delegación.** En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto y a hacer más eficiente el cumplimiento de las funciones del sector correspondiente. Cuando las ciudades capitales cumplan las condiciones anteriormente indicadas, deberán recibir, por delegación que haga en su favor la Entidad nacional, la función, atribución o servicio que hayan decidido asumir. La delegación exime de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero éste deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la delegación o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas. La delegación de las competencias que las Entidades nacionales hagan a favor de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que éstas desarrollen. Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los	Se acoge el texto aprobado en el Senado de la República, ya que la figura de la delegación es la más apropiada desde el punto de vista del derecho administrativo. Así mismo, se aclara la asignación de funciones, para que no se interprete como competencias en materia de servicios públicos.
recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la cesión condicionada, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. Producida la cesión condicionada, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital, los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones cedidas condicionalmente, teniendo como base los recursos asignados para el ejercicio de la función cedida condicionalmente en el año anterior y los incrementos a que haya lugar. El monto exacto de los recursos deberá establecerse en el respectivo convenio. de cesión condicionada. **Parágrafo.** Se exceptúan del esquema de cesión condicionada de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.	recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República. Producida la delegación, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital, los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones delegadas, teniendo como base los recursos asignados para el ejercicio de la función delegada en el año anterior y los incrementos a que haya lugar. El monto exacto de los recursos deberá establecerse en el respectivo convenio de delegación. **Parágrafo.** Se exceptúan del esquema de delegación de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.	
Artículo 9. Procedimiento para la cesión condicionada. Las ciudades capit ales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la Republica y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.	**Artículo 8. Procedimiento para la delegación.** Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la Republica y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.	Se acoge el texto aprobado en el Senado de la República, ya que la figura de la delegación, resulta más adecuada desde el punto de vista del derecho administrativo.
Artículo 10. Requisitos para la cesión condicionada. Para que proceda la cesión condicionada	**Artículo 9. Requisitos para la delegación**. Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos:	Se acoge el texto aprobado en el Senado de la República, ya

deben cumplirse los siguientes requisitos: 1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital, al Presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital. 2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la cesión condicionada. 3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se ceden condicionadamente. 4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la función cedida condicionalmente en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del convenio interinstitucional del que trata el artículo 8 de la presente Ley. 5. Objetivos y metas medibles del objeto de la cesión condicionada. 6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la cesión condicionada.	1. Solicitud del alcalde de la ciudad capital, al Presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital. 2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la delegación. 3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se delegan. 4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la función delegada en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del convenio interinstitucional del que trata el artículo 8 de la presente Ley. 5. Objetivos y metas medibles del objeto de la delegación. 6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la delegación.	que la figura de la delegación, resulta más adecuada desde el punto de vista del derecho administrativo.
Artículo 11. Convenios institucionales. Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el	**Artículo 10. Convenios institucionales.** Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce	Se acoge el texto aprobado en el Senado de la República, ya que simplifica la redacción del artículo.
goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales. En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones. Durante el proceso de negociación y adopción del Convenio deberá consultarse al Gobernador del respectivo departamento. El convenio deberá indicar: 1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa la prestación de los servicios o la provisión de los bienes públicos en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos; 2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que cede condicionalmente a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La cesión condicional podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control, e incluso podrá consistir en la entrega de atribuciones especiales en materia	efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales. En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones. El convenio deberá indicar: 1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa el cumplimiento de las funciones en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos; 2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que delega a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La delegación podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control. 3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad	

