



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 657

Bogotá, D. C., miércoles, 24 de julio de 2019

EDICIÓN DE 27 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

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2019 CÁMARA

por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de análisis e incentivos de actos para combatir y prevenir la corrupción – “Ley Pedro Pascasio Martínez”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene en cuenta una pluralidad de fuentes de información para llevar a cabo, una intervención integral en la regulación de la corrupción en Colombia, con enfoque preventivo. De esta manera, el proyecto retoma las iniciativas que la señora Vicepresidenta de la República, Marta Lucía Ramírez, ha propuesto desde comienzos de este gobierno, recomendaciones internacionales provenientes de convenios suscritos por Colombia junto con una serie de iniciativas que han sido presentadas ante el Congreso de la República por congresistas de diversos partidos. En este orden de ideas, la exposición de motivos tiene las siguientes secciones:

- ¿Por qué Ley Pedro Pascasio?
- Diagnóstico del fenómeno de la corrupción.
- Justificación y consideraciones generales.
 - Delación y protección a denunciantes.
 - Beneficiario final.
 - Medidas para el fortalecimiento institucional.
 - Sistema General de Información de Lucha contra la Corrupción.
 - Pedagogía para la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción.

I. ¿POR QUÉ LEY PEDRO PASCASIO?

Esta ley se hace en homenaje a Pedro Pascasio Martínez soldado colombiano que participó en la

campaña libertadora de Nueva Granada y luchó en batallas como la del pantano de Vargas y del Puente de Boyacá. “En la noche del 7 de agosto de 1819, luego de la derrota de las tropas españolas en la Batalla de Boyacá, el comandante del ejército Español José María Barreiro se ocultó junto a otro oficial bajo unas rocas en inmediaciones al río Teatinos. En este lugar fue descubierto por Martínez y su compañero de misión, el negrito José. El negrito José sacó de acción al compañero de Barreiro. El oficial sorprendido por la actitud de los niños les ofrece una bolsa con monedas de oro que los dos niños rechazan y lo llevan prisionero ante el Libertador Simón Bolívar.

Por esta captura fue compensado con la suma de cien pesos y ascendido a sargento por Bolívar”¹.

II. DIAGNÓSTICO DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

De acuerdo con Klitgaard (1998), la corrupción es igual al monopolio de las decisiones, la discrecionalidad en la toma de decisiones, pocos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y la poca probabilidad de sanción². En consecuencia, la corrupción es un problema que afecta la eficiencia del Gobierno, disminuye la confianza del ciudadano frente a las instituciones y afecta la capacidad de los funcionarios y directivos para resolver problemas públicos.

La corrupción comprende un conjunto de actividades que en su mayoría se encuentran tipificadas como delito o faltas disciplinarias en las normas, entre las que están: el soborno, la

¹ Ver: https://es.wikipedia.org/wiki/Pedro_Pascasio_Mart%C3%ADnez, visita 18 de junio de 2019.

² Fuente: Klitgaard (1998), citado por Fedesarrollo en el libro “Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y propuestas”.

malversación de fondos, el tráfico de influencia, el lavado de dinero, el uso indebido de información privilegiada, el nepotismo, la extorsión, el fraude, la obstrucción de la justicia y violaciones de las regulaciones de finanzas políticas.

Estas prácticas tienen un alto costo en la economía dado que la corrupción genera incentivos para que las asignaciones de los recursos se inviertan en actividades rentísticas para unos pocos, y no en las que realmente impulsan la productividad y mayor crecimiento, transformándose en un costo adicional y un factor que aumenta la incertidumbre en la asignación de los recursos³.

Es importante aclarar que las soluciones para reducir la corrupción, deben enfocarse en mantener instituciones estatales capaces de anticiparse al acto del corrupto y sancionar con severidad dichos comportamientos. Razón por la cual, es necesario comprender que el poder que se le otorga a un funcionario o político es para que, en el cumplimiento de la labor o cargo encomendado, priorice los beneficios de la ciudadanía, por encima de los intereses particulares.

A su vez, se debe tener en cuenta que existen, por lo menos, dos clases de corrupción, la denominada “gran corrupción” en la que se pueden encasillar los grandes escándalos de corrupción y la corrupción “pequeña o cotidiana corrupción” la cual no se percibe como tal, pues hace parte de la cotidianidad y de las prácticas culturales, asumiendo que no se puede combatir o que no tiene sentido ir en contra de ella porque es parte de la dinámica social.

Esta normalización o cultura de la corrupción crea una trampa de inequidad, toda vez, que el corrupto obtiene oportunidades que los otros en sus mismas condiciones no obtienen.

Inequidad → baja confianza → corrupción → mayor inequidad⁴.

Lo anterior, genera una cultura de corrupción que propicia la trampa de la inequidad⁵ y/o ciclos viciosos,⁶ dificultando encontrar respuestas unívocas a lo que se percibe como corrupto y cuáles son las fuentes de corrupción más importantes, pues no sólo existe una falta de transparencia sino una falta de delimitación de lo que debería ser reprochable o no socialmente, y que debería ser jurídicamente castigado.

Al ser la corrupción un problema multidimensional en el que participan todos los agentes de la

sociedad, los teóricos han resaltado como causas que propician la corrupción las siguientes: nivel de ingresos, inestabilidad política, herencia colonial, instituciones democráticas débiles y libertades políticas restringidas, naturaleza del sistema judicial, falta de eficiencia burocrática⁷.

Aunado a esto, la corrupción encuentra entre sus mayores aliados la ausencia de información que afecta el control político y las veedurías ciudadanas, por consiguiente, las organizaciones públicas tienden a fracasar como causa de la corrupción⁸.

Todo lo anterior, demuestra que la corrupción es uno de los principales problemas que enfrentamos actualmente, una de las peores formas de violencia y un fenómeno que corroe el contrato social entre ciudadanos y el Estado.

De acuerdo con las mediciones internacionales y estudios nacionales sobre la corrupción, se puede observar que este es un problema global, regional y nacional. Según el Índice de Percepción de Corrupción (2018) de Transparencia Internacional, la corrupción muestra una fuerte presencia en dos tercios de 180 países del mundo; el Fondo Monetario Internacional estimó que el 2% del PIB mundial se pierde en pago de sobornos y la Encuesta de Latinobarómetro (2018) revela que la corrupción figura en el 4º lugar de los problemas más importantes en 18 países de Latinoamérica.

Por su parte, según las cifras del Monitor Ciudadano de la Corporación Transparencia por Colombia, reveladas en mayo de 2019 la corrupción le cuesta al país 17.9 billones de pesos, el 73% de los casos de corrupción son de tipo administrativo, y los sectores de educación, salud e infraestructura son los más afectados.

Adicionalmente, la Encuesta de Latinobarómetro señala que Colombia es el único país de la región donde la corrupción ocupa el primer lugar de la lista de los principales problemas, seguido por Perú y Brasil; y de acuerdo con los más recientes resultados del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, el principal problema para hacer negocios en el país, es la corrupción.

Mientras tanto, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en su indicador de sanciones penales con corte a 2018, permite observar que el 87.1% de las sanciones están relacionadas con Delitos contra la Administración Pública. De estos, el 49.7% son por cohecho, el 23% por peculado, 12.9% por concusión.

Estas cifras generan preocupación no solo en cuanto a la capacidad del Estado de combatir la corrupción, sino en cuanto al crecimiento económico. Una comparación entre algunos índices, contrastados con los índices de Ingreso per cápita

³ Ver, Gamarra José, Pobreza, corrupción y participación política: Una revisión para el caso colombiano. Bogotá: Banco de la República de Colombia, 2006.
http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-70_%28VE%29.pdf

⁴ Eric M. Uslaner, Corruption, Inequality, and The Rule of Law, Cambridge University Express, 2008.

⁵ Eric M. Uslaner, Corruption, Inequality, and The Rule of Law, Cambridge University Express, 2008.

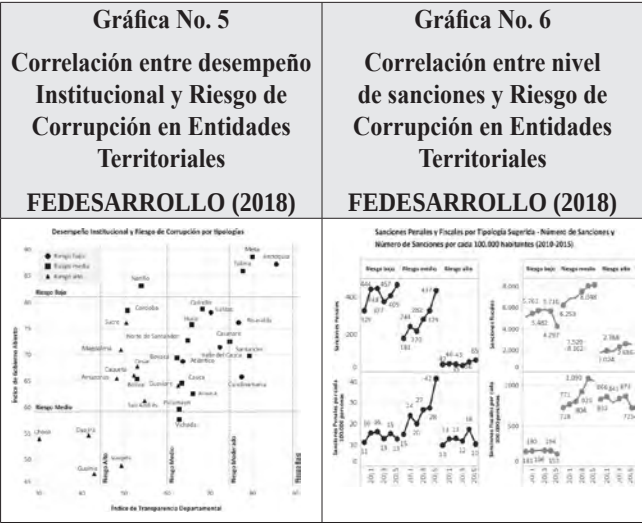
⁶ Acemoglu, Daron, and Robinson James, Por qué Fracasan los Países, Deusto, 2013.

⁷ Ibídem.

⁸ Ver Adriana Ángel, The Role of Secondary Orality in the Construction of Factual Discourses about Colombian Corruption. Ohio: Ohio University.

del Banco Mundial y de Competitividad Global del World Economic Forum, revela una correlación positiva clara que sugiere que los países con menor corrupción, logran a su vez mayores índices de crecimiento y generación de oportunidades.

Estos indicadores son consistentes con las conclusiones formuladas tanto por Fedesarrollo (2018) como la Universidad Externado (2018), donde se encontró que, a pesar del incremento en casos de condenas, los niveles de corrupción a nivel territorial son mayores que en el nivel nacional y su riesgo está altamente correlacionado con los niveles de pobreza y desarrollo institucional de sus respectivas entidades.



En consecuencia, parece claro que existe una fuerte correlación positiva entre los niveles de desarrollo humano, crecimiento económico y capacidad institucional, con los niveles de riesgo de corrupción que una entidad puede presentar.

Por lo anterior, la situación de corrupción en Colombia es alarmante y sus costos se pueden dividir en tres: i) Costos económicos altos (sobre el desarrollo y la eficiencia económica, entre otros), ii) Costos sociales inadmisibles (sobre la entrega y calidad de bienes y servicios públicos, el acceso igualitario al Estado, la pobreza y la equidad, la confianza en los demás y el capital social); iii) y Costos políticos también muy graves (sobre la legitimidad del Estado y de la democracia, la toma de decisiones públicas en pro del interés general y la confianza en las instituciones).⁹

I. JUSTIFICACIÓN DEL ARTICULADO:

a) Delación y protección a denunciantes

A pesar de las medidas generales que existen para la protección de denunciantes, testigos, víctimas del conflicto y otros actores¹⁰, ninguna hace referencia a los denunciantes de actos de corrupción y tampoco logran un efecto positivo en la sociedad.

La encuesta de Ambiente y Desempeño Institucional Nacional de noviembre de 2016, el 16,7% en el orden nacional y el 18,6% en los

departamentos no denuncian porque temen ser objeto de represalias laborales; y el 8,4% en el orden nacional y el 10,1% a nivel departamental, temen ser víctimas de represalias contra su integridad o vida; y entre un 10% y 12% justifican no denunciar hechos de corrupción, por el hecho de no existir un mecanismo organizado de protección al denunciante.

Ello evidencia la ausencia de recursos jurídicos que se refieran específicamente a los denunciantes de prácticas de corrupción y en este sentido, la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Corrupción de 2004, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE destacan la importancia de tener mecanismos de persecución de delitos de corrupción y protección de denunciantes.

En lo que respecta a la protección de los denunciantes, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por Colombia mediante la Ley 970 de 2005, señala en su artículo 33 que *“cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención”*.

Asimismo, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, ratificada por Colombia a través de la Ley 472 de 1997, precisa en el numeral octavo del artículo tercero el deber de crear e implementar *“sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno”*.

Por su parte, la Convención para Combatir el Cohecho de la OCDE es un acuerdo legalmente vinculante; los países que se unen a la Convención acuerdan establecer medidas eficaces en su legislación nacional e implementar políticas efectivas para evitar, detectar, investigar y sancionar el cohecho internacional.

A pesar de los avances y esfuerzos de Colombia en la implementación de la Convención para combatir el Cohecho, en particular el soborno transnacional, el país sigue sin adoptar mecanismos de protección a denunciantes de posibles hechos o actos de corrupción sobre los cuales adquieren conocimiento en su entorno laboral¹¹.

⁹ Ver: Corrupción en Colombia. (2018). Universidad Externado de Colombia.
¹⁰ Ley 418 de 1997, Ley 1010 de 2006, Ley 1778 de 2016 y Decreto 4912 de 2011.

¹¹ “While legislation is still not in place, the Working Group is encouraged by the draft legislation, and encourages Colombia to promptly proceed with its adoption”. Ver recomendación 2 de la Fase II del follow-up report sobre la implementación de la convención Anti cohecho de la OCDE. “PHASE 2 FOLLOW-UP REPORT ON IMPLEMENTING THE OECD ANTI-BRIBERY CONVEN-

A su vez, en la Cumbre Global Anticorrupción que se llevó a cabo el 12 de mayo de 2016 en Londres, Reino Unido, Colombia se comprometió públicamente a impulsar la adopción de medidas legislativas de protección a denunciantes de conductas de corrupción que permitan a las personas reportar de manera abierta o anónima incidentes de corrupción sin temor a represalias.

Lo anterior, sumado a la falta de información y ausencia de mecanismos de denuncia y protección, configura un entorno propicio para desincentivar la denuncia. Ante la falta de elementos institucionales adecuados para promover y facilitar la denuncia de prácticas corruptas, el ciudadano no se siente seguro para cumplir con su deber de colaborar con las autoridades en la detección, denuncia y esclarecimiento de hechos de corrupción.

Según la consultoría *“propuesta de investigación que genere insumos clave para un sistema unificado de protección a denunciantes de actos de corrupción”* desarrollada en el marco del proyecto Actúe Colombia, financiado por la Comisión Europea y gestionado por la FIIAP, advierte que la ley de protección a reportantes de actos de corrupción es urgente no sólo para cumplir con un compromiso internacional, sino porque puede ser un instrumento generador de confianza en la ciudadanía que desea denunciar pero que se siente desprotegida.

Es por ello, y en respuesta a una necesidad manifiesta, que el Estado colombiano busca mediante esta serie de acciones, introducir disposiciones en su ordenamiento jurídico, que permitan promover y facilitar la denuncia de conductas de corrupción, así como ofrecer protección a los denunciantes, no solo como parte esencial del cumplimiento de compromisos internacionales, sino como una clara apuesta por fortalecer la institucionalidad en favor de la transparencia.

b) Beneficiario final

En aras de disminuir la opacidad de la información de las personas naturales que finalmente se benefician de las diferentes relaciones jurídicas, este proyecto incorpora alternativas preventivas para que exista mayor transparencia sobre beneficiarios finales de los vehículos corporativos, evitando el uso indebido de las personas jurídicas, pues en algunos casos se ha identificado la utilización de esquemas societarios para lavado de activos, financiamiento del terrorismo (LA/FT), corrupción, y evasión y/o elusión de impuestos, entre otros delitos.

Así mismo, en el marco de la contratación estatal se necesita contar con la información de las personas naturales o jurídicas que realmente se benefician de pagos con ocasión de un contrato estatal, para obtener información sobre el contratista adjudicatario y todos aquellos que de manera directa o indirecta coadyuvan a la ejecución del contrato, lo cual facilitará que la entidad contratante y

autoridades competentes puedan vigilar la correcta ejecución del contrato y uso de los recursos.

Asimismo, existen algunos requerimientos internacionales que son vinculantes para el país, y este proyecto está encaminado a generar el marco normativo necesario para dar cumplimiento a las recomendaciones de instrumentos internacionales suscritos por el país:

- Cumbre Anticorrupción del 12 de mayo de 2016 en Londres, Reino Unido: Colombia suscribió una serie de compromisos de lucha contra la corrupción ante diferentes países y organizaciones internacionales, entre los cuales se comprometió a crear un Registro Central de Beneficiarios Finales de las Empresas Nacionales y sucursales extranjeras en Colombia y a facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final para poder ser alertados de las investigaciones en curso (Anti-Corruption Summit, 2016).
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (Gafilat): con la firma del Memorando de Entendimiento, aprobado mediante la Ley 1186 de 2009 y sentencia de revisión constitucional C- 685 de 2009, Colombia se obligó a reconocer y a aplicar las recomendaciones GAFI y por esta razón, es esencial que exista “información adecuada, precisa y oportuna” (FTAF-GAFI, 2014) sobre los beneficiarios finales, pues las Recomendaciones 24 y 25¹² del GAFI, exigen la implementación de medidas en materia de propiedad efectiva de las personas jurídicas y demás arreglos jurídicos.
- Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI): esta iniciativa promueve la transparencia en la gestión de los ingresos generados por la extracción de los recursos naturales no renovables, lo que exige a los países parte y en proceso de adhesión como Colombia, desarrollar políticas para identificar los beneficiarios finales de las inversiones realizadas en el sector extractivo, en línea con el requerimiento 2.5 del estándar.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Colombia ratificó mediante la Ley 1573 de 2012 la *“Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales”* de la OCDE, organización que ha señalado, en varios de sus informes¹³ sobre la implementación de la Convención, que la falta de acceso a información sobre el beneficiario podría obstaculizar la aplicación de acciones contra el delito o infracciones

TION IN COLOMBIA” parágrafos 44-46 <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Colombia-Phase-2-Report-ENG-follow-up.pdf>

¹² “Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas”.

¹³ Disponibles en: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countryreportsontheimplementationoftheoecdanti-briberyconvention.htm>

relacionada con soborno transnacional (FTAF-GAFI, 2014).

Ahora bien, hay que tener en cuenta que, aunque la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Salud, la Superintendencia de Notariado y Registro, y la DIAN, han desarrollado el concepto de Beneficiario Final mediante circulares y resoluciones¹⁴, en Colombia no existen disposiciones normativas de rango legal sobre la materia.

Es preciso señalar que, si bien la Ley 1581 de 2012 regula la protección de datos personales, el artículo 2° de esta misma ley establece excepciones a su aplicación: “*b) A las bases de datos y archivos que tengan por finalidad la seguridad y defensa nacional, así como la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo*”, el registro de beneficiarios finales encuadra dentro de la excepción anteriormente citada. Es importante resaltar que en este caso tampoco se requiere la autorización del titular de los datos pues tal como lo señala el artículo 10 de la Ley 1581, no es necesaria cuando la información es solicitada “*por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial*”, como ocurre en este proyecto de ley.

c) Medidas para el fortalecimiento institucional

La evaluación de Transparencia Internacional muestra que el país, a pesar de cambiar de posición, fruto de la inclusión de nuevos países en la medición, no ha cambiado en su puntaje de percepción de la corrupción en los últimos 8 años, pues el Índice de Control de la Corrupción del Banco Mundial, identifica que Colombia se ha mantenido estancado entre el puntaje 52 y 56.



El atasco que presenta Colombia en las mediciones internacionales refleja igualmente un estancamiento en la efectividad del Estado en sus esfuerzos de luchar contra la corrupción. Lo anterior

se evidencia en la encuesta de LAPOP 2017, donde el 82% de los colombianos afirmó que la corrupción está empeorando en Colombia.

La falta de coordinación es uno de los principales elementos que explican la ausencia de avances notorios en la lucha contra la corrupción, toda vez que faltan protocolos para el intercambio de información entre las diferentes ramas de poder y los órganos de control.

En este sentido la OCDE en el último informe del Grupo de Trabajo Anti-Cohecho, reiteró que se debe fortalecer el marco de referencia actual para promover una mejor coordinación entre las autoridades policiales, incluyendo la Fiscalía General de la Nación (FGN).

Adicionalmente, el problema de coordinación interinstitucional, específicamente manifestado en la articulación de los órganos de control a través de las Comisiones Regionales de Moralización, se expresa también en la dificultad de intercambiar pruebas e información sobre aquellos actos de corrupción con implicaciones penales, fiscales y/o disciplinarias simultáneas, asunto alertado por Fedesarrollo como deficiencia en la persecución de actos corruptos¹⁵.

Del mismo modo, como lo señaló la Corporación Excelencia en la Justicia en el CONPES 167 de 2013, en relación con la impunidad asociada a la coordinación interinstitucional: “*las entidades obtenían los elementos materiales probatorios que le interesaban en el marco de sus competencias, se procedía a actuar de manera aislada e independiente, ya que los procedimientos para el traslado de la prueba en materia penal hacen casi inexistente la posibilidad de trasladar pruebas al proceso fiscal y disciplinario*”.

Todo lo anterior evidencia que en Colombia existe un problema con el flujo de la información y la articulación interinstitucional para ser más efectivos en la promoción de la transparencia y la prevención de la corrupción.

Por ello, es preciso establecer una adecuada articulación de las instituciones, para que las medidas sean integrales, severas y no se desconozcan materiales probatorios que contribuyan a los procesos y sanciones, razón por la cual se busca crear la Comisión Técnica de la Comisión Nacional para la Moralización, como instancia de coordinación que fortalezca los sistemas de prevención y control.

Así las cosas, la creación de la Comisión Técnica se crea un desarrollo del artículo 113 constitucional, que consagra la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público, así como el artículo 1°, que consagra la misma naturaleza del Estado como una entidad democrática, cuyas decisiones transparentes y al servicio del ciudadano

¹⁴ Circular Externa número 029 de 2014 incluye en su Capítulo IV, Título IV, Parte I (Superfinanciera), Circular Básica Jurídica (CBJ) 100-000006 de 2016, literal A. del numeral 3 del Capítulo X (Supersociedades), Circular Externa número 009 de 2016 (Supersalud), Circular Externa 1536 de 2013 (Supernotariado y Registro) y Resoluciones números 060 y 119 de 2015 (DIAN).

¹⁵ Leonardo Villar & Daphne Álvarez (Editores), “Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y Propuestas”, Fedesarrollo, 2018. P. 296.

son mermadas por la corrupción y amenazan el Estado Social de Derecho, como indicó la Corte Constitucional en Sentencia C-944 de 2012.

Dicha Comisión Técnica funcionaría como soporte temático de la Comisión Nacional de Moralización la cual debe reunirse cada trimestre, según lo establecido por el artículo 71 de la Ley 1474 de 2011. La Comisión Técnica se encargaría de dar cumplimiento a los literales a), b), c), d), f), j) y l) del artículo 64 de la Ley 1474 de 2011, a saber:

- a) *Velar por el cumplimiento de la aplicación de la presente ley y de la Ley 190 de 1995;*
- b) *Coordinar la realización de acciones conjuntas para la lucha contra la corrupción frente a entidades del orden nacional o territorial en las cuales existan indicios de este fenómeno;*
- c) *Coordinar el intercambio de información en materia de lucha contra la corrupción;*
- d) *Realizar propuestas para hacer efectivas las medidas contempladas en esta ley respecto de las personas políticamente expuestas;*
- f) *Establecer las prioridades para afrontar las situaciones que atenten o lesionen la moralidad en la Administración Pública;*
- j) *Prestar su concurso en el cumplimiento de las acciones populares en cuanto tienen que ver con la moralidad administrativa;*
- l) *Mantener contacto e intercambio permanentes con entidades oficiales y privadas del país y del exterior que ofrezcan alternativas de lucha contra la corrupción administrativa.*

La Comisión Nacional de Moralización no cuenta con un soporte técnico que permita darle dinamismo a esta instancia y reunirse con la regularidad que exigida por la norma dado que si no existen intercambios de información y acciones conjuntas no habrá material para elevar a la misma.

Por lo anterior, el proyecto busca profundizar los esfuerzos adelantados creando una instancia de coordinación, con el objeto de hacer más eficiente la lucha contra la corrupción. Tratándose de un espacio de coordinación, que expresamente indica que no afecta la autonomía de los órganos de control, siguiendo el mandato establecido por la Corte Constitucional en Sentencias C-251 de 2002, C-605 de 2006 y C-643 de 2013, entre otras, toda vez que establece un espacio de colaboración entre distintas ramas, que no supone la subordinación de una rama a la otra, ni el desplazamiento o reducción de las competencias de ninguna de ellas.

d) Sistema General de Información de Lucha contra la Corrupción

El Estado colombiano ha hecho esfuerzos para aumentar la transparencia y mejorar las herramientas para la lucha contra la corrupción y tiene cómo demostrar avances en materia de política

pública, compromisos internacionales, producción normativa y ajuste institucional.

Sin embargo, la percepción generalizada y los instrumentos de medición permiten concluir que los niveles de corrupción en el país continúan siendo altos y las instituciones del país pierden confianza a raíz de este fenómeno, toda vez que no existen herramientas contundentes que permitan anticiparse a los hechos de corrupción y a las macrocriminalidades.

Ahora bien, de acuerdo con IBM (International Business Machines Corporation), “en el mundo se producen 2,5 trillones de bytes de datos todos los días”, los cuales al ser interoperables y abiertos, respetando los derechos de hábeas data, privacidad y acceso a la información, permitirían no solo una mejor relación entre el ciudadano y la administración sino generar herramientas de prevención de la corrupción.

Con base en ello, existen varias iniciativas internacionales con enfoque de Gobierno Abierto, tales como Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u OGP por sus siglas en inglés), comité de gobernanza pública de la OCDE, en especial en lo referente a Estado Abierto y la Red sobre gobierno abierto e innovador en América Latina y el Caribe, así como a otras iniciativas que buscan promover los principios del Gobierno Abierto, como Open Contracting Partnership, Global Initiative for Fiscal Transparency y la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva, entre otros.

Estas iniciativas buscan proveer mayor transparencia y que las fuentes de información puedan ser abiertas y ser utilizadas para combatir la corrupción. Colombia hace parte de las mismas, y siguiendo el Programa Interamericano de Datos Abiertos para Combatir la Corrupción (PIDA), AG/RES.2927 (XLVIII-O/18) ha comenzado la creación de nuevos desarrollos tecnológicos para incentivar la transparencia, el acceso a la información pública y la integridad.

Sin embargo, el acceso a la información por parte de los ciudadanos presenta enormes dificultades porque la información está dispersa y fragmentada, en muchos casos es extensa y compleja, y es de difícil acceso. Eso, añadido a que en algunos casos la información entre un sistema y otro no coincide y a que la veracidad de la información depende del rigor en el reporte y la voluntad política de los agentes, genera altos costos de transacción para el control social, falta de transparencia y menor capacidad para prevenir la corrupción.

De manera especial, el presente proyecto recoge elementos del Proyecto de ley número 081 de 2016, por el cual se constituía el portal central de transparencia fiscal, presentado por el Presidente de la República, Iván Duque, acompañado de varios Senadores como Carlos Fernando Galán, Andrés García Zuccardi, Antonio Navarro Wolff, Juan Manuel Galán y Mauricio Lizcano.

En consecuencia, el Sistema General de Información de Lucha contra la Corrupción se basa en la premisa del Estado Abierto, donde la información pública es fácil interacción y acceso, pero donde la participación ciudadana no se limita a la consulta, sino que es posible adelantar denuncias y participar, con el objeto de controlar y sancionar la corrupción.

d) Educación, integridad y conciencia de la importancia de los recursos públicos

Para efectos de profundizar el control social sobre las actuaciones del Estado y particularmente, el control de la corrupción, es preciso fortalecer la baja conciencia ciudadana que existe actualmente en torno a la participación, por el desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana y de control social.

Mediante un instrumento de recolección de información para medir el estado del control social en los municipios PDET, establecidos en el Decreto número 893 de 2017, aplicado por la Secretaría de Transparencia en 2018, se pudo establecer que el 68% de las personas consultadas percibe que la oferta institucional para fomentar y fortalecer los ejercicios de control social, es escasa y no genera impacto en la comunidad.

Por lo anterior, es preciso introducir elementos que permitan educar a las futuras generaciones de colombianos en materia de ética y participación ciudadana para la prevención de la corrupción. Con este instrumento se pretende contrarrestar algunos factores culturales que favorecen prácticas corruptas, pues como se indicó en el diagnóstico la pequeña corrupción está normalizada creando una cultural proclive a la aceptación de dichos actos.

Según la Encuesta de Cultura Política 2017 (ECP 2017) realizada por el DANE, el 40,7% de las personas, señalan que una de las justificaciones más usada en Colombia para incumplir las leyes, es el desconocimiento de las mismas.

Adicionalmente, el 96,9% de las personas encuestadas en la misma, considera que el pago de un soborno es aceptable para agilizar o facilitar la prestación de un servicio, el 96,1% un trámite, el 96,9% el acceso a un subsidio y el 97% para una reducción o eliminación de multas o impuestos.

Según Francisco Thoumi, esta erosión de la base moral de la sociedad colombiana, propicia la corrupción cotidiana, la cual se ve influenciada por la cultura del narcotráfico que ha engrandecido la idea de obtener dinero rápido y por cualquier medio necesario.

Por ello, la educación es la mejor herramienta para contrarrestar los factores culturales mencionados que favorecen la ejecución de actos de corrupción. De este modo, a través de la promoción de valores, la educación en integridad y el empoderamiento de los ciudadanos a través del conocimiento de sus derechos, se pretende formar una sociedad donde el control y la sanción social de los ciudadanos complemente el control y la sanción legal del Estado,

con el objeto de que la corrupción sea inaceptable en ambos frentes y, en consecuencia, se pueda prevenir, detectar y sancionar más eficazmente.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2019
por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de análisis e incentivos de actos para combatir y prevenir la corrupción – “Ley Pedro Pascasio Martínez”.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo.* La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones tendientes a promover la transparencia y establecer medidas para lograr mayor efectividad y articulación del Estado en la lucha contra la corrupción, con el fin de asegurar una mayor integridad y recuperar la confianza ciudadana.

CAPÍTULO I

Delación y protección a denunciantes

Artículo 2°. *Denuncia.* Manifestación escrita o verbal de información sobre un presunto hecho de

corrupción, que se presenta ante las autoridades competentes.

Parágrafo. Entiéndase por autoridad competente la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación y cualquier entidad con funciones de vigilancia y control.

Artículos 3°. *Requisitos de la queja o denuncia.* Las quejas o denuncias presentadas serán calificadas y admitidas, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:

- a) Estar escritas y sustentadas apropiadamente;
- b) Incluir claramente la identificación e individualización de las personas inmersas en las conductas objeto de la presente ley;
- c) Hacer referencia a hechos reales y ciertos, sobre situaciones que especifique la indebida e ilegal administración de los recursos públicos y bienes del Estado, además de los previstos por el ordenamiento jurídico superior en torno a actos de corrupción;
- d) Los hechos denunciados no deben ser objeto de fallo o sentencia judicial debidamente ejecutoriada;
- e) Aportar elementos probatorios de la queja o denuncia dada a conocer;
- f) El denunciante deberá suscribir un compromiso de confidencialidad respecto de los trámites, términos y pruebas que se deberán cumplir en aras de no afectar la investigación y probar oportunamente los hechos denunciados, que deben estar debidamente fundamentados en material probatorio.

Artículo 4°. *Medidas de protección y beneficios.* Calificada la denuncia y verificada la información, se procederá a otorgar las medidas de protección que actualmente se encuentran vigentes en la legislación colombiana en esta materia, y las que se mencionan a continuación:

- a) Reserva de la identidad para aquellos ciudadanos que cumplieron con todos los requisitos aquí previstos. A estos se les asignará un código de identificación individual para proteger sus datos;
- b) Si se tratare de servidor público, se le garantizará su estabilidad laboral y/o en caso de ser necesario se reubicará en entidades similares, sin desmejorar sus condiciones laborales. De ser posible, se promoverá a cargos de mayor jerarquía y competencia;
- c) De ser personal por contrato, supernumerario, practicante, judicante entre otros, se le garantizará su continuidad;
- d) Cuando se trate de personas naturales y/o jurídicas extranjeras, el Gobierno nacional reglamentará lo pertinente;

- e) Beneficios, fiscales y disciplinarios, en caso de que el denunciante o quejoso, se encuentre inmerso o hubiere participado en los hechos materia de investigación, siempre y cuando sea acordado entre las partes.

Artículo 5°. *Recompensas.* El Gobierno nacional determinará la forma, cuantía, reconocimiento en beneficios laborales, vivienda, educación -en país y/o en el extranjero- y oportunidad de compensar económicamente para cada caso en particular, a los ciudadanos que cumplan integralmente lo previsto en la presente ley, cuando en virtud a su colaboración se prevenga y evite el saqueo de los recursos públicos.

Deberá iniciarse la acción de repetición contra los funcionarios públicos y particulares que estén inmersos en actos de corrupción.

Artículo 6°. *Difusión.* Una vez aprobada y sancionada la presente ley, las entidades establecidas en el artículo XX precedente, establecerán los procedimientos y protocolos internos, a fin de organizar y socializar los alcances y beneficios aquí enunciados.

Parágrafo. Las entidades establecerán los mecanismos de participación y divulgación, con la creación de canales de denuncia en los cuales recibirán las quejas y/o denuncias.

CAPÍTULO II

Beneficiarios finales

Artículo 7°. *Beneficiario final.* Entiéndase beneficiario final la persona natural que haciendo parte de una persona jurídica o sucursal de sociedad extranjera cumpla con una o varias de las siguientes condiciones:

- a) Ser titular, directa o indirectamente, de las participaciones en que se divida el capital de la persona jurídica;
- b) Tener el control directo o indirecto sobre la persona jurídica conforme a los criterios definidos en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio;
- c) Tener derechos de disposición, representación o garantía sobre las acciones o cuotas de participación de las personas mencionadas en los numerales a) y b);
- d) Beneficiarse de pagos de contratos estatales.

Artículo 8°. *Registro de Beneficiarios Finales.* Créase un Registro de Beneficiarios Finales de las personas jurídicas domiciliadas en Colombia y de las sucursales de sociedades extranjeras, así como la divulgación de información sobre los beneficiarios de pagos de contratos estatales.

Parágrafo. Cuando quienes participen como proponentes en un proceso de selección de contratistas, en la propuesta u oferta que se presente, deberá identificarse plenamente los beneficiarios finales, para lo cual deberá informarse la identidad y calidad de cada uno de los participantes. En el

caso de la adjudicación del contrato, la entidad contratante está obligada a efectuar el registro de los beneficiarios finales de que trata el presente artículo.

Artículo 9°. *Obligación de reporte a la UIAF.* La Unidad de Análisis e Información Financiera (“UIAF”), deberá consolidar y administrar el registro de los beneficiarios finales de las personas jurídicas y sucursales de sociedades extranjeras con la información provista por entidades que ostenten la calidad de contratantes en un proceso de contratación y/o entidades bancarias.

Artículo 10. *Información que deben suministrar las personas jurídicas en Colombia, las sucursales de sociedades extranjeras y las entidades contratantes.* Todas las personas jurídicas domiciliadas en Colombia, las sucursales de sociedades extranjeras y las entidades contratantes deberán suministrar la siguiente información en relación a las personas naturales que las componen:

- a) Nombres y apellidos;
- b) Nacionalidad de la persona natural;
- c) Identificación;
- d) País de residencia de las personas naturales que tengan la calidad de beneficiarios finales; y
- e) Porcentaje de participación en la persona jurídica registrada o causal por la cual se constituye en beneficiario.

Artículo 11. *Autoridades con acceso a los registros de beneficiarios finales.* Se garantizará el acceso a los registros de beneficiarios finales a: la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Unidad de Análisis e Inteligencia Financiera (UIAF), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que dentro de sus competencias sean responsables de combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Artículo 12. *Levantamiento del velo corporativo.* Cuando se compruebe judicial o administrativamente la ocurrencia de actos de corrupción en el origen, celebración, ejecución o liquidación de los contratos estatales, que involucren a personas jurídicas, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República o la entidad afectada, podrán solicitar a la Superintendencia de Sociedades la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, con el fin de esclarecer las responsabilidades y obtener de los socios la efectiva indemnización de los perjuicios que hubiesen causado al patrimonio público.

Artículo 13. *Reglamentación y diseño del Registro de Beneficiarios Finales.* La Superintendencia Financiera de Colombia reglamentará el Registro de Beneficiarios Finales, según los estándares señalados por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), en los seis (6) meses siguientes a su

expedición. El Registro de Beneficiarios Finales será implementado por la UIAF en un término no mayor a un (1) año a partir de la expedición de la presente ley.

CAPÍTULO III

Sistemas de intercambio de información

Artículo 14. *Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.* Créase el Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción como una herramienta tecnológica que tendrá la función de recoger y consolidar datos útiles para la investigación y análisis del fenómeno de la corrupción, así como para la toma de decisiones acertadas de política pública en la materia. Para el manejo del sistema en mención, se podrá:

- a) Solicitar información relevante para el análisis de la corrupción que tengan las diferentes entidades públicas o privadas que ejecuten funciones o recursos públicos, respetando los principios de información reservada y clasificada.

Si la información requerida tiene el carácter de reservada o clasificada, las entidades deberán generar una versión pública y anonimizada que sea de utilidad para el Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción;

- b) Efectuar cruces con la información obtenida, de bases de información de las entidades descritas en el numeral anterior y con bases de datos de órganos de control y entidades que administren información relevante.

Parágrafo. Cada una de las entidades será responsable de reportar la información con las características requeridas y en los tiempos establecidos por el Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

La omisión o el retraso injustificados en el cumplimiento de este deber dará lugar a sanciones disciplinarias.

Artículo 15. *Administrador del Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción y Reglamentación.* El Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción será administrado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Artículo 16. *Implementación del Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.* El Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción será implementado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República en un término no mayor a un (1) año a partir de la expedición de la presente ley.

CAPÍTULO IV

Reforzamiento interinstitucional

Artículo 17. Adiciónese el artículo 64A a la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 64A. Comisión Técnica de la Comisión Nacional para la Moralización. Créase la Comisión Técnica de la Comisión Nacional para la Moralización, la cual tendrá por objeto la definición de casos sistémicos de corrupción que deberán gestionarse a través de una respuesta interinstitucional y estratégica.

La Comisión Técnica deberá cumplir con las funciones contenidas en el artículo 64 de la Ley 1474 de 2011, especialmente con aquellas relacionadas en los literales a), b), c), d), f), j) y l).

La Comisión Técnica estará compuesta por:

- a) El Fiscal General de la Nación o su delegado;
- b) El Procurador General de la Nación o su delegado;
- c) El Contralor General de la Nación o su delegado;
- d) El Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República o su delegado.

Parágrafo 1°. La Secretaría de Transparencia, sin afectar la independencia ni las funciones legales y constitucionales de las entidades que componen la Comisión Técnica, ejercerá la secretaría técnica de la misma.

Parágrafo 2°. La Comisión Técnica deberá expedir el protocolo de acceso a la información e intercambio probatorio, el cual tendrá que ser aplicado por las Comisiones Regionales de Moralización y las entidades que componen la Comisión Nacional de Moralización.

Parágrafo 3°. La Comisión Nacional de Moralización y el Comité Técnico podrán emitir circulares a través de su Secretaría Técnica, con el objeto de que se aplique y atienda la normativa vigente en materia de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción; dichas circulares también podrán impartir instrucciones a los integrantes de las Comisiones Regionales de Moralización para que, en el marco de sus competencias, prioricen esfuerzos institucionales.

Dichas circulares serán publicadas en la página web del Observatorio Anticorrupción y en los sitios web de las entidades que integran la Comisión Nacional de Moralización.

Artículo 18. *Solicitud de control excepcional por parte de la Auditoría General de la República y la Secretaría de Transparencia.* El Auditor General de la República y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, previa presentación de un informe debidamente motivado, podrán solicitar a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, que ejerzan control excepcional y preferente de investigaciones que se estén adelantando en el nivel territorial o nacional, así como de proyectos o contratos administrativos.

Artículo 19. Los miembros de la Comisión Técnica deberán suscribir convenios para intercambiar información, traslado de pruebas,

así como crear estructuras organizacionales para articular sus actuaciones.

Artículo 20. Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Modifíquese el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

“Artículo 73. Sistemas de Prevención, Control y Mitigación del Riesgo y Códigos de Buen Gobierno. Cada Entidad del orden nacional, departamental y municipal, cualquiera que sea su régimen de contratación, estará obligada a adoptar un Sistema de Prevención, Control y Mitigación del Riesgo de Corrupción en su actividad contractual y adoptará Códigos de Buen Gobierno. Dicho sistema contemplará, entre otras cosas:

- a) Mapa de riesgos de corrupción en la respectiva Entidad;
- b) Medidas concretas para mitigar esos riesgos;
- c) Estrategias de racionalización de trámites, rendición de cuentas, transparencia; acceso a la información pública y cultura de integridad;
- d) Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano;
- e) Códigos de Buen Gobierno, y
- f) Todas aquellas iniciativas adicionales que la Entidad considere necesarias incluir para prevenir y combatir la corrupción.

Para el diseño, implementación y funcionamiento del mencionado Sistema de Prevención, Control y Mitigación del Riesgo se deberán observar los criterios y parámetros mínimos previstos en los artículos 102 a 105 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Para los fines de la presente ley, las operaciones sospechosas de que tratan tales normas se denominarán “operaciones presupuestales sospechosas”.

En cada entidad estatal cuyo presupuesto supere un millón de salarios mínimos legales mensuales vigentes, existirá un oficial de cumplimiento, quien, junto con el jefe o representante legal de la misma, serán los responsables de la implementación y funcionamiento del sistema. El jefe de control interno podrá actuar como oficial de cumplimiento.

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República será la encargada de señalar una metodología para el diseño y seguimiento del Sistema y del Código de Buen Gobierno.

Parágrafo 1°. En aquellas entidades en las que se tenga implementado un Sistema Integral de Administración de Riesgos, se podrá validar la metodología de este sistema con aquella definida por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Parágrafo 2°. Los requisitos para ser oficial de cumplimiento, los sistemas prevención, control y mitigación del riesgo y del Código de Buen Gobierno serán definidos por el Gobierno nacional.

Artículo 21. *Búsqueda, Embargo y Recuperación de activos en el exterior por parte de la Contraloría General de la República.* La Contraloría General de la República tiene la competencia para adelantar las acciones encaminadas a resarcir el daño al patrimonio público. Esto incluye la búsqueda, embargo y recuperación de activos en el exterior, cuando estos estén en cabeza de los investigados o responsabilizados por causar daño al patrimonio estatal.

Parágrafo 1°. Las entidades públicas y privadas que manejen o analicen información patrimonial o financiera sobre investigados o responsables fiscales, deberán brindar de manera oportuna a la Contraloría General de la República la información que solicite en el ejercicio de sus funciones, sin que sea oponible reserva alguna.

Parágrafo 2°. La declaración de bienes y rentas, así como la declaración de renta del servidor público y del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos no tendrá carácter de información reservada cuando la solicite un organismo de control competente, quienes serán responsables penal y fiscalmente del uso indebido de dicha información.

CAPÍTULO V

Pedagogía para la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción

Artículo 22. Modifíquese el parágrafo del artículo 79 la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Parágrafo. En desarrollo de su autonomía, los establecimientos educativos adecuarán sus Proyectos Educativos Institucionales para el cumplimiento de lo preceptuado en esta ley, en relación con la enseñanza de la historia de Colombia como disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las Ciencias Sociales, así como de la formación en cuidado de los recursos públicos de manera transversal, que elabore el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 23. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1404 de 2010, el cual quedará así:

Artículo 2°. Como complemento formativo que consagra la Ley General de Educación, es función de todas las instituciones educativas del sector público y privado, en los niveles preescolar, básica y media, implementar y poner en funcionamiento el programa “Escuela para Padres y Madres”, cuyo contenido debe ser instrumento que propenda por la formación en valores ético-sociales de los educandos y asegure una sociedad responsable dentro del contexto del Estado Social, promoviendo siempre la ética ciudadana y el cuidado de los recursos públicos.

Artículo 24. *Cátedra ética de probidad y pública.* Los Proyectos Educativos deberán implementar una Cátedra de Ética Ciudadana y Cuidado de los Recursos Públicos, la cual tendrá por objeto enseñar y concientizar a niños y jóvenes adolescentes sobre la probidad pública como mecanismo de prevención de los actos de corrupción.

Artículo 25. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su fecha de expedición.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 008, con su correspondiente exposición de motivos, por

la doctora *Nancy Patricia Gutiérrez*, Mininterior;
doctor *Iván Duque*, Presidente de la República.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 009 DE 2019
*por medio de la cual se modifica la Ley Estatutaria
1266 de 2008.*

Artículo 1°. Adiciónense dos (2) párrafos
al artículo 12 de la Ley 1266 de 2008, los cuales
quedarán así:

**“Artículo 12. Requisitos especiales para las
fuentes. (...)**

**Parágrafo 1°. Los reportes de información
negativa sobre incumplimiento de obligaciones no
procederán, cuando el saldo de la obligación, sea
inferior a cuatro salarios mínimos diarios legales
vigentes (smdlv).”.**

**Parágrafo 2°. Lo dispuesto en el Parágrafo 1
será por una sola vez y para una sola persona natural
o jurídica, solo se aplicará a los montos reportados a
la vigencia de la presente ley.**

El plazo para acogerse a este beneficio, será de
nueve (9) meses calendario, a partir de la sanción de
esta norma.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* Esta ley
rige a partir de la fecha de su publicación y deroga
las disposiciones que le sean contrarias.

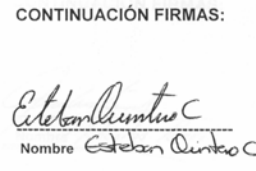
ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República

OSCAR DARIO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara

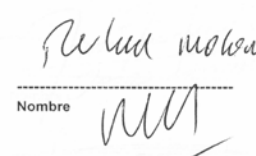


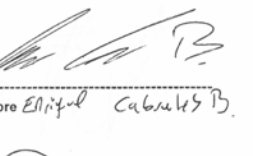


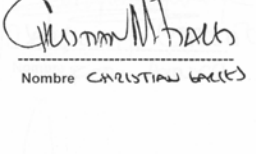
CONTINUACIÓN FIRMAS:

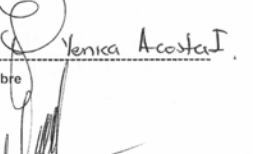

Nombre *Ederlin Quintana*

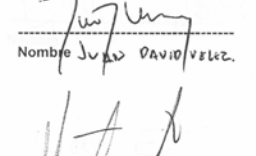

Nombre *Oscar Dario Pérez Pineda*

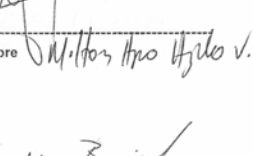

Nombre *Nelson Molano*

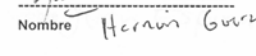

Nombre *Enrique Caballero*


Nombre *CHRISTIAN BAEZ*


Nombre *Yennia Acosta*

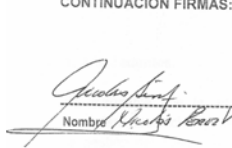

Nombre *Julio David Velaz*

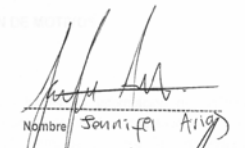

Nombre *Milton Arango*

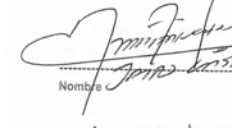

Nombre *Hernan Guriol*


Nombre *Juan Espinal*

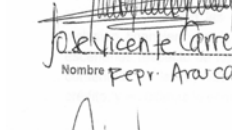
CONTINUACIÓN FIRMAS:

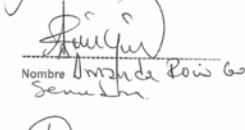

Nombre *Juan Espinal*

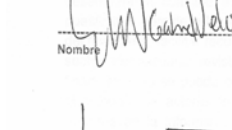

Nombre *Juan Espinal*

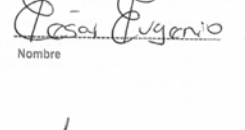

Nombre *Juan Espinal*

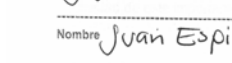

Nombre *Juan Espinal*

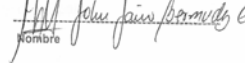

Nombre *Juan Espinal*


Nombre *Juan Espinal*


Nombre *Juan Espinal*


Nombre *Juan Espinal*


Nombre *Juan Espinal*


Nombre *Juan Espinal*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

Es indudable que la administración de bases de
información de contenido financiero, crediticio,
comercial y de servicios tiene una finalidad específica
que es la gestión del riesgo, elemento esencial dentro
del proceso de intermediación financiera.

Los esquemas y metodologías de gestión de
riesgo se sustentan ampliamente en el conocimiento
del cliente y dependen fundamentalmente de la
disponibilidad de la información. Es así como
mecanismos eficientes del intercambio de información
han estado acompañados de procesos acelerados de
inclusión financiera, pilar fundamental sobre el cual
se sostiene la política social, gracias a su indudable
potencial para reducir la pobreza y la desigualdad.

No obstante, si bien las centrales de riesgo juegan
un rol fundamental en la inclusión financiera por la
valiosa información que almacenan, existen algunos
escenarios respecto de los cuales se considera
necesario revisar las previsiones contenidas en la
Ley 1266 de 2008, a fin de dinamizar e impulsar el
acceso al crédito, y en últimas la economía del país.

Igualmente, siendo la información uno de
los insumos fundamentales para el desempeño
de cualquier actividad económica, y que facilita
los análisis de crédito, puesto que permite a los
financiadores tanto del sector real (proveedores)
como del financiero, facilitar recursos y bienes
a los productores y comercializadores del sector
agropecuario, reviste especial importancia que para
lograr este acceso al financiamiento se pueda contar
con una gran malla de información sectorial a la
que todos los actores involucrados pueden acceder,
y que no involucre los reportes de la información
financiera individuales de las personas naturales
o jurídicas de dicho sector, sino toda aquella de
carácter general relacionada con la actividad de este
importante actor económico del país.

2. Eliminación de reportes negativos por moras o saldos mínimos

En muchas ocasiones el acceso al crédito se ve afectado por deudas mínimas que condicionan la vida crediticia del consumidor al ser reportados en centrales de riesgo por varios años, por lo que con este proyecto de ley se busca eliminar este fenómeno para montos menores, como viene a ser cuatro (4) salarios mínimos legal vigentes (sdmlv), que a la fecha corresponde a \$110.415, monto que no amerita que se condicione a los posibles solicitantes de crédito por periodos extendidos, máxime si se tiene en cuenta que en la mayoría de los casos, dichos reporte no reflejan la intención o hábito de no pago de los titulares, sino que obedecen a una falta de información precisa respecto del valor de los saldos o cuotas pendientes de pago, o simplemente, a una situación de olvido por parte del deudor.

Conforme a lo anterior, se propone que en aquellos casos en los que la mora por el saldo de la obligación, o por las cuotas pendientes de pago, sea inferior a cuatro (4) sdmlv, no se pueda reportar a las Centrales de Información el dato negativo derivado de tales incumplimientos.

Por supuesto este beneficio no podrá ser permanente sino temporal, por lo que se decide que sea por una sola vez, y solo se podrán acoger al él, quienes lo hagan, dentro de los próximos nueve (9) meses calendario, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

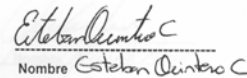
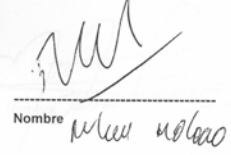
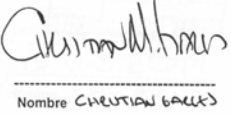
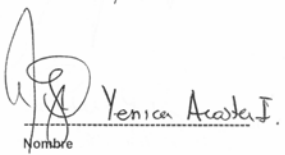
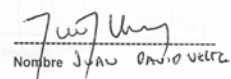
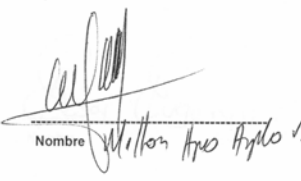
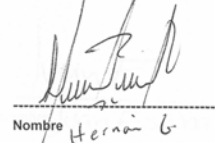
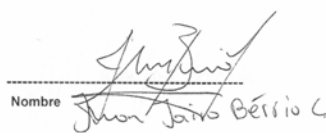
ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República



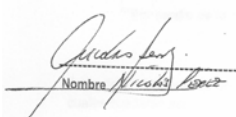
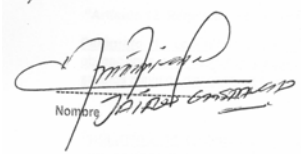
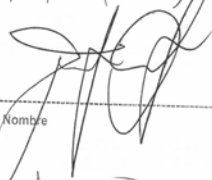
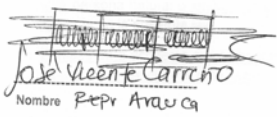
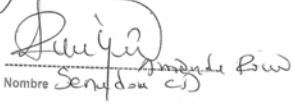
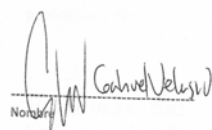
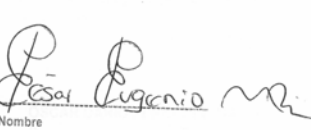
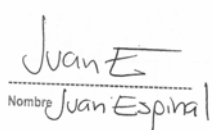
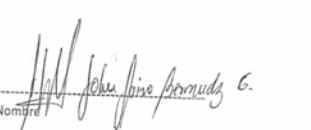
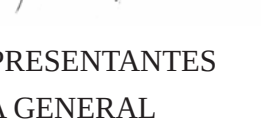
ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara



CONTINUACIÓN FIRMAS:

 Nombre Esteban Quinto C	 Nombre Hector Cárdenas
 Nombre Milu Molero	 Nombre Enrique Giraldo B
 Nombre Christian Baez	 Nombre Yencia Acosta J
 Nombre Juan Andrés Velaz	 Nombre Milton Hugo Ayala
 Nombre Hernán G	 Nombre Juan Darío Berrío C

CONTINUACIÓN FIRMAS:

 Nombre Nicolás Baez	 Nombre Tereza Arias
 Nombre Jairo González	 Nombre [illegible]
 Nombre José Vicente Carrizo	 Nombre [illegible]
 Nombre Pepe Aracua	 Nombre [illegible]
 Nombre Gabriel Velasco	 Nombre [illegible]
 Nombre Juan Espinal	 Nombre [illegible]

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 009 de 2019 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador Álvaro Uribe Vélez y el honorable Representante Óscar Darío Pérez.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.
* * *

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.

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 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 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.

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.

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 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.

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.

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, 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 8°. *Delegación.* Las entidades nacionales podrán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas 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 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. 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.

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 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.
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.

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 ciudades 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.

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 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. 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.

Artículo 16. 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 17. 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. 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 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. Vigencia. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el **Diario Oficial** y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

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

2. Justificación del articulado propuesto

El proyecto de ley 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 1º 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 socio-económica se desenvuelven en forma espontánea y casi exclusivamente por iniciativa privada.

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

A todo lo anterior hay que agregarle que, a pesar de presentarse algunos avances normativos, los gobiernos locales -y en particular los de las ciudades capitales-, han debido asumir nuevas cargas y responsabilidades fruto de condiciones fácticas derivadas del conflicto y de procesos sociales y económicos ocurridos en las regiones, así como nuevas atribuciones legales sin haber recibido los instrumentos (y recursos) correspondientes necesarios para poder hacerlo de forma efectiva.

En particular, la tarea de atención a las víctimas del conflicto y migrantes, y el desafío de atender las crecientes demandas sociales, ha puesto de presente de forma especial la necesidad de un sistema de corresponsabilidad Nación - gobiernos locales.

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

Capítulo II. - Relaciones entre 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, modificándose los requisitos establecidos actualmente, a fin de facilitar este mecanismo de asociación que redunde en el desarrollo tanto de la ciudad capital como los municipios circunvecinos.

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* No. 119 (1999). <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-119/el-campo-y-la-ciudad-colombia-de-pais-rural-pais-urbano>

Cordialmente,



CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 012 de 2019 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes José Daniel López, Oswaldo Arcos, Jorge Méndez, Aquileo Medina, Karina Rojano, Mauricio Parody, César Lorduy y otros.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la conciencia ambiental y mitigar el cambio climático.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto aumentar la conciencia ambiental a través del fortalecimiento de la educación ambiental y de la adopción de algunas medidas para proteger, conservar, mantener y recuperar los ecosistemas acuáticos y terrestres. Todo esto con el fin de prevenir la ocurrencia de desastres naturales con ocasión a la indebida intervención de las obras del ser humano, y mitigar el cambio climático.

Artículo 2°. *Medidas de protección y conservación.* Para la protección y conservación de los ecosistemas acuáticos y terrestres se tomarán las siguientes medidas:

- a) Las Instituciones y Centros Educativos, oficiales y no oficiales, en el nivel de preescolar, básica y media, una (1) vez a la semana, deberán ofrecer una clase de educación ambiental, diferente a la de ciencias naturales, la cual debe ser 50% teórica y 50% práctica. Del mismo modo, en programas de pregrado de universidades, acreditadas en calidad de materia electiva interdisciplinaria, según el área de conocimiento, podrá ofrecerse educación ambiental en el marco del principio de desarrollo sostenible.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tendrán doce (12) meses, después de expedida la presente ley, para estructurar el contenido temático de estas clases de educación ambiental, sin que ello implique la extinción, suspensión y/o modificación del Proyecto Ambiental Escolar (Prae) que se encuentren en curso, los Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental (Cidea), los Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental (Proceda), y la Formación de Dinamizadores Ambientales a través del Programa Nacional de Promotoría Ambiental Comunitaria, la Educación Ambiental para la Gestión del Riesgo y

los Proyectos Ambientales Universitarios PRAU en todo el país.

Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Educación Nacional, para estructurar el contenido temático de las clases de educación ambiental, deberán tener en cuenta las recomendaciones que surgieron en el Seminario Internacional de Capacitación para la Incorporación de la Educación Ambiental en el Currículo de la Básica Primaria (Malta) y del Seminario para la Incorporación de la Educación Ambiental en la Básica Secundaria (El Cairo), realizados en 1991. Así mismo, deberán tener en cuenta el marco conceptual y metodológico de la Política Nacional de Educación Ambiental.

Parágrafo 2°. Las clases de educación ambiental tendrán que tratar como mínimo los siguientes temas: prevención de desastres y gestión del riesgo, biodiversidad, cambio climático, manejo integral de residuos, estructura ecológica principal, gobernanza del agua y visión sistémica del ambiente con enfoque social y cultural.

En los distritos y municipios ubicados en zonas costeras o riveras de ríos, la clase de educación ambiental hará énfasis en las medidas necesarias para la protección de estos ecosistemas acuáticos y para la prevención de desastres naturales como consecuencia del tratamiento inadecuado de los mismos.

- b) Los servidores públicos del país, que desde su cargo tomen decisiones en materia ambiental, deben certificar conocimientos sobre temas ambientales (manejo, conservación, preservación, recuperación ambiental y/o desarrollo sostenible), con certificación de los mismos, ya sea a nivel de pregrado, posgrado y/o diplómanos. La ESAP deberá ofrecer cursos certificados ambientales dirigidos especialmente para servidores públicos.
- c) No se permitirá la delimitación de nuevos linderos a las reservas forestales existentes, excepto, si son para aumentar su área.
- d) Para talar cualquier individuo o grupo arbóreo de un predio público o privado, se requiere que, primero, la autoridad ambiental territorial competente realice un dictamen técnico, que demuestre que el individuo arbóreo que se va a talar se encuentra en situación de riesgo y/o amenaza, afecte ostensiblemente el desarrollo de un proyecto urbano, comercial o industrial, y/o contemple una situación de enfermedad irreversible.

Posteriormente, la autoridad ambiental deberá convocar e informar a la Veeduría Ambiental de cada ciudad o municipio y a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios la solicitud que se adelanta y cuál es el dictamen técnico. En caso de que no haya una Veeduría Ambiental, esta deberá constituirse en el marco de lo establecido en la Ley 850 de noviembre 18 del 2003.

Finalmente, la autoridad ambiental territorial competente emitirá un acto administrativo a través del cual autoriza o niega la tala de un grupo o individuo arbóreo, decisión que debe ser motivada y sustentada a partir del dictamen técnico.

En todos los casos donde se autorice la tala de algún individuo arbóreo, la autoridad ambiental competente, la Veeduría Ambiental de cada ciudad o municipio, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) certificarán que la compensación ambiental correspondiente se haga efectiva.

- e) Los gobernadores y alcaldes distritales y municipales del país deberán hacer un inventario detallado de las riquezas ambientales (ecosistemas acuáticos y terrestres) que tiene su municipio, ciudad y/o localidad. El inventario se deberá publicar en un informe el cual deberá ser actualizado cada tres (3) años.
- f) En todos los Planes de Ordenamiento Territorial se deberá reglamentar y delimitar las zonas aptas y permitidas para practicar la ganadería y la agricultura. En ningún caso se podrá destinar uso del suelo para ganadería y agricultura donde hayan bosques o selvas.
- g) Se destinará el 40% de los recursos económicos que recibe el Programa Visión Amazonia para compensar económicamente a los campesinos e indígenas que cuiden y protejan los bosques y las selvas.

Artículo 3°. *Medidas de mantenimiento y recuperación.* Para el mantenimiento y recuperación de los ecosistemas acuáticos y terrestres se tomarán las siguientes medidas:

- a) En el día Internacional de la Tierra (22 de abril) y en el día Mundial de la Ecología (1° de noviembre) se realizará una jornada de limpieza, recuperación y/o reforestación de algún ecosistema acuático o terrestre, que cada uno de los alcaldes municipales y distritales que tiene el país, priorice. Los recursos económicos que se requieran para estas jornadas serán priorizados en cada uno de los Planes de Desarrollo y en los Presupuestos Anuales de Inversión de los respectivos municipios y distritos. Los alcaldes deben incentivar la participación ciudadana y convocar a la comunidad para que participen activamente en las jornadas.
- b) Cada uno de los gobernadores, alcaldes distritales y municipales que tiene el país, anualmente formulará y ejecutará un proyecto, a mediano o largo plazo, que ayude a recuperar algún ecosistema que haga parte de su jurisdicción.
- c) En el día Internacional de la Tierra (22 de abril) y en el día Mundial de la Ecología (1 de noviembre), las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) deberán realizar una jornada de

limpieza, recuperación y/o reforestación, diferente e independiente a las jornadas contempladas en el artículo 3°, **literal a, de la presente ley**, en los ecosistemas del área de su jurisdicción.

- d) Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR), anualmente, adoptarán un nuevo ecosistema en el cual implementarán un nuevo proyecto de restauración o podrán suscribir un Acuerdo Recíproco por el Agua (ARA).

Artículo 4°. *Monitoreo.* El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), a través del Sistema de Monitoreo de bosque y Carbono (SMBYC), emitirá un informe trimestral donde se reporte, georreferencie y especifique los incidentes de deforestación y reforestación, así como las actividades de compensación ambiental en todo el país. El informe será detallado y se deberá entregar a las autoridades administrativas de control ambiental y a las unidades y/o dependencias ambientales de los organismos y entes de control.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley entrará a regir a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Fundamento constitucional y legal

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Desde la Constitución Política se ha consagrado el derecho a un ambiente sano como un derecho fundamental, así lo ha dispuesto el artículo 79 y siguientes de la carta magna, a saber:

Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

- 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

FUNDAMENTO LEGAL

Decreto 2278 de 1953. “Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales.”

Ley 2ª de 1959. “Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.”

Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

Ley 29 de 1992, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono”, suscrito en Montreal el 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas adoptadas en Londres el 29 de junio de 1990 y en Nairobi el 21 de junio de 1991.

Ley 99 de 1993 “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.”

Ley 165 de noviembre 9 de 1994. “por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992”.

Decreto 1791 de 1996. “Por el cual se establece el Régimen de Aprovechamiento Forestal.”

Política Nacional de Biodiversidad de 1996. Cuyo objetivo general es “Promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos, innovaciones y prácticas asociados

a ella por parte de la comunidad científica nacional, la industria y las comunidades locales”.

Política de Bosques. Documento CONPES 2834/10 de 1996. Cuyo objetivo general es “Lograr un uso sostenible de los bosques con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población”.

Política para la Gestión Ambiental de la Fauna Silvestre en Colombia de 1997, para “Generar las condiciones necesarias para el uso y aprovechamiento sostenible de la fauna silvestre como estrategia de conservación de la biodiversidad y alternativa socioeconómica para el desarrollo del país, garantizando la permanencia y funcionalidad de las poblaciones naturales y de los ecosistemas de los cuales hacen parte.

Ley 629 de 2000, Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997.

Ley 611 de 2000. “Por la cual se dictan normas para el manejo sostenible de especies de Fauna Silvestre y Acuática.”

Plan Nacional de Desarrollo Forestal de 2000, para “Establecer los lineamientos de orden nacional para la prevención, control y restauración de las áreas afectadas por los incendios forestales, mitigando su impacto y fortaleciendo la organización nacional, regional y local con programas a corto (tres años), mediano (10 años) y largo plazo (25 años)”

Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (Documento CONPES 3164/02) de 2001, para Propender por el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras que permita, mediante su manejo integrado, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana, al desarrollo armónico de las actividades productivas y a la conservación y preservación de los ecosistemas y recursos marinos y costeros.

Política Nacional de Participación Social en la Conservación – Parques Nacionales de Colombia, de 2001, para “Fortalecer la capacidad de la Unidad de Parques Nacionales para promover y consolidar procesos de participación social y coordinación interinstitucional para la conservación de la biodiversidad, de los servicios ambientales de las áreas protegidas y de la diversidad cultural del país”, entre otros.

Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia, de 2001, para “Propender por la conservación y el uso racional de los humedales interiores de Colombia con el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral del desarrollo del país”.

Política Nacional de Investigación Ambiental de 2001, para “Fortalecer la capacidad nacional y

regional que impulse la generación y utilización oportuna de conocimientos relevantes para el desarrollo sostenible, para lograr el mejoramiento la calidad ambiental y las condiciones de vida de la población colombiana, conforme a la diversidad natural y cultural del país y en armonía con la Política Nacional Ambiental”.

Decreto 1729 de 2002. “Por medio del cual se reglamentan las cuencas hidrográficas.”

Política Nacional de Educación Ambiental de 2003, para “Proporcionar un marco conceptual y metodológico básico, que desde la visión sistémica del ambiente y la formación integral del ser humano, oriente las acciones que en materia de educación ambiental se adelanten en el país, en los sectores formal, no formal e informal”.

Política para el Desarrollo del Ecoturismo de 2003, para “Fortalecer y diversificar la actividad ecoturística, teniendo como referente esencial su desarrollo sostenible, en razón del cual esta debe propender por el uso racional de los recursos, el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores residentes en las regiones y el permanente esfuerzo para proporcionar una oferta competitiva de servicios, en armonía con la diversidad ecológica y cultural”.

Decreto 1200 de 2004, “Por el cual se determinan los Instrumentos de Planificación Ambiental y se adoptan otras disposiciones”

Planes Regionales de Acción en Biodiversidad (Cuenca del Orinoco, Sur de la Amazonia, Valle del Cauca, Quindío, Nariño, Norte de Santander, Sucre) de 2005, para “Promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización”.

Ley 1021 de 2006. “Por la cual se expide la Ley General Forestal.”

Decreto 1900 de 2006. “Por el cual se reglamenta la sobre tasa por la utilización de las aguas.”

Decreto 1323 de 2007, “Por el cual se crea el Sistema de Información del Recurso Hídrico -SIRH-”

Ley 1333 de 2009. “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.”

Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, de 2009, para “Garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente”

Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – CONPES 3680/SINAP, de 2010, para “Establecer las pautas y orientaciones para avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia como un sistema completo, ecológicamente

representativo y eficazmente gestionado, de forma que se contribuya al ordenamiento territorial, al cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación y al desarrollo sostenible en el que está comprometido el país”.

Decreto 2820 de 2010, “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”

Decreto 2372 de 2010. Reglamenta el Decreto-Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y otras disposiciones.

Decreto 3572 de 2011. Crea la Unidad Administrativa Especial, se determina sus objetivos, estructura y funciones (Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia).

Ley 1549 de 2012 “Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial”.

Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Decreto 298 de 2016, por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1257 de 2017, por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales y se toman otras determinaciones.

Resolución 97 de 2017, por la cual se crea el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales y se adoptan otras disposiciones.

2. Justificación del proyecto

Según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia y Aviatur, nuestro país ocupa los primeros puestos en los índices internacionales de biodiversidad, es considerada como la cuarta nación en biodiversidad mundial, siendo por grupo taxonómico la segunda en biodiversidad de plantas, primera en anfibios y aves, tercera en reptiles y quinta en mamíferos. Colombia posee entre 14 y 15% de la biodiversidad del mundo, ocupa el segundo lugar, después de Brasil y en promedio, una de cada diez especies de fauna y flora del mundo, habita en Colombia.

La biodiversidad de nuestro país se concentra principalmente en los bosques tropicales, la Amazonía, y en el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN). Por su parte, Colombia cuenta con Bosques Secos y muy Secos, Bosques montañosos y submontañosos, Bosques de Niebla y Bosques Húmedos o Selvas. La Amazonia es la selva tropical más rica en fauna y flora del planeta, es considerada el pulmón del mundo y es una de las regiones más importantes en el ámbito ambiental no

solo para Colombia sino para la humanidad por su biodiversidad. Según la Plataforma de Información y Diálogo para la Amazonia Colombiana, la región amazónica comprende el 42.3% del territorio del país (abarca los departamentos del Amazonas, Putumayo, Caquetá, Guainía, Guaviare, Vaupés, Cauca, Guainía, Meta y Vichada) y el área de la Amazonia selvática equivale al 80,86% de la región Amazónica.

Por el otro lado y según Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) cuenta con 59 parques naturales, (de los cuales 10 están en la Amazonía) y cuenta con una extensión de unas 602.320,7 hectáreas (126.023,21 kilómetros cuadrados) y abarca cerca de un 11,04% del territorio continental colombiano.

Ahora bien, con relación a los ecosistemas acuáticos marinos de Colombia, nuestro país limita con el Océano Atlántico (mar caribe) por el norte y con el Océano Pacífico (mar pacífico) por el oeste. Otros ecosistemas marinos que podemos encontrar en Colombia son: manglares, arrecifes de coral, ecosistemas pelágicos, praderas de pastos marinos y estuarios.

Por el otro lado, Colombia tiene una de las hidrografías más ricas del mundo. La diversidad de los ecosistemas de agua dulce que tiene Colombia es amplia y muy importante; nuestro país cuenta con humedales, lagos, lagunas, estanques, pantanos, embalses, nacimientos de agua, quebradas, arroyos y ríos. En Colombia hay 16 cuencas hidrográficas y los ríos se ubican dentro de cinco vertientes hidrográficas: la del Caribe, la del Pacífico, la del Amazonas, la del Orinoco y la del Catatumbo. Los ríos más importantes de nuestro país son: el Río Magdalena, el Río Amazonas, el Río Cauca, Río Atrato, el Río Meta, el Río Guaviare, el Río Caquetá, el Río San Juan, el Río Vichada y el Río Vaupés. Por su parte, Colombia tiene cerca de 20 lagunas y las más importantes son: Tota, La Cocha, Fúquene, Suesca y Guatavita.

Sin embargo, la mayoría de las fuentes hídricas arriba mencionadas están contaminadas por los vertimientos de aguas residuales, sedimentos de tóxicos como metales pesados (como mercurio), pesticidas, dioxinas, hidrocarburos aromáticos polinucleares, y contaminantes emergentes. Así mismo, “la permanencia de las coberturas naturales se ve amenazada por el constante avance de actividades antrópicas al transformarlas en áreas ganaderas, de pastos, cultivos, construcciones urbanas e industriales y explotaciones mineras” (Salazar y Riaño, 2016) y “el peligro radica en que nuestro poder para dañar o destruir el medio ambiente, o al prójimo, aumenta a mucha mayor velocidad que nuestra sabiduría en el uso de ese poder” (Stephen Hawkin).

De acuerdo con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), en 2017 fueron deforestadas 219.973 hectáreas de

árboles, de las cuales el 65,5% está concentrado en la Amazonia; en esta región se duplicó la superficie deforestada, arrasando con 144.147 hectáreas de bosque. En tan solo siete municipios amazónicos se concentra casi la mitad de la pérdida de bosque del país (49,1%). Todos ellos mostraron un incremento en la superficie deforestada de más del 100% con respecto a lo detectado en 2016.

En términos generales para el año 2017, según el IDEAM, el 81% de la deforestación nacional se concentró en 6 departamentos: Caquetá - San Vicente del Caguán (26.632 ha) y Cartagena del Chairá (22.591 ha), Guaviare - San José del Guaviare (19.347 ha), Meta - Macarena (14.861 ha), Antioquia, Putumayo y Chocó. Durante el, 723 municipios registraron al menos 1 hectárea deforestada.

La deforestación en el año 2017 alcanzó las 219.973 hectáreas, equivalentes a un aumento del 23% en comparación con el año 2016, cuando se arrasaron con 179.000 hectáreas. El 65% de la deforestación en 2017 estuvo concentrada en amazonia colombiana. Ahora bien, Según el informe de alertas tempranas por deforestación de 2018, publicado por el Ideam, durante los tres primeros meses del 2018, se talaron 5.620 hectáreas en el Parque Nacional Tinigua en Meta, justo en donde se encuentra el mítico río de los siete colores, Caño Cristales. “Las quemadas para el desarrollo de cultivos y de pastizales para ganadería o el acaparamiento de tierras explican el fenómeno. Estos últimos generalmente financiados por actores ajenos a la región o establecidos por la presión de los grupos armados ilegales” afirma el Ideam.

Ahora bien, entre enero y marzo de 2018, los satélites encontraron 23 parches nuevos de deforestación de más de 50 hectáreas en los municipios de La Macarena (Meta), San Vicente del Caguán (Caquetá) y Tibú (Norte de Santander) en donde se concentra el 46 % de las alertas. También se identificaron alertas en los Montes de María (municipio de El Carmen de Bolívar, Bolívar), San Onofre (Sucre) y en la serranía de San Lucas (municipios de El Bague, Antioquia y Santa Rosa del Sur y Montecristo, Bolívar). Adicionalmente se identificaron alertas en la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena), Dibulla (La Guajira), Riosucio y Unguía (Chocó), y Tierralta y Montelíbano (Córdoba).

Ahora bien, la deforestación y la contaminación tienen una relación directa con la calidad del aire que respiramos, el agua que tomamos, los alimentos que consumimos y algunos desastres naturales que hemos sufrido, como el de Mocoa, así como con el cambio climático.

La avalancha de Mocoa (Putumayo) fue un desastre natural que ocurrió el 31 de marzo de 2017 dejando un saldo de 176 muertos, más de 400 heridos y cerca de 200 desaparecidos. La avalancha desbordó los ríos Mulato, Sancoyaco y Mocoa.

Según los expertos, algunos de los detonantes de la tragedia fue la deforestación en cercanías a las fuentes hídricas, la construcción de viviendas en las rondas de los ríos, la deforestación de los ecosistemas de alta montaña que personas e industrias hacen con fines de asentamiento de la población, ganadería o siembra de cultivos y el impacto del cambio climático.

Según Néstor Franco, exdirector de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) “los bosques sirven como administradores del agua. En épocas de pocas lluvias permiten que el líquido salga de forma controlada y se evita la sequía, y en la temporada de invierno acumulan el recurso dosificando su escorrentía, pero cuando privamos a los ecosistemas de coberturas vegetales, el agua descende sin barreras, sin control y se desatan este tipo de situaciones que todos los colombianos lamentamos”.

Por su parte, Adriana Soto, directora regional de The Nature Conservancy, explicó las tres razones que fomentaron el desastre natural de Mocoa: Primero, los efectos del cambio climático, producidos en parte por la contaminación que genera el humo de los carros; segundo, la deforestación generada en las cuencas principales de los ríos; y tercero, la remoción de cobertura verde en los lechos de las fuentes hídricas. “Causas a las que debemos ponerle freno sino queremos que una tragedia similar se repita en otras partes del país”.

El aumento de gases efecto invernadero, la destrucción de los ecosistemas marinos y de agua dulce, la deforestación y el aumento de la población son las principales causas del calentamiento global y a su vez, esta es la causa del cambio climático.

El crecimiento de la población (en 1750 había menos de 800 millones de habitantes en la Tierra, hoy somos más de 7.500 millones), un consumo de recursos cada vez más desmedido, el aumento en la demanda y producción de energía obtenidas mayoritariamente a través de combustibles fósiles, han provocado que el planeta haya entrado en lo que parte de la comunidad científica ha denominado el Antropoceno: la nueva era geológica motivada por el impacto del ser humano en la Tierra.

El principal resultado del Antropoceno es el aumento de la temperatura del planeta el cual ha sido de aproximadamente 0,3 grados centígrados por década. Desafortunadamente, se espera que al final del presente siglo la temperatura pueda aumentar aún más, independientemente que se cumplan los compromisos de reducción de emisiones fijados por los países en los diferentes acuerdos internacionales.

Este aumento global de la temperatura trae consecuencias desastrosas que ponen en peligro la supervivencia de la flora y la fauna de la Tierra, incluido el ser humano. En este sentido, las principales consecuencias del cambio climático son: cambio en los ecosistemas y desertificación; el

derretimiento de la masa de hielo en los polos, que a su vez provoca el aumento del nivel del mar, lo que produce inundaciones y amenaza los litorales costeros –incluso pequeños estados insulares están en riesgo de desaparición–; acidificación de los océanos; fenómenos meteorológicos extremos y violentos como sequías, incendios, huracanes, maremotos desbordamientos de ríos y lagos y avalanchas; muerte y extinción de especies animales y vegetales; migraciones masivas y aparición de refugiados climáticos y destrucción de los medios de subsistencia y de los recursos económicos, especialmente en países en desarrollo.

Ahora bien, el cambio climático no se puede evitar, pero sí podemos reducir sus efectos y adaptarnos a sus consecuencias, es decir, podemos combatirlo mediante la aplicación de medidas a pequeña y gran escala que ayuden a frenar el cambio climático. Es urgente que todos los países tomen medidas contundentes de descontaminación, reforestación y de protección de los ecosistemas.

Así mismo, es urgente que todos los colombianos adquiramos y aumentemos la conciencia ambiental. Según la Agencia de la ONU para los Refugiados – Acnur, “la conciencia ambiental es una filosofía de vida que se preocupa por el medioambiente y lo protege con el fin de conservarlo y de garantizar su equilibrio presente y futuro”. Acnur asegura que “la conciencia ambiental se puede fomentar de dos formas: desde la escuela, mediante ejercicios de educación ambiental para los más pequeños y a través de iniciativas de sensibilización sobre las consecuencias que pueden tener nuestras acciones en el medioambiente”.

La educación es la estrategia fundamental de cambio, brindando educación a los más pequeños se espera que a futuro el ser humano no sea un depredador del medio ambiente sino alguien que sabe convivir y respetar su entorno. Con educación ambiental el ser humano logrará vivir en armonía con la naturaleza.

La Ley 1549 de 2012 estipula que la educación ambiental debe ser entendida como “un proceso dinámico y participativo, orientado a la formación de personas críticas y reflexivas, con capacidades para comprender las problemáticas ambientales de sus contextos (locales, regionales y nacionales). Al igual que para participar activamente en la construcción de apuestas integrales (técnicas, políticas, pedagógicas y otras), que apunten a la transformación de su realidad, en función del propósito de construcción de sociedades ambientalmente sustentables y socialmente justas”.

Por otro lado, en el encuentro intergubernamental de Moscú, 1987, se definió educación ambiental como “un proceso en el cual los individuos y las colectividades se hacen conscientes de su entorno, a partir de los conocimientos, los valores, las competencias, las experiencias y la voluntad, de tal forma que puedan actuar individual y colectivamente,

para resolver problemas ambientales presentes y futuros”.

En este sentido, se puede concluir que la educación ambiental es fundamental para que los colombianos seamos conscientes de la riqueza natural que tenemos y empecemos a tomar medidas de protección para esta.

Ahora bien, adicional a la educación ambiental, es fundamental que todas las personas que toman algún tipo de decisión en materia ambiental, tengan los conocimientos ambientales suficientes de tal forma que estas decisiones puedan ser acertadas, objetivas y garanticen los derechos de la naturaleza. Cada una de las decisiones y medidas que toman los funcionarios públicos en materia ambiental, tendrán impacto en el corto, mediano y largo plazo, el experto en temas ambientales, Gustavo Wilches-Chaux dice que estas son “decisiones que determinarán el rumbo de los procesos de recuperación, reconstrucción y desarrollo, de manera tal que los mismos avancen hacia la construcción de unas relaciones sostenibles entre las comunidades y su entorno” (De “la función ecológica del duende” a los Derechos del Agua).

Por todo lo anterior, se considera fundamental y urgente que Colombia adopte medidas que ayuden a proteger, conservar, mantener y recuperar los ecosistemas acuáticos y a los ecosistemas terrestres no solo con el propósito de prevenir futuros desastres naturales, mitigar los efectos del cambio climático y garantizar el derecho a un ambiente sano sino también para poder cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, a saber:

(...)

11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

(...)

13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.

(...)

Finalmente, vale la pena recordar que la Corte Constitucional en diferentes y numerosas sentencias ha reconocido a la naturaleza como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados; en este sentido, la Sentencia C-632 de 2011 expuso que: “en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un

sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza”.

3. Derecho comparado

A nivel internacional encontramos como antecedentes varios pronunciamientos de estados y organismos de derecho internacional, que han realizado su aporte a la conservación de los recursos naturales, entre los que se encuentran los siguientes:

- 1949 1º Conferencia Internacional convocada por ECOSOC (ONU) sobre conservación y utilización de recursos naturales (primer impulso para la acción internacional a favor del medio ambiente).
- En 1968 se llevó a cabo quizá la primera reunión para tratar el tema de los recursos naturales, denominada el “CLUB DE ROMA”
- En noviembre de 1972 la UNESCO aprueba en París I convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y Natural, en donde se establecen las formas como el hombre interactúa con la naturaleza y la necesidad de preservarse el equilibrio entre la humanidad y el patrimonio cultural y natural.
- Se realiza en Estocolmo la más grade reunión sobre temas medio ambientales de nominada la “Cumbre de la Tierra, con participación de 179 países.
- En 1982 la UNGAS (Asamblea General de las Naciones Unidas), proclamó la Resolución 37/7 denominada la carta mundial de la naturaleza.
- La Declaración de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y el desarrollo consagra 27 principios en los que se establece el derecho a la vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
- Declaración de Nairobi, en la cual se establece que el PNUMA debe seguir siendo el organismo para atender problemas ambientales en el planeta y la principal autoridad ambiental a nivel mundial.
- Convenio para la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.
- Convención sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre.
- Ley General de Aguas, la cual tiene por objeto establecer los principios y regulaciones aplicables al manejo adecuado del recurso agua para la protección, conservación, valorización y aprovechamiento del recurso

hídrico para propiciar la gestión integrada de dicho recurso a nivel nacional. Honduras.

- Declaración Johannesburgo 2002. “Declaración (de los países megadiversos afines) sobre conservación y uso sustentable de la biodiversidad.”

4. Estudios académicos

El reporte “Cambio Climático 2014”, es el último Informe de síntesis del grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático (IPCC); en dicho reporte los expertos confirman que la actividad humana es la causa principal del calentamiento global y que las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero son las más altas en toda la historia, alcanzando las concentraciones atmosféricas más altas de dióxido de carbono, óxido nitroso y metano.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el crecimiento económico y demográfico, así como la combustión de combustibles fósiles y los procesos industriales, ha sido incontrolable y con esto las emisiones de gas de efecto invernadero, provocando así el aumento del contenido global de calor en la capa superior del océano, la elevación del nivel del mar, la afectación del ciclo del agua y el deshielo de los glaciares.

Los expertos señalan que la afectación de los ecosistemas es la evidencia más sólida de los impactos negativos del cambio climático. Por ejemplo, el deshielo de nieve y hielo, el cambio en las precipitaciones que alteran los recursos hídricos en calidad y cantidad, el impacto de este último factor en las especies terrestres, marinas y de agua dulce, etc.

En relación con las especies animales y vegetales, el reporte indica que gran parte de estas están expuestas a un riesgo creciente de extinguirse debido al cambio climático, por ejemplo, las plantas y animales marinos se enfrentaran a la alta acidificación oceánica y a niveles decrecientes de oxígeno.

Igualmente, debido a causas antropógenas se han detectado cambios climáticos y meteorológicos extremos, tales como oleadas de calor, precipitaciones más intensas y de mayor frecuencia, disminución de temperaturas frías, caudales extremos, inundaciones, incendios forestales, sequías y ciclones.

Los sistemas humanos también se ven afectados por el calentamiento global. En las zonas rurales, se proyecta la reducción en la disponibilidad del agua, los ingresos agrícolas, inseguridad alimentaria y desplazamientos de las zonas de cultivos alimentarios y no alimentarios. Por otro lado, las zonas urbanas sufrirán impactos económicos y en sus ecosistemas como consecuencia de las precipitaciones extremas, estrés térmico, inundaciones, sequías, contaminación del aire, escases de agua y deslizamientos de tierra.

Así mismo, la seguridad alimentaria y la salud humana son elementos que estarán en riesgo

debido al calentamiento global. En cuanto a la primera, por ejemplo, al haber un impacto en la distribución global de las especies y la reducción de la biodiversidad marina, se presentarán dificultades en la productividad pesquera. Así mismo, existirá una afectación en la producción de alimentos como el trigo, maíz y arroz en regiones tropicales. La salud humana se verá comprometida sobre todo en países en vía de desarrollo por las altas temperaturas y la humedad, ya que actividades como producir alimentos o trabajar en el exterior afectaran la salud.

Con el fin de limitar el calentamiento global, se debe hacer un cambio inmediato y radical en el statu quo para estabilizar el aumento de la temperatura y mantenerlo por debajo del 2 °C y así evitar impactos irreversibles en los ecosistemas. En este sentido, los expertos recomiendan reducir las emisiones de gases efecto invernadero procedentes de varias fuentes antropógenas. La adaptación y mitigación del cambio climático implican inversiones en infraestructura y tecnologías sostenibles, eficacia de las instituciones y gobernanza, estilos de vida, cultura y comportamientos sostenibles.

Dentro de las medidas más costo efectivas y a corto plazo para mitigar el calentamiento global, el informe menciona la reducción de la demanda energética, es decir la limitación de emisiones de carbono, la reforestación, la reducción de la deforestación, la ordenación forestal sostenible, la gestión de pastizales, restauración de suelos orgánicos y la gestión de tierras agrícolas.

Los cambios en el comportamiento humano, los valores culturales y el estilo de vida son esenciales puesto que estos elementos determinan el uso de la energía y las emisiones de gases, por ejemplo, al producirse cambios en el consumo, la dieta, el ahorro energético y la reducción de residuos alimentarios, se reducirá notablemente la emisión de gases invernadero. Es importante resaltar que la eficacia y aprobación social de las políticas ambientales estarán influenciadas por la promoción de cambios culturales y de estilos de vida.

De los honorables Congresistas,


David Ernesto Pulido Novoa
Representante a la Cámara por el Guaviare


HS MARITZA MARTÍNEZ



CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 013 de 2019 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *David Pulido, Harry González*; honorables Senadores *Soledad Tamayo, Horacio Serpa, Antonio Sanguino, Maritza Martínez* y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 657 - Martes, 24 de julio de 2019	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 008 de 2019 Cámara, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de análisis e incentivos de actos para combatir y prevenir la corrupción – “Ley Pedro Pascasio Martínez”.....	1
Proyecto de Ley número 009 de 2019, por medio de la cual se modifica la Ley Estatutaria 1266 de 2008.....	12
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.....	13
Proyecto de ley número 013 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la conciencia ambiental y mitigar el cambio climático.....	19