normativa a la Asamblea Departamental en los términos del artículo 150 numeral 5 de la Constitución. 3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.	institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.	
CAPÍTULO III ÁREAS METROPOLITANAS Y COOPERACIÓN HORIZONTAL		
Artículo 12. Reasunción de competencias. La Nación podrá reasumir transitoria o permanentemente aquellas funciones cedidas condicionalmente que se determinen no se estén prestando adecuadamente por parte de la ciudad capital, de acuerdo con la evaluación del goce efectivo de los derechos y los demás indicadores que las Entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores definan.	**Artículo 11. Revocatoria de la delegación de competencias.** La Nación reasumirá las funciones delegadas cuando no se estén cumpliendo las metas o los indicadores definidos por las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores.	Se acoge el texto aprobado en el Senado de la República, ya que este simplifica la redacción y hace referencia a las metodologías que utiliza el Estado.
Artículo 13. Áreas Metropolitanas en ciudades capitales. Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así: **Parágrafo 5.** Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas de acuerdo con las siguientes normas: a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana. b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación; c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.	**Artículo 12. Áreas Metropolitanas en Ciudades Capitales.** Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así: **Parágrafo 5.** Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas de acuerdo con las siguientes normas: a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana. b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación; c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.	Artículo igual en ambas corporaciones.
CAPITULO IV OTRAS DISPOSICIONES		
Artículo 14. Instrumentos de cooperación horizontal. Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital a fin de que pueda cumplir las funciones que se le cedieron condicionadamente cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.	**Artículo 13. Instrumentos de cooperación horizontal.** Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital y a otros municipios circunvecinos a fin de que pueda cumplir las funciones delegadas cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.	
Artículo 15. Destinación de recursos. Las ciudades capitales podrán destinar parte de las transferencias que haga la Nación para cubrir los gastos de operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales cedidas condicionalmente en el marco de la presente ley. Dichos recursos no podrán ser destinados al funcionamiento y operación de los concejos y organismos de control y vigilancia en sus territorios.	ARTÍCULO ELIMINADO EN EL SENADO	Se mantiene la eliminación del artículo que se aprobó en el Senado de la República.
Artículo 16. Adopción de normatividad. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.	**Artículo 14. Adopción de normatividad.** Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.	Artículo igual en ambas corporaciones.
Artículo 17. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 61. Naturaleza.** En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias. **Parágrafo.** Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.	**Artículo 15.** Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 61. Naturaleza.** En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.	Se acoge el texto aprobado en el Senado de la República, para no afectar el régimen de compensaciones de los alcaldes. De igual manera, en este texto, se tiene en cuenta la diferencia que existen entre las ciudades capitales sobre este particular.
Artículo 18. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 66. Representación Legal.** El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.	**Artículo 16.** Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así: **Artículo 66. Representación Legal.** El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.	Artículo igual en ambas corporaciones.
Artículo 19. Vigencia. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo 17. Vigencia.** Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo igual en ambas corporaciones.

En consecuencia, los suscritos conciliadores solicitamos a las Honorables Plenarias del Senado de la República y Cámara de Representantes, aprobar la conciliación al proyecto de ley orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones", según texto conciliado anexo.

Cordialmente,

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Representante a la Cámara

TEXTO CONCILIADO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NO. 283 DE 2020 SENADO - 012 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

DE LAS CIUDADES CAPITALES Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

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

Artículo 2. Categoría de municipios ciudades capitales. De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales".
El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica.

No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital.
Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos.

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

El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades.

Parágrafo 1. Para los fines de la ley 617 del 2000**,** aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.

Parágrafo 2. Para el caso del Distrito Capital, el régimen especial de las ciudades capitales deberá armonizarse con el Decreto 1421 de 1993 o las norma que lo modifiquen o adicionen.

Artículo 3. Asignación de recursos y reglas focalizadas. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán, dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas y medidas de acción afirmativa dirigidas a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.

Artículo 4. Compensación de cargas adicionales. Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas.

CAPÍTULO II
RELACIONES DE LAS CIUDADES CAPITALES CON LA NACIÓN Y OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES

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

Artículo 6. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones. Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, un representante de la Federación Nacional de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política.

La Comisión deberá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley.

El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.

Artículo 7. Delegación. En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto y a hacer más eficiente el cumplimiento de las funciones del sector correspondiente.

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

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

Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

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

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

Artículo 8. Procedimiento para la delegación. Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la Republica y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.

Artículo 9. Requisitos para la delegación. Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos:

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

Artículo 10. Convenios institucionales. Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales.

En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones.
El convenio deberá indicar:

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

Artículo 11. Revocatoria de la delegación de competencias. La Nación reasumirá las funciones delegadas cuando no se estén cumpliendo las metas o los indicadores definidos por las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores.

CAPÍTULO III
ÁREAS METROPOLITANAS Y COOPERACIÓN HORIZONTAL

Artículo 12. Áreas Metropolitanas en Ciudades Capitales. Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así:

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

Artículo 13. Instrumentos de cooperación horizontal. Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital y a otros municipios circunvecinos a fin de que pueda cumplir las funciones delegadas cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.

CAPITULO IV

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 14. Adopción de normatividad. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 61. Naturaleza. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Parágrafo. Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 66. Representación Legal. El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.

Artículo 17. Vigencia. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Representante a la Cámara

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2020

LEY ORGÁNICA N° 2082 18 FEB 2021

"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I
DE LAS CIUDADES CAPITALES Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

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

ARTÍCULO 2. Categoría de municipios ciudades capitales. De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales".
El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica.

No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital.
Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos.

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

El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los

objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades.

Parágrafo 1. Para los fines de la ley 617 del 2000, aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.

Parágrafo 2. Para el caso del Distrito Capital, el régimen especial de las ciudades capitales deberá armonizarse con el Decreto 1421 de 1993 o las norma que lo modifiquen o adicionen.

ARTÍCULO 3. Asignación de recursos y reglas focalizadas. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán, dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas y medidas de acción afirmativa dirigidas a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.

ARTÍCULO 4. Compensación de cargas adicionales. Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas.

CAPÍTULO II
RELACIONES DE LAS CIUDADES CAPITALES CON LA NACIÓN Y OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES

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

ARTÍCULO 6. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones. Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, un representante de la Federación Nacional de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política.

La Comisión deberá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas

públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley.

El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.

ARTÍCULO 7. Delegación. En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto y a hacer más eficiente el cumplimiento de las funciones del sector correspondiente.

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

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

Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

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

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

ARTÍCULO 8. Procedimiento para la delegación. Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la Republica y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.

ARTÍCULO 9. Requisitos para la delegación. Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos:

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

ARTÍCULO 10. Convenios institucionales. Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales.

En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones.

El convenio deberá indicar:

1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa el cumplimiento de las funciones en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos;
2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que delega a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La delegación podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control.
3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la

prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.

ARTÍCULO 11. Revocatoria de la delegación de competencias. La Nación reasumirá las funciones delegadas cuando no se estén cumpliendo las metas o los indicadores definidos por las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores.

CAPÍTULO III
ÁREAS METROPOLITANAS Y COOPERACIÓN HORIZONTAL

ARTÍCULO 12. Áreas Metropolitanas en Ciudades Capitales. Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así:

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

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

ARTÍCULO 13. Instrumentos de cooperación horizontal. Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital y a otros municipios circunvecinos a fin de que pueda cumplir las funciones delegadas cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.

CAPITULO IV
OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 14. Adopción de normatividad. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.

ARTÍCULO 15. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 61. Naturaleza. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Parágrafo. Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

ARTÍCULO 16. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 66. Representación Legal. El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.

ARTÍCULO 17. Vigencia. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

LEY ORGÁNICA No. 2082

"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE 18 FEB 2021

Dada en Bogotá, D.C. a los

EL MINISTRO DEL INTERIOR,

DANIEL ANDRÉS PALACIOS MARTÍNEZ

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN,

LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO

LEY ORGÁNICA N° 2082 18 FEB 2021

"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I
DE LAS CIUDADES CAPITALES Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

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

ARTÍCULO 2. Categoría de municipios ciudades capitales. De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales".
El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica.

No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital.
Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos.

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

El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los

objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades.

Parágrafo 1. Para los fines de la ley 617 del 2000, aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.

Parágrafo 2. Para el caso del Distrito Capital, el régimen especial de las ciudades capitales deberá armonizarse con el Decreto 1421 de 1993 o las norma que lo modifiquen o adicionen.

ARTÍCULO 3. Asignación de recursos y reglas focalizadas. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán, dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas y medidas de acción afirmativa dirigidas a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.

ARTÍCULO 4. Compensación de cargas adicionales. Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas.

CAPÍTULO II
RELACIONES DE LAS CIUDADES CAPITALES CON LA NACIÓN Y OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES

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

ARTÍCULO 6. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones. Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación, un representante de la Federación Nacional de Departamentos y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política.

La Comisión deberá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas

públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley.

El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.

ARTÍCULO 7. Delegación. En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto y a hacer más eficiente el cumplimiento de las funciones del sector correspondiente.

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

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

Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

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

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

ARTÍCULO 8. Procedimiento para la delegación. Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la Republica y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.

ARTÍCULO 9. Requisitos para la delegación. Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos:

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

ARTÍCULO 10. Convenios institucionales. Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales.

En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones.

El convenio deberá indicar:

1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa el cumplimiento de las funciones en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos;
2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que delega a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La delegación podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control.
3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la

prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.

ARTÍCULO 11. Revocatoria de la delegación de competencias. La Nación reasumirá las funciones delegadas cuando no se estén cumpliendo las metas o los indicadores definidos por las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores.

CAPÍTULO III
ÁREAS METROPOLITANAS Y COOPERACIÓN HORIZONTAL

ARTÍCULO 12. Áreas Metropolitanas en Ciudades Capitales. Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así:

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

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

ARTÍCULO 13. Instrumentos de cooperación horizontal. Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital y a otros municipios circunvecinos a fin de que pueda cumplir las funciones delegadas cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.

CAPITULO IV
OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 14. Adopción de normatividad. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.

ARTÍCULO 15. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 61. Naturaleza. En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Parágrafo. Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.

ARTÍCULO 16. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:

Artículo 66. Representación Legal. El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos. La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.

ARTÍCULO 17. Vigencia. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

LEY ORGÁNICA No. 2082

"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE 18 FEB 2021

Dada en Bogotá, D.C. a los

EL MINISTRO DEL INTERIOR,

DANIEL ANDRÉS PALACIOS MARTÍNEZ

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN,

LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO