



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 1090

Bogotá, D. C., martes, 13 de octubre de 2020

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 21 DE 2020 SENADO

*“Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005”.*

#### INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 21 DE 2020 SENADO

*“Proyecto de acto legislativo que modifica el artículo 48 de la constitución política adicionado por el acto legislativo 01 de 2005”*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. OBJETO DE LA INICIATIVA .....	2
2. FALSOS DILEMAS DEL SISTEMA PENSIONAL Y NECESIDAD DEL PROYECTO4	
3. DE LOS TOPES PENSIONALES .....	7
4. PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	9
5. REFERENCIAS .....	21
6. JURISPRUDENCIA.....	23
7. CONVENIOS.....	24
8. CONFLICTO DE INTERESES (LEY DE 2003 DE 2019) .....	24
9. PLIEGO DE MODIFICACIONES .....	26
10. PROPOSICIÓN.....	28
TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 21 DE 2020 SENADO .....	29

#### 1. OBJETO DE LA INICIATIVA

El sistema pensional colombiano es ineficiente porque no tiene cobertura amplia para la población a la que se dirige, la mayoría de los adultos mayores no tienen pensión, y los que se encuentran cubiertos arrastran problemas de sostenibilidad en todos los regímenes existentes. El sistema en general es inequitativo por la cantidad de subsidios explícitos o implícitos que posee, y por los altos costos que deben asumir en el régimen privado los pensionados y afiliados, que se traducen en reconocimientos de pensiones bastante bajos.

La vejez, invalidez y la muerte son los tres tipos de riesgo que asegura el sistema pensional, y dada la baja eficiencia del sistema actual, a la fecha el debate se ubica en la imperiosa necesidad de lograr un sistema integral de protección a la vejez con una amplia y equitativa cobertura, sin embargo, advertimos que para ello es imperativo incluir preceptos claros dentro de la Constitución Política para evitar que se envíen mensajes erróneos en materia pensional o se sigan imponiendo reformas parciales e ineficientes, con el objetivo de materializar los principios

que ya estaban en la constitución de 1991 pero que no fueron discriminados, ni delimitados de forma específica, y con los cuales se ayudaría a allanar el camino para una real protección a la vejez.

En ese sentido, el acto legislativo atiende a dos modificaciones, una, la corrección y disminución de los topes pensionales existentes, y la otra, consistente en la inclusión de los parámetros y determinantes que deberán guiar y respetar cualquier tipo de reforma al sistema de protección a la vejez, acorde con las experiencias internacionales y las normativas de la Organización Internacional del Trabajo. Lo anterior teniendo en cuenta que parte de los fracasos del sistema pensional se derivaron de la falta de criterios orientadores, y la inexistencia de un examen integral de toda la problemática, máxime si tenemos en cuenta que la pandemia develó la grave situación de la población mayor y su alto grado de falta de protección.

La solución de fondo a la falta de protección a la vejez requiere de una reingeniería de todo el sistema y la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez, encargada de construir una eventual reforma por parte del Gobierno parece desconocer la situación de nuestro país y la alarmante desigualdad existente, por ello estamos a tiempo de re direccionar la construcción y evitar una catástrofe financiera.

“este gobierno demostró su interés en una sola de las dos dimensiones que tienen que abordarse en toda política de protección para la vejez. Se concentró en plantear alternativas para aumentar la cobertura pasiva del sistema, es decir, en crear la proporción de adultos mayores con algunos ingresos al final de su vida productiva. Vale decir que no se habla de pensión. Más grave aún, ha ignorado la cobertura activa que se refiere a los trabajadores afiliados a un sistema de pensiones. Hoy el 68% de los colombianos que trabajan no puede construir una pensión y el 69% de los adultos mayores no tienen pensión de vejez (López M. et al. 2019)”<sup>1</sup>.

La visión de la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez es tan poco integral que a la fecha no existen cálculos que respalden su enfoque, donde no solamente se omite estudiar la problemática de los regímenes especiales y de excepción, sino que llama la atención que no se realiza una sola crítica al Régimen de Ahorro individual con solidaridad -RAIS, cuando es un hecho notorio que el mismo a la fecha arrastra múltiples ineficiencias como todo el sistema pensional. Con el agravante de crear falsos dilemas para enfocar su estudio.

<sup>1</sup> López, Cecilia. Parches y no reforma pensional. Portafolio. Consultada en: <https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/parches-y-no-reforma-pensional-analisis-cecilia-lopez-montano-542291>.

**2. FALSOS DILEMAS DEL SISTEMA PENSIONAL Y NECESIDAD DEL PROYECTO**

En lo que se refiere a la población mayor en Colombia la "pandemia ha exacerbado la difícil situación de estos grupos de individuos. La pobreza de la población de mayor edad ya era muy superior al promedio del país, 45% frente al 27%, y hay evidencias de que su situación especialmente en los sectores de ingresos medios y bajos se ha agravado seriamente". En consecuencia, la pandemia llegó, pero los problemas venían de antes y si queremos que las cosas cambien debemos evitar cometer los mismos errores que se condensan en examinar parcialmente el sistema, no aprender de los fracasos del fortalecimiento de los sistemas de ahorro individual como en el caso de Chile y lo más grave aumentar cobertura sustentada en subsidios sin suficiencia financiera.

Es necesario no desviar la atención en falsos dilemas y construir una mejor cobertura a la vejez de cara a la ciudadanía no por parches pero para ello como lo advierte de forma muy acertada Cecilia López "se requiere un esfuerzo de análisis muy exhaustivo que debería comenzar de inmediato" porque a la fecha no existen cálculos que partan de actuarios, utilizados por el Gobierno, donde se demuestre cuál es la mejor fórmula para reestructurar el fracaso en el sistema pensional, que no puede caer en extremismos, en tanto en un país con un nivel tan alto de desempleo, no puede pretenderse que la pensión sea el producto del ahorro individual, ni se puede pretender que se conserven ineficiencias en el nivel público que nos lleven a hacerlo insostenible.

El déficit no se concentra únicamente en Colpensiones, y el mismo continuará de no observarse el sistema de forma integral y tomando los correctivos paramétricos en futuras reformas.

Fondo	Paga en pensiones (Biliones de pesos)	Revolución (%)
Colpensiones	19,40	22,1%
Fondos Privados	8,54	28,8%
Seguros Sociales	9,55	18,7%
Seguros	2,65	8,9%
Otros	2,52	8,5%
<b>Total</b>	<b>39,66</b>	<b>100,0%</b>

COMPONENTES DEL DÉFICIT FISCAL POR RÉGIMENES PENSIONALES (2).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ibid. López, Cecilia.  
<sup>3</sup> Ibid. López, Cecilia.  
<sup>4</sup> SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE ALTERNATIVAS DE REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA RÉGIMENES ESPECIALES EN PENSIONES, UN ANÁLISIS NECESARIO. CECILIA LÓPEZ MONTAÑO Presidente y Fundador CISOE, julio de 2018.

Por otro lado, y en lo que atañe al ahorro individual, es inexacto afirmar que en Colombia la privatización del sistema de pensiones es auto sostenible por ligarse al ahorro de cada individuo, en tanto por el contrario aumentó el costo fiscal por varias razones:

"En primer lugar, los fondos privados de pensiones, creados en 1994, se quedaron con los ingresos del sistema, mientras que Colpensiones se quedó con los pensionados"<sup>5</sup>.



En segundo lugar el "presupuesto nacional debió financiar los bonos pensionales para cubrir el traslado a los fondos privados, los cuales a junio del 2018 valían \$20 billones, según Minhacienda"<sup>6</sup>.

"En tercer lugar, porque la nación debe cubrir la garantía de la pensión mínima cuando se agote el fondo destinado para ello y también cubrir el ajuste de las rentas vitalicias por encima de la inflación (el llamado efecto deslizamiento). Finalmente, porque el Gobierno les debe a los fondos privados, a agosto del 2018, \$76 billones por concepto de los TES que tales fondos compraron. Esa deuda sigue creciendo"<sup>7</sup>.

Es necesario que pensemos en un sistema pensional integral que no parta únicamente del criterio de ahorro voluntarios basados en cuentas individuales como mecanismos eficaces y capaces de garantizar de manera suficiente y previsible una seguridad básica del ingreso para las personas de edad". No tiene ningún sentido que pongamos el aumento de la cobertura en una herramienta que como los BEPS, en la mayoría de los casos reconoce unos apoyos risibles, con los que una persona no podría ni sobrevivir, una estructuración de un mecanismo para la población que no logró construir un ahorro o el incentivo a ahorrar debe partir si quiera de la línea de pobreza.

<sup>5</sup> Giraldo César y López M Cecilia. "Los fondos privados de pensiones también acarrear problemas". El espectador. sept. 2018, consultado en: <https://www.elespectador.com/noticias/economia/los-fondos-privados-de-pensiones-tambien-acarrear-problemas/>  
<sup>6</sup> Giraldo César y López M Cecilia. Ibid.  
<sup>7</sup> Giraldo César y López M Cecilia. Ibid.  
<sup>8</sup> Op. Cit. López, Cecilia.

La protección a la vejez tiene esencialmente una función social y eso no puede ignorarse, sin que con ello queramos señalar que es admisible dejar de lado la razonabilidad en materia de sostenibilidad financiera y el olvidado, pero también importante, criterio de suficiencia financiera, en tanto de nada sirve aumentar coberturas con montos ínfimos que en nada solucionan el problema estructural, y que por el contrario aumentan la ineficiencia en el manejo de los recursos, como los denominados BEPS que parecieran ignorar que ya la Organización Internacional del Trabajo viene señalando que "las normas de la OIT no reconocen los sistemas de ahorro voluntarios basados en cuentas individuales como mecanismos eficaces y capaces de garantizar de manera suficiente y previsible una seguridad básica del ingreso para las personas de edad". No tiene ningún sentido que pongamos el aumento de la cobertura en una herramienta que como los BEPS, en la mayoría de los casos reconoce unos apoyos risibles, con los que una persona no podría ni sobrevivir, una estructuración de un mecanismo para la población que no logró construir un ahorro o el incentivo a ahorrar debe partir si quiera de la línea de pobreza.

La Organización Internacional del Trabajo en nota de concepto sobre el Proyecto 193 de 2018 Senado y 123 de 2017 Cámara, que establecía un Piso de Protección Social (PPS) para sector rural y trabajadores de actividades agropecuarias, señaló:

"El proyecto de ley prevé proporcionar una seguridad básica del ingreso para las personas de edad a través de BEPS. Dichos beneficios se crearon para incentivar el ahorro para la vejez, en la población de bajos recursos que por sus condiciones socioeconómicas no cumplen con los requisitos legales para obtener una pensión del Sistema general de pensiones. Su funcionamiento se basa en un mecanismo voluntario y cuentas individuales de ahorro subsidiadas por el Estado correspondiendo hasta un 20% del aporte realizado por el beneficiario.

**Cabe observar a este respecto que las normas de la OIT no reconocen los sistemas de ahorro voluntarios basados en cuentas individuales como mecanismos eficaces y capaces de garantizar de manera suficiente y previsible una seguridad básica del ingreso para las personas de edad. Estos mecanismos no respetan los principios fundamentales como el financiamiento colectivo, las prestaciones definidas, la solidaridad, etc., que constituyen la base de la seguridad social y son reconocidos por el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202"** (resaltado fuera de texto)

En efecto, la insuficiencia de las pensiones y alternativas como sistemas de ahorro individual para quienes no tienen acceso a altos ingresos o no tienen ingresos constantes termina arrojando sistemática y exponencialmente a más personas hacia el pilar de los subsidios, lo que no solamente hace que se disminuya su capacidad adquisitiva de forma drástica en algunas ocasiones pasándolo de una denominada clase media a un sector ubicado en la pobreza y la pobreza extrema, con el agravante que a la postre resultará mucho más costoso para la economía y para el Estado atender a esta población que quedará atrapada entre la pobreza extrema y la mendicidad.

El presente proyecto de reforma no pretende lograr la reforma estructural en materia de protección a la vejez que tenemos en mora pero si pretende poner en la discusión actual, cuál es la real problemática y demostrar que lejos estamos de entrar en la discusión del problema de fondo, solucionando varias de las ineficiencias del sistema de Régimen de Prima Media con Prestación definida y logrando que se dejen de imponer reformas ineficientes que en vez de mejorar el sistema lo que hacen es arrojar a la población de la tercera edad a la mendicidad.

**3. DE LOS TOPES PENSIONALES**

En efecto, aunque estamos de acuerdo en la ineficiencia del sistema en general, y en que el Sistema de Prima Media con Prestación Definida también posee varios problemas, presentar la eliminación de los altos subsidios a las pensiones de cuantías significativas en Colpensiones como la solución y el problema estructural en el sistema pensional es impreciso, y parece bastante alejado de la realidad, en tanto la población con ingresos altos es baja y los subsidios se enfocan en el salario mínimo.

Acorde con información reciente suministrada por Colpensiones, las pensiones del orden de los 25 salario mínimos legales mensuales vigentes sólo equivalen a 0,005 %, y las pensiones mayores a 20 SMMLV tan sólo equivalen al 0,026% del total de los pensionados. En efecto, la mayor parte de los pensionados se ubica en 1 SMMLV con un total del 52,19% lo cual confirma no solamente el bajo nivel de ingreso de los colombianos sino la alta informalidad, en tanto pocos logran tan siquiera llegar a esta instancia. Por otro lado, un 46,23% ubica sus pensiones entre más de 1 SMMLV y 9 SMMLV, circunstancia que llama la atención frente a las bajas tasas de reemplazo de las pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, sin poder afirmar que 9 SMMLV equivalga a un ingreso de un alto funcionario del Estado, tal como lo denota la siguiente tabla informativa allegada por Colpensiones donde corrobora la baja cantidad de pensionados en esta entidad con pensiones altas:

Rango de Salario Mínimo	Número de Pensionados	Porcentaje
1 SMMLV	179.000	52,19%
2 SMMLV	68.537	19,82%
3 SMMLV	34.735	10,00%
4 SMMLV	26.007	7,52%
5 SMMLV	12.000	3,45%
6 SMMLV	8.450	2,43%
7 SMMLV	4.450	1,28%
8 SMMLV	3.370	0,97%
9 SMMLV	2.400	0,69%
10 SMMLV	2.210	0,63%
11 SMMLV	1.800	0,51%
12 SMMLV	1.500	0,42%
13 SMMLV	1.150	0,33%
14 SMMLV	800	0,23%
15 SMMLV	600	0,17%
16 SMMLV	400	0,11%
17 SMMLV	300	0,08%
18 SMMLV	200	0,05%
19 SMMLV	100	0,02%
20 SMMLV	50	0,01%
21 SMMLV	20	0,00%
22 SMMLV	10	0,00%
23 SMMLV	5	0,00%
24 SMMLV	2	0,00%
25 SMMLV	1	0,00%

Fuente: Respuesta a derecho de petición Colpensiones 31 de enero de 2020 (Estas son cifras entregadas por Colpensiones, de manera que las discordancias entre los diferentes datos entregados por la entidad corresponden a discrepancias o diferencias al interior de la misma.)

Por lo anterior llama la atención que la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez afirme: “y tampoco se trata de gastar menos. Es necesario tener un gasto más eficiente enfocado en los más vulnerables”, presentando los denominados subsidios a las pensiones altas como la solución...

De manera que si la preocupación del Gobierno es la de eliminar los subsidios altos por ser insostenibles, el presente proyecto crea un régimen de transición garantista que empieza a corregir ese defecto bajando los topes pensionales...

La imposición de límites máximos o topes de las mesadas pensionales no es un asunto novedoso en nuestro sistema jurídico, ya anteriormente el artículo 2° de la Ley 71 de 1988 estableció que “ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual...”

Es evidente que la crisis de este país en materia de mercado laboral ya era grave y que se agudizó con la pandemia, por ello pretender continuar con beneficios para unos pocos con salarios que pueden llegar hasta 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes resulta un absurdo...

4. PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

“La protección social cumple un rol protagónico en las sociedades contemporáneas en materia de inclusión y cohesión social, y en la reducción de la pobreza y de las disparidades sociales”

Pablo Casalf especialista en seguridad social de la OIT, nos recuerda que las “pensiones, se desenvuelven en el marco de tres objetivos: cobertura, suficiencia, y sostenibilidad...”

De continuar con visiones parciales y limitadas nos convertiremos en un país con un sistema insostenible a largo plazo, por la suma de factores entre ellos que nunca se corrigió la falta de equidad dentro de algunos integrantes del sistema pensional...

En América Latina existe una tendencia hacia el envejecimiento de la población bastante considerable, y Colombia no es la excepción, de manera que dejar al azar el sistema pensional y a lo que cada ciudadano ahorre en el futuro, se puede traducir en un costo inmenso...

La población de 60 años o más, presenta un aumento de 53,5% con respecto a CG 2005. La población de 65 años o más, presenta un aumento de 50,1% con respecto a CG 2005.

Tabla 3. Colombia. Proporción de población censada adulta mayor, 2005 y 2018pr

Table with 5 columns: Rango de edad, Sexo, Año, Hombres (Porcentaje), Mujeres (Porcentaje), Total (Porcentaje). Rows for 60+ and 65+ age groups in 2005 and 2018 projections.

Fuente: DANE - Censo General 2005 y Resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Con corte a noviembre 02 de 2018. Pr: preliminar.

Acorde con las proyecciones de población por sexo y edades simples desde 57 hasta 80 años o más, a nivel nacional, periodo 2005-2020 desarrolladas por el DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, se presenta un aumento considerable en la población mayor en Colombia:

Table showing population projections (Población) in thousands for males (Hombres) and females (Mujeres) from 2005 to 2020 for ages 57 to 80.

Fuente: Proyecciones DANE derecho formulado por la Senadora Angélica Lozano. Radicado 20193130068232.

La población en Colombia también se dirige hacia el envejecimiento de 213.734 hombres de 80 años en el 2005 pasamos a 321.369; y en mujeres de 2005 pasamos de 287.343 a 479.516, constante que se presenta en las demás edades que se consideran, en edad de pensionarse, y que evidentemente en la mayoría de casos, dado el precario mercado laboral en Colombia...

La pandemia es una de las “razones para empezar a diseñar esa reforma pensional las hay todas porque será compleja y hay muchas alternativas ya analizadas. Sin embargo, llegar al mejor diseño requiere un esfuerzo de análisis muy exhaustivo que debería comenzar de inmediato”

El preámbulo de la constitución de la (OIT - ILO) determinó la necesidad de mejorar las condiciones de protección del empleo y las pensiones de vejez e invalidez, por su parte la Declaración De Filadelfia relativa a los Fines y Objetivos de La Organización Internacional Del Trabajo Conferencia General...

En efecto, la OIT viene reseñando la imperiosa necesidad de fomentar soluciones que propendan por mejorar los niveles de protección que se sustentan en los principios de la seguridad social”

De manera que los instrumentos internacionales y su marco normativo en materia de seguridad social conforman ejes fundamentales para desarrollar sistemas integrales, destinados a brindar una vejez digna para la población y el Convenio 102 formula normas mínimas para la cobertura y principios para la sostenibilidad y gobernanza de los sistemas”

Por lo anteriormente reseñado es necesario que toda reforma pensional atienda los siguientes principios fundamentales:

11 Op. Cit. . López, Cecilia. 12 International Labour Organization (ILO), 1944a: Declaración De Filadelfia. Relativa a Los Fines Y Objetivos De La Organización Internacional Del Trabajo. Conferencia General, [Mayo 10]: 1-4. Filadelfia: ILO. En URL: https://bit.ly/2J280MX. 13 1999. Memoria Del Director General: Trabajo Decente. En Conferencia General, 87ª reunión: 1-72. [Junio]. Ginebra: ILO. En URL: https://bit.ly/2UuHYW5 14 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI. Discusión Recurrente: 1-201. [Abril]. Ginebra: ILO. 15 1952: Convenio 102. Sobre La Seguridad Social (Norma Mínima). Conferencia General, 35ª Reunión. [Junio 28]: 1-25. Ginebra: ILO. En URL: https://bit.ly/2fDfOVR.

<p><b>4.1 Equidad:</b> El “sistema es inequitativo pues no otorga una pensión a la mayor parte de la población que se encuentra en edad de pensionarse, y quienes la reciben no son los más pobres. Se estima que el sistema pensional sólo cubre al 20% de la población económicamente activa y que alrededor del 40% de las personas pensionadas pertenece a los estratos sociales más altos”<sup>16</sup>.</p> <p>En Colombia coexisten regímenes pensionales, quienes compiten entre ellos, uno obedece a la lógica del Régimen de reparto o de Prima Media con prestación definida (RPM), y otro se sitúa en la lógica del Régimen de capitalización de contribución, denominado Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), sin embargo, sus lógicas y forma de financiación no puede compararse de manera idéntica pues equivaldría a comparar peras con manzanas, en lo que si convergen las dos, es en su gran cantidad de ineficiencias, y la falta de cálculo de quienes crearon este sistema al colocarlos en competencia, cuando el RPM se funda en el reparto y su competidor lo llevó a perder gran parte del músculo financiero que se derivaba de los aportes de los afiliados.</p> <p>En el RPM existen unos beneficios definidos con la gran dificultad que sus parámetros de operación no son oportunos calibrados, y generan en palabras de Stefano Farné unos subsidios implícitos a las mesadas pensionales, dicho régimen se caracteriza por la solidaridad intrageneracional. El “RPM subsidia a las pensiones de todos sus afiliados. Estos subsidios son particularmente elevados para las pensiones más altas y, en especial, para las pensiones más altas de las mujeres”<sup>17</sup>.</p> <p>El problema es que no todos los afiliados llegan hacerse acreedores a los subsidios y solamente una minoría de los afiliados al RPM se beneficia de los mismos, en tanto un alto porcentaje no logra completar las 1300 semanas de cotización, y al no calificar a pensión se hacen acreedores a una indemnización sustitutiva que equivale a los aportes efectuados ajustados por inflación, pero no se acredita la entrega de rendimiento alguno, lo que en palabras sencillas los hace bastante bajos en su monto. Ahora en un país con una desigualdad tan elevada tampoco tiene mucho sentido descartar la solidaridad, pero lo que si es necesario, es comenzar a corregir todas las ineficiencias incluyendo un análisis del mercado laboral mismo para lograr que se pensionen de forma digna muchas más personas, y pese a la dificultad que presenta si quiera discutir sobre los ajustes paramétricos, generación de regímenes de transición para cambiar los montos de las pensiones elevadas, regímenes especiales o elementos como tasas de reemplazo y riesgos demográficos entre otros, vale la pena generar este escenario de debate orientado con principios básicos.</p> <p>La Organización Internacional del Trabajo viene advirtiendo que países que apostaron por la privatización de sus sistemas de pensiones en varios modelos, incluidos los mixtos con el público entraron en un proceso de reversión, reconsiderando la privatización por sus</p> <p><sup>16</sup> GUARNIZO; UPRIMNY. Op. Cit ., p. 7, citando a Armando Montenegro y Rafael Rivas, Las Piezas Del Rompecabezas. Desigualdad, Pobreza y Crecimiento. Bogotá, Taurus, 2005, p. 223 y ss. Ver igualmente Luis Jorge Garay (Dir) Colombia, entre la exclusión y el desarrollo. Bogotá, Contraloría General de la República, 2002, p148 y ss</p> <p><sup>17</sup> Farné Stefano; Nieto Ramos Alejandro. ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Análisis paramétrico y lecciones de política. Aprobado: 3 de noviembre de 2017, p. 55.</p>	<p>ineficiencias y teniendo que asumir un inmenso costo social por no haber realizado los cálculos suficientes que permitieran mostrar de forma objetiva las ineficiencias de los sistemas privados, en efecto algunos países también han optado por reducir los sistemas privados de capitalización a un mercado muy específico con el objetivo de fortalecer el público<sup>18</sup>.</p> <p>En efecto, el riesgo demográfico también se encuentra presente en el RAIS y en ese sentido un aumento en la esperanza de vida de plano impacta las mesadas aspecto que debe informarse al afiliado junto con la volatilidad de los mercados que pone en riesgo su sostenibilidad, y puede llegar a implicar la asunción de prestaciones complementarias por parte del Estado fundado en los bajos montos reconocidos.</p> <p>“En el mismo sentido, para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “si no se hacen reformas correctas, por muy buenas que sean las rentabilidades de los fondos de pensiones, los sistemas no van a poder ofrecer buenas pensiones ... (y) ... a las AFP se les van a juzgar por eso, aunque estas consideren que no es su problema” (Pagés-Serra 2018, 53)”<sup>19</sup>.</p> <p><b>4.2 La seguridad social como derecho humano:</b> En el plano del derecho internacional se ha reconocido el carácter humano del derecho a la seguridad social. Son múltiples los instrumentos internacionales, entre declaraciones, convenios y recomendaciones en los que se le reconoce a la seguridad social un lugar protagónico para el respeto de las prestaciones más esenciales e inherentes a la naturaleza humana.</p> <p>La Declaración de Filadelfia de la OIT de 1944 califica a la seguridad social con un enfoque de derecho humano básico del cual son titulares todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo para perseguir su bienestar material y su desarrollo en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica e igualdad de oportunidades, reiterado por la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida del mismo año.</p> <p>Asimismo, el derecho humano a la seguridad social está confirmado y reconocido en múltiples instrumentos internacionales donde se le presenta con enfoque de derecho, tales como, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado en el orden interno de</p> <p><sup>18</sup> Ortiz Isabel, Durán-Valverde Fabio, Urban Stefan, Wodsak Veronika, Zhiming Yu ESS. “La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018) – Extensión de la Seguridad Social Documento de trabajo núm. 63 Departamento de Protección Social OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, p. 44. El experimento de privatización se basó en la convicción de que los regímenes privados de pensiones de capitalización plena serían sostenibles. Sin embargo, las finanzas públicas se deterioraron significativamente como resultado de los altos costos de transición asociados a la privatización. La carga fiscal adicional generada por el rescate del sector financiero como resultado de la crisis financiera de 2008, redujo la capacidad de los gobiernos para seguir financiando los costos de la privatización. Además, la crisis financiera mundial tuvo efectos negativos en los mercados de capitales y afectó significativamente la rentabilidad de los fondos privados de pensiones, lo que creó una presión adicional sobre las finanzas públicas, puesto que los niveles de las pensiones cayeron muy por debajo de las expectativas, por lo que muchos gobiernos tuvieron que poner en marcha prestaciones complementarias financiadas con fondos públicos.</p> <p><sup>19</sup> Farné Stefano. Op. Cit ., p. 9.</p>
<p>Colombia mediante la Ley 74 de 1968, y, múltiples convenios de la OIT como el 102<sup>20</sup>, 118<sup>21</sup>, 121<sup>22</sup>, 128<sup>23</sup>, 130<sup>24</sup>, 157<sup>25</sup>, 168<sup>26</sup> y 183<sup>27</sup>.</p> <p>La seguridad social tiene una profunda repercusión en todos los sectores de la sociedad. Hace que las personas tengan acceso a la asistencia médica y cuenten con protección contra la pérdida de ingresos, ya sea porque padezcan el desempleo por cortos espacios de tiempo, o por largos términos debido a la vejez, la invalidez o la muerte<sup>28</sup>.</p> <p><b>4.3 Solidaridad y financiamiento colectivo:</b> En términos generales, la solidaridad como principio de seguridad social para la OIT se define “en cuanto cada cual aporta al sistema de seguridad social según su capacidad contributiva y recibe prestaciones de acuerdo a sus necesidades, lo cual constituye una herramienta indispensable a efectos de cumplir con el objetivo esencial de la seguridad social: la redistribución de la riqueza con justicia social.”<sup>29</sup></p> <p>En ese entendido, la solidaridad se proyecta en distintos ámbitos, la del sano con el enfermo, la del joven con el anciano (intergeneracional u horizontal), pero también entre las personas de diferentes ingresos, de los que más tienen a los que menos tienen (intrageneracional o vertical), incluso solidaridad geográfica entre regiones con más recursos y otras más pobres<sup>30</sup>.</p> <p>Por su parte, en nuestro ordenamiento interno, la Corte Constitucional define de manera general la solidaridad como “un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”. La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental”<sup>31</sup></p> <p><sup>20</sup> Convenio de la OIT sobre la seguridad social -norma mínima- de 1952</p> <p><sup>21</sup> Convenio de la OIT sobre la igualdad de trato en seguridad social de 1962</p> <p><sup>22</sup> Convenio de la OIT sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de 1964.</p> <p><sup>23</sup> Convenio de la OIT sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes de 1967.</p> <p><sup>24</sup> Convenio de la OIT sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad de 1969.</p> <p><sup>25</sup> Convenio de la OIT sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social de 1982.</p> <p><sup>26</sup> Convenio de la OIT sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo de 1982.</p> <p><sup>27</sup> Convenio de la OIT sobre la protección de la maternidad del 2000.</p> <p><sup>28</sup> Organización Internacional del Trabajo. Hechos concretos sobre la seguridad social. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. Recuperado de: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf</a></p> <p><sup>29</sup> Organización Internacional del Trabajo. Principios y normas de la seguridad social. Recuperado de: <a href="http://white.lim.ilo.org/spanish/260amer/oltrreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/formacion_distancia/modulo_00_2002_unidad02.pdf">http://white.lim.ilo.org/spanish/260amer/oltrreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/formacion_distancia/modulo_00_2002_unidad02.pdf</a>.</p> <p><sup>30</sup> Organización Internacional del Trabajo. Principios y normas de la seguridad social. Recuperado de: <a href="http://white.lim.ilo.org/spanish/260amer/oltrreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/formacion_distancia/modulo_00_2002_unidad02.pdf">http://white.lim.ilo.org/spanish/260amer/oltrreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/formacion_distancia/modulo_00_2002_unidad02.pdf</a>.</p> <p><sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-767 de 2014. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.</p>	<p><b>4.4. Derecho a las prestaciones en virtud de la ley:</b> Múltiples convenios de la OIT reconocen que las prestaciones que confiere el derecho humano irrenunciable a la seguridad social deben estar contenidas en las disposiciones legales. El Convenio No. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes de 1967 señala en su artículo 1º que el termino ley o legislación “comprende las leyes y los reglamentos, así como las disposiciones reglamentarias en materia de seguridad social”</p> <p><b>4.5. No discriminación e igualdad de género:</b> América Latina es una región que tiene una brecha preocupante en materia de protección social, tan solo el 25% de los hombres están afiliados a seguridad social, y, otro tanto ocurre con las mujeres, puesto que solo el 15% cuentan con afiliación efectiva a salud, pensión, riesgos laborales, entre otras figuras legales de protección social<sup>32</sup>.</p> <p>Es por esto que, a pesar de que deben hacerse esfuerzos transversales en materia de profundización del derecho humano a la seguridad social, estos esfuerzos deben tomar en cuenta un especial enfoque de género para el acceso justo a los sistemas de pensiones. En ese marco, los Estados han ido progresivamente adoptando una Agenda Regional de Género con el esfuerzo de la organización social del cuidado para derribar las barreras y discriminaciones que las mujeres enfrentan en el empleo y que le impiden lograr acceder a sistemas previsionales<sup>33</sup>. En efecto, los Gobiernos en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe de 2017 se comprometieron en concreto a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Ofrecer cobertura universal, integral y eficiente a las mujeres a seguridad social mediante esquemas de financiamiento solidario.</li> <li>Efectuar una regulación articulada de los sistemas previsionales con un amplio espectro de políticas públicas que garanticen el empleo y retiro digno, la calidad de vida, el bienestar y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres.</li> <li>Asegurar la concurrencia al sistema de mujeres rurales, las trabajadoras domésticas, las independientes, las informales, así como las distintas formas de familia, incluidas las parejas del mismo sexo.</li> <li>En el marco de la economía del cuidado, los Estados se comprometieron a incorporar mecanismos, planes, estrategias y programas que permitan reconocer y compensar el cuidado no remunerado que brindan predominantemente las mujeres en sus hogares, a fin de integrarlos en los sistemas de seguridad social.</li> </ol> <p><sup>32</sup> Organización Internacional del Trabajo. Igualdad de género y no discriminación en la gestión del empleo. Guía para la acción. Recuperado de: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/americas/-/ro-lima/-/sro-san_jose/documents/publication/wcms_326274.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/americas/-/ro-lima/-/sro-san_jose/documents/publication/wcms_326274.pdf</a></p> <p><sup>33</sup> Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. De beneficiarias a ciudadanas: Acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina. CEPAL. Santiago. 2019.</p>

<p>e. Y, por último, adoptar medidas que favorezcan el ejercicio del derecho al cuidado y una repartición más equitativa de este entre la sociedad, el Estado y las familias, así como el avance de la legislación laboral y los sistemas de seguridad social hacia licencias para hombres y mujeres que permitan distribuir el cuidado de forma más justa en las familias<sup>34</sup>.</p> <p>Ahora bien, en un contexto de inequidad territorial como el latinoamericano y colombiano, cualquier sistema que se diseñe y estructure bajo la protección, el respeto del principio de igualdad y equidad de género, debe tener un enfoque diferencial en aquellas poblaciones históricamente marginadas de las dinámicas de protección del Estado.</p> <p><b>4.6. Transparencia y buena gestión financiera:</b> En términos generales, la transparencia y la rendición de cuentas son bastante limitadas, por ende, es necesario reforzar las estructuras de gobernanza escasamente desarrolladas, es importante defender la claridad, es decir, el acceso a la información y la transparencia, tanto Gubernamental como de las entidades privadas que prestan servicios dentro del sistema pensional, por ello es clave la descripción de la distribución de los recursos divulgando frente a sus afiliados y potenciales afiliados las condiciones y riesgos reales de una eventual pensión por cualquiera de los riesgos, no es admisible una descripción etérea y compleja.</p> <p>La Ley 1712 de 2014 referente a la transparencia y el acceso a la Información pública Nacional, consagra el denominado "Principio de la divulgación proactiva de la información", principio clave para construir confianza en estos momentos de crisis o en sistemas donde la misma ciudadanía posee múltiples reparos, en atención a las ineficiencias que contienen, máxime si tenemos en cuenta que, en estos casos, privados prestan servicios con connotaciones de función pública.</p> <p>"El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros."</p> <p>En efecto, el reseñado principio debe operar tanto en el sistema público como en el privado, y es esta último vale la pena señalar que de las nueve AFP que iniciaron en un principio operando el RAIS, a la fecha solamente operan cuatro, con el agravante que dos concentran más del 85% de todos los afiliados del sistema. El problema es que no se pueden comparar costos, rentabilidad y calidad de los servicios prestados de forma clara y de cara a la ciudadanía, y en la práctica a</p> <p><sup>34</sup> Ibidem.</p>	<p>los afiliados les son cobradas comisiones que no varían entre las distintas AFP, lo que resulta paradójico porque no todas poseen los mismos gastos, sus afiliados y riesgos varían, con el agravante de poseer costos administrativos altos comparados con otros países donde funciona el sistema privado.</p> <p>"La poca transparencia con la cual las AFP y la Superintendencia Financiera hacen pública la escasa información sobre el tema, limita no solo las decisiones de los afiliados, sino también la investigación y la fiscalización del sistema por parte de entidades independientes"<sup>35</sup>.</p> <p><b>4.7. Participación de los interlocutores sociales y consulta con otras partes interesadas:</b> "El Convenio núm. 102 de la OIT destaca la importancia del diálogo social y la representación de las personas protegidas en los órganos de gobernanza de la seguridad social. La gestión participativa de los sistemas de seguridad social se encuentra establecida desde largo tiempo atrás en las normas internacionales de seguridad social".<sup>36</sup></p> <p>La reforma pensional representa un tema serio que requiere un debate amplio de cara a la ciudadanía, no produce confianza que el Gobierno envíe mensajes contradictorios, y entregue partes de la reforma pensional a cuenta gotas, sumado a los parches y reformas por la puerta de atrás que ha venido imponiendo o intentando imponer, representadas en el PND y los Decretos Ley 558 y 802 de 2020, los cuales no tenían ninguna relación con la pandemia y correspondían a problemas estructurales que ya existían y afortunadamente no pasaron el examen de Constitucionalidad.</p> <p>El Gobierno creó la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez en el 2019, con el objetivo de realizar un diagnóstico y la mejor reforma pensional posible. Por ello no se entiende como ahora se niega la intención de presentar una reforma pensional y de forma paralela el mismo Gobierno declara que en este Gobierno habrá reforma pensional, lo cual preocupa, en tanto la Comisión no paso de ser un escenario simbólico y a la fecha pese a la insistencia se desconocen los soportes técnicos de la reforma.</p> <p><b>Esta comisión está conformada por</b>  Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público,  Departamento Nacional de Planeación, Superintendencia Financiera  de Colombia, Unidad de Regulación Financiera y Colpensiones.</p> <p><b>Fuente: Comisión de Reforma de Protección a la vejez.</b></p> <p><sup>35</sup> Farné Stefano. Op. Cit. ., p. 16.  <sup>36</sup> Ortiz Isabel, Durán-Valverde Fabio, Urban Stefan, Wodsak Veronika, Zhiming Yu ESS. "La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018) – Extensión de la Seguridad Social Documento de trabajo núm. 63 Departamento de Protección Social OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. p. 23.</p>
<p>Es necesario que se llamen a las cosas por su nombre, la reforma de protección a la vejez = Reforma pensional. La Comisión de Reforma de Protección a la Vejez no puede ser una comisión simbólica donde se escucha, pero no se incorporan propuestas ni se hace concertación con los interesados.</p> <p>Es preocupante que pese a sendas comunicaciones y asistir a sus sesiones, la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez no entrega respuestas y cifras que sustenten sus avances, dando respuestas parciales y que evaden el fondo de los cuestionamientos, con el agravante que reconocieron que para el 2020 no tenía tan siquiera programada agenda, al ser cuestionados sobre ella en el primer trimestre del año, y a la fecha no hemos recibido ni información adicional ni una invitación a continuar en el proceso constructivo.</p> <p>Es necesario que la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez elabore su plan de trabajo para lo que queda 2020 y el 2021 donde los planteamientos de los académicos, centros de pensamiento, la ciudadanía y la OIT sean incluidos, no podemos permitir que pase lo mismo que con la Reforma Tributaria que fue aprobada pese al rechazo de académicos expertos, quienes solo fueron escuchados de forma simbólica.</p> <p>No es posible que se presenten diagnósticos parciales que ignoran que los problemas de cobertura en pensiones provienen tanto de los fondos privados como de los fondos públicos, y que el modelo actual fracasa. La seguridad social y la pensión son parte de las garantías del Estado, no podemos estructurar un sistema de pensiones dándole la espalda a la realidad de nuestro precario mercado laboral con altos porcentajes de informalidad.</p> <p>Garantizar la participación de los actores sociales en la dirección y gestión del fortalecimiento de protección a la vejez en función de la eficiencia y no de intereses particulares hace parte de un proceso de calidad, que no se quede en lo formal y simbólico, en tanto a largo plazo una decisión sin el debate suficiente podría acarrear costos más elevados y menoscabar la ya precaria protección de la vejez.</p> <p><b>4.8. Suficiencia y previsibilidad:</b> "Existe un amplio consenso sobre los retos de la protección social contemporánea. Son una tríada de objetivos con restricciones que interactúan entre sí: la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad. La cobertura se refiere a la cantidad de población con protección frente a los riesgos sociales y con acceso efectivo a prestaciones. La suficiencia –o adecuación de los beneficios– alude al nivel o cuantía de las prestaciones monetarias o en especie en términos absolutos o con respecto a diversos parámetros"<sup>37</sup>.</p> <p>"Según cifras del DANE, para 2020 el 12,7% de la población en Colombia tendrá más de 60 años, de los cuales, el 44,9% serán hombres (2.893.374 personas) y el 55,1% serán mujeres</p> <p><sup>37</sup> Bertrano, Fabio; y Pablo Casali. 2018. "Transición a La Formalidad Y Protección Social." En Políticas De Formalización En América Latina. Avances Y Desafíos. Primera ed., José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana (Eds.), ch. 6: 171-194. Lima: ILO. p. 172.</p>	<p>(3.547.404 personas)"<sup>38</sup>. Cabe señalar, que el 45% de los adultos mayores del país ni reciben pensión ni se benefician de otros programas de protección de la vejez"<sup>39</sup>. En consecuencia, hablar de un ahorro individual cuando nunca ahorraron en toda su vida por las precarias condiciones del mercado laboral resulta ilógico.</p> <p>Los vulnerables "son el mayor grupo de población en Colombia y en América Latina, 39 %, el gobierno y el país se enfrentan a la urgente necesidad de evitar su caída inminente en la pobreza o aun en la indigencia"<sup>40</sup>, "gracias a la pandemia descubrió que casi la mitad del país, más del 40% de la población que había logrado superar la línea de pobreza, vivía de su trabajo en la calle sin ninguna protección social. Invisibles en el radar de las políticas públicas"<sup>41</sup>.</p> <p>"Para su información, desde hace mucho tiempo quedó claro que no se cumplió el supuesto de los economistas ortodoxos que planteó que, gracias a las transferencias condicionadas, como Familias en Acción, quienes superaban la pobreza entraban a la clase media. Muchos economistas que manejan políticas públicas han subestimado las realidades de la vida de la población, y con ello han hecho mucho daño a sociedades como la colombiana tan llena de desequilibrios sociales"<sup>42</sup>. En efecto, y como lo hemos reiterado, la insuficiencia de las pensiones y alternativas como sistemas de ahorro individual para quienes no tienen acceso a altos ingresos o no tienen ingresos constantes termina arrojando sistemática y exponencialmente a más personas hacia el pilar de los subsidios, lo que no solamente hace que se disminuya su capacidad adquisitiva de forma drástica en algunas ocasiones, sino que los envía a la pobreza y la pobreza extrema.</p> <p><b>4.9. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica:</b> La Recomendación 202 de la OIT en relación con la sostenibilidad financiera, fiscal y económica reseña:</p> <p>"k) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad;"</p> <p>"Los Miembros deberían considerar una serie de métodos para movilizar los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de población. Esos métodos, utilizados individualmente o en combinación, podrán consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones</p> <p><sup>38</sup> Guía ciudadana al Sistema de Pensiones y Protección de la Vejez en Colombia Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. Departamento de Economía, 2019.p.6.  <sup>39</sup> Ibid. p. 8.  <sup>40</sup> López Cecilia. "A proteger a los vulnerables". Consultado en: <a href="https://www.ias2orillas.co/a-proteger-a-los-vulnerables/">https://www.ias2orillas.co/a-proteger-a-los-vulnerables/</a>  <sup>41</sup> López Cecilia. El Gobierno descubrió a los vulnerables Consultado en: <a href="https://www.portafolio.co/opinion/ceilia-lopez-montano/el-gobierno-descubrio-a-los-vulnerables-540342">https://www.portafolio.co/opinion/ceilia-lopez-montano/el-gobierno-descubrio-a-los-vulnerables-540342</a>  <sup>42</sup> López Cecilia. El Gobierno descubrió a los vulnerables Consultado en: <a href="https://www.portafolio.co/opinion/ceilia-lopez-montano/el-gobierno-descubrio-a-los-vulnerables-540342">https://www.portafolio.co/opinion/ceilia-lopez-montano/el-gobierno-descubrio-a-los-vulnerables-540342</a></p>

<p>tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva.”</p> <p>Acorde con el Informe VI de Seguridad social para la justicia social y una globalización Equitativa. “Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, 2011”, señaló. “La viabilidad y sostenibilidad de los sistemas de protección social se ha convertido en una gran preocupación para los países, independientemente de la fase de desarrollo económico en que se encuentren”<sup>43</sup>.</p> <p>“No obstante, todo debate razonable sobre el tema de la viabilidad financiera debería centrarse no sólo en los costos y las repercusiones fiscales a corto plazo de los sistemas de seguridad social, sino que debería abarcar también una comparación entre los costos a corto y a más largo plazo y sus efectos y beneficios. A medida que las economías se desarrollan y tienen que encontrar el mejor equilibrio posible entre la esfera de gasto público social y otras esferas de gasto público que compiten con ella sigue planteándose el reto de mantener y ampliar el espacio fiscal”<sup>44</sup>.</p> <p>En efecto, pareciera que el afán por realizar reformas inconexas que no entienden el mercado laboral de Colombia, donde reina la informalidad vienen acrecentando más las problemáticas de una real protección a la vejez, máxime si se siguen omitiendo las múltiples ineficiencias de los sistemas actuales, la viabilidad financiera debe sustentarse en costos fiscales razonables pero entender que este no es un negocio, ni es auto sostenible dada la alta desigualdad del país, los bajos ingresos que posee la generalidad de la población colombiana y la alta informalidad. De manera que debe pensarse en un equilibrio entre las prestaciones financiadas por las cotizaciones y las que se soportan en impuestos.</p> <p>Es necesario reconocer los efectos positivos de la inversión social en la seguridad social como manera de reactivación de la económica y estabilización social, el mismo Banco Mundial viene señalando el incremento de la pobreza como un riesgo y obstáculo para la seguridad y la inversión.</p> <p>En efecto, no podemos perder de vista que en la medida que aumente la formalización mejoraran los salarios reales y el sistema contributivo podrá contar con más recursos, pero para ello es necesario enfilar políticas enfocadas a comprender el mercado laboral. El “gasto público social y la recaudación se incrementan entre 2000 y 2015 en la mayoría de los países, sobresaliendo los casos de Argentina, Brasil, Costa Rica, Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador, que lo</p> <p><sup>43</sup> 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO. p.103 consultado en: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf</a></p> <p><sup>44</sup> 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO. p.103 consultado en: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf</a></p>	<p>hacen por sobre los 5 puntos porcentuales”<sup>45</sup>, Colombia se encuentra por debajo de esta cifra, razón por la cual la inversión en pensiones es necesario examinarla en contexto.</p> <p style="text-align: center;"><b>5. REFERENCIAS</b></p> <p>Bertranou, Fabio; y Pablo Casali. 2018. “Transición a La Formalidad Y Protección Social.” En Políticas De Formalización En América Latina. Avances Y Desafíos. Primera ed., José Manuel Salazar-Xirinachs y Juan Chacaltana (Eds.), ch. 6: 171-194. Lima: ILO.</p> <p>BLOOMBERG. Tomado de <a href="https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-24/400-basis-points-for-an-index-fund-colombia-to-expose-high-fees">https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-24/400-basis-points-for-an-index-fund-colombia-to-expose-high-fees</a></p> <p>CICHON Michael y otros. Financiación de la protección social. Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Colección de informes OIT Núm. 74. Madrid. Recuperado de: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_221564.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_221564.pdf</a></p> <p>CHACALTANA Juan; Leung Vicky; Vezza Evelyn. ¿PUEDEN AYUDAR LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS A LA TRANSICIÓN A LA FORMALIDAD?.</p> <p>Farné Stefano; Nieto Ramos Alejandro. ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Análisis paramétrico y lecciones de política. Aprobado: 3 de noviembre de 2017.</p> <p>Giraldo César y López M Cecilia. “Los fondos privados de pensiones también acarrear problemas”. El espectador. sept. 2018, consultado en: <a href="https://www.elselector.com/noticias/economia/los-fondos-privados-de-pensiones-tambien-acarrear-problemas/">https://www.elselector.com/noticias/economia/los-fondos-privados-de-pensiones-tambien-acarrear-problemas/</a></p> <p>Guarnizo Diana; Uprimny Rodrigo. ¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad?. Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana.</p> <p>Guía ciudadana al Sistema de Pensiones y Protección de la Vejez en Colombia Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. Departamento de Economía, 2019.</p> <p>ILO. 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO.</p>
<p>International Labour Organization (ILO). 1944a: Declaración De Filadelfia. Relativa a Los Fines Y Objetivos De La Organización Internacional Del Trabajo. Conferencia General. [Mayo 10]: 1-4. Filadelfia: ILO. En URL: <a href="https://bit.ly/2J280MX">https://bit.ly/2J280MX</a>.</p> <p>ILO 1999. Memoria Del Director General: Trabajo Decente. En Conferencia General, 87ª reunión: 1-72. [Junio], Ginebra: ILO. En URL <a href="https://bit.ly/2UuHYWS">https://bit.ly/2UuHYWS</a></p> <p>López, Cecilia. Parches y no reforma pensional. Portafolio. Consultada en: <a href="https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/parches-y-no-reforma-pensional-analisis-cecilia-lopez-montano-542291">https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/parches-y-no-reforma-pensional-analisis-cecilia-lopez-montano-542291</a>.</p> <p>López Cecilia. “A proteger a los vulnerables”. Consultado en: <a href="https://www.las2orillas.co/a-proteger-a-los-vulnerables/">https://www.las2orillas.co/a-proteger-a-los-vulnerables/</a></p> <p>López Cecilia. El Gobierno descubrió a los vulnerables Consultado en: <a href="https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/el-gobierno-descubrio-a-los-vulnerables-540342">https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/el-gobierno-descubrio-a-los-vulnerables-540342</a></p> <p>López Cecilia. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE ALTERNATIVAS DE REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA REGÍMENES ESPECIALES EN PENSIONES, UN ANÁLISIS NECESARIO. CíSoe, julio de 2018.</p> <p>Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. De beneficiarias a ciudadanas: Acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina. CEPAL. Santiago. 2019.</p> <p>Ortiz Isabel, Durán-Valverde Fabio, Urban Stefan, Wodsak Veronika, Zhiming Yu ESS. “La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018) – Extensión de la Seguridad Social Documento de trabajo núm. 63 Departamento de Protección Social OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.</p> <p>OIT. América Latina y el Caribe: Primero de Mayo en confinamiento, consultado en: <a href="https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_743342/lang-es/index.htm?shared_from=shr-tls">https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_743342/lang-es/index.htm?shared_from=shr-tls</a></p> <p>Organización Internacional del Trabajo. Hechos concretos sobre la seguridad social. Ginebra. Oficina internacional del Trabajo. Recuperado de: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf</a></p> <p>OIT. Las pensiones no contributivas son viables para combatir la pobreza en Perú., consultado en: <a href="https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_185831/lang-es/index.htm">https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_185831/lang-es/index.htm</a></p>	<p>Organización Internacional del Trabajo. Principios y normas de la seguridad social. Recuperado de: <a href="http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_sos/formacion_distancia/modulo_002/02_unidad02.pdf">http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_sos/formacion_distancia/modulo_002/02_unidad02.pdf</a></p> <p>Organización Internacional del Trabajo. Igualdad de género y no discriminación en la gestión del empleo. Guía para la acción. Recuperado de: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_326274.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_326274.pdf</a></p> <p>Organización Internacional del Trabajo. Inclusión y protección social para el sector rural en el Marco del postconflicto. Recuperado: <a href="http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_510749.pdf">http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_510749.pdf</a></p> <p>OIT. 2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO. p.103 consultado en: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf</a></p> <p>OIT.2011. Seguridad Social Para La Justicia Y Una Globalización Equitativa. En Conferencia General, 100ª Reunión, Informe VI, Discusión Recurrente: 1-201. [Abril], Ginebra: ILO. p.103 consultado en: <a href="https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf">https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf</a></p> <p style="text-align: center;"><b>6. JURISPRUDENCIA</b></p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C- 410 de 1994. MP: Carlos Gaviria Diaz.</p> <p>Corte Constitucional sentencia C- 155 de 1997. MP: FABIO MORON DIAZ.</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C- 789 de 2002. MP: Rodrigo Escobar Gil</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C- 1054 de 2004. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C- 242 de 2009. MP: Mauricio González Cuervo.</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C- 242 de 2009. MP: Mauricio González Cuervo</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C-428 de 2009. MP: Mauricio González Cuervo.</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia T-414 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.</p>

Corte Constitucional. Sentencia C- 529 de 2010. MP: Mauricio González Cuervo

Corte Constitucional. Sentencia T-662 de 2011. MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional. Sentencia C- 767 de 2014. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional. Sentencia C- 586 de 2016. MP: Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional. Sentencia T- 360 de 2018. MP: Antonio José Lizarazo Ocampo.

Corte Constitucional. Sentencia C- 083 de 2019. MP: Alberto Rojas Ríos.

**7. CONVENIOS**

Convenio de la OIT sobre la seguridad social -norma mínima- de 1952

Convenio de la OIT sobre la igualdad de trato en seguridad social de 1962

Convenio de la OIT sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de 1964.

Convenio de la OIT sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes de 1967.

Convenio de la OIT sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad de 1969.

Convenio de la OIT sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social de 1982.

Convenio de la OIT sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo de 1982.

Convenio de la OIT sobre la protección de la maternidad del 2000.

**8. CONFLICTO DE INTERESES (LEY DE 2003 DE 2019)**

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.

(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.

(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.

(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.

(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

**El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto.** Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de acto legislativo, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden

presentar, con el relacionamiento con las administradoras de pensiones. Por lo cual, nos limitamos a presentar algunos posibles conflictos de interés que pueden llegar a presentarse con relación al sector financiero, aseguradores de riesgos y con las AFP, sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

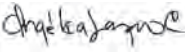
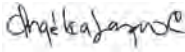
En el presente Proyecto de Acto Legislativo se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades de administración de fondos de pensiones, **relaciones que no incluyen en ninguna instancia la relación de afiliado con su AFP, en tanto la misma se genera en virtud de la obligatoriedad de pertenecer al sistema de seguridad social o las referentes a pensiones voluntarias e incluso lo concerniente a cesantías, máxime si tenemos en cuenta que va se han modificado estos ítems mediante el acto legislativo 01 de 2005”**

**9. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Se propone a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República las siguientes modificaciones de forma, sobre el proyecto en los siguientes términos:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO	JUSTIFICACIÓN
<b>Ajustes al inciso 1 del Parágrafo 1</b>	<b>Ajustes al inciso 1 del Parágrafo 1</b>	<b>JUSTIFICACIÓN</b>
Suprimir las comillas (“”) al inicio y final del inciso.	Suprimir las comillas (“”) al inicio y final del inciso.	Se propone para dar mayor claridad suprimir las comillas (“”) al inicio y final del inciso.
“.....con cargo a recursos de naturaleza pública sin perjuicios del régimen de transición ...”	“con cargo a recursos de naturaleza pública sin perjuicio del régimen de transición ..”	Se propone para dar mayor claridad suprimir la “s” en el término “sin perjuicios del régimen de transición ...”
“en el siguiente párrafo”	“en el siguiente inciso”	Se propone cambiar el término párrafo por inciso,

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO	JUSTIFICACIÓN
		dado que, aunque poseen el mismo significado por técnica legislativa, el término inciso da mayor claridad.
<b>Ajuste al inciso 2 del Parágrafo 1</b>	<b>Ajuste al inciso 2 del Parágrafo 1</b>	<b>JUSTIFICACIÓN</b>
Suprimir las comillas (“”) al inicio y final del inciso.	Suprimir las comillas (“”) al inicio y final del inciso.	Se propone para dar mayor claridad suprimir comillas (“”) al inicio y final del inciso.
“por los primeros (5) años”	por los primeros cinco (5) años	Se propone para dar mayor claridad y uniformidad escribir los años del régimen de transición en letra y número.
<b>Ajuste al inciso 3 del Parágrafo 1.</b>	<b>Ajuste al inciso 3 del Parágrafo 1.</b>	<b>JUSTIFICACIÓN</b>
Suprimir las comillas (“”) al inicio y final del inciso.	Suprimir las comillas (“”) al inicio y final del inciso.	Se propone para dar mayor claridad suprimir comillas (“”) al inicio y final del inciso
“: La seguridad social como derecho humano: Solidaridad y financiamiento colectivo; Derecho a las prestaciones en virtud de la ley; No discriminación, igualdad de género; Transparencia y buena gestión financiera; Participación de los interlocutores sociales y consulta con otras partes interesadas; Suficiencia y previsibilidad; Sostenibilidad financiera, fiscal y económica”.	“: la seguridad social como derecho humano: solidaridad y financiamiento colectivo; derecho a las prestaciones en virtud de la ley; no discriminación, igualdad de género; transparencia y buena gestión financiera; participación de los interlocutores sociales y consulta con otras partes interesadas; suficiencia y previsibilidad; sostenibilidad financiera, fiscal y económica”.	Para mayor claridad la primera letra de todos los principios se deja en minúscula luego del (;) punto y coma.

<p style="text-align: center;"><b>10. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, <b>dar primer debate</b> al Proyecto de Acto Legislativo No. 21 de 2020 Senado "Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005", conforme al pliego de modificaciones propuesto en la presente ponencia y el <b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO</b> reseñado a continuación.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>Angélica Lozano Correa</b> Senadora de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 21 DE 2020 SENADO</b> "Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005" * * *</p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de la República de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> El presente Acto Legislativo tiene como objeto modificar el artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005.</p> <p><b>ARTÍCULO 2. MODIFICACIÓN:</b> Modificar el artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, en el parágrafo 1o, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> <u>A partir de la entrada en vigencia de la presente modificación del Parágrafo 1. del Acto Legislativo 01 de 2005, no podrán causarse pensiones superiores a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública sin perjuicio del régimen de transición contenido en el siguiente inciso que tiene como objetivo garantizar los derechos adquiridos y expectativas legítimas de quienes se encuentren cercanos a pensionarse.</u></p> <p><u>A partir de la fecha de promulgación del presente Acto Legislativo y por los primeros cinco (5) años no podrán causarse pensiones superiores a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública, y a partir del 1o. de enero del sexto año posterior a la promulgación del presente Acto Legislativo, no podrán causarse pensiones superiores a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública.</u></p> <p><u>Cualquier tipo de reforma al Sistema Pensional y a todo el sistema de protección a la vejez tendrá en cuenta los principios normativos de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, a saber : Equidad; la seguridad social como derecho humano; solidaridad y financiamiento colectivo; derecho a las prestaciones en virtud de la ley; no discriminación, igualdad de género; transparencia y buena gestión financiera; participación de los interlocutores sociales y consulta con otras partes interesadas; suficiencia y previsibilidad; sostenibilidad financiera, fiscal y económica.</u></p>
<p><b>ARTÍCULO 3. VIGENCIA.</b> La presente modificación rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>Angélica Lozano Correa</b> Senadora de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 283 DE 2020 SENADO - 012 DE 2019 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><i>por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Senador <b>MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ</b> Presidente Comisión Primera Permanente Constitucional <b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> E. S. D.</p> <p><b>Referencia:</b> Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetado Señor presidente:</p> <p>En cumplimiento con el encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y ss, procedemos a rendir Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:</p> <p style="text-align: center;"><b>I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</b></p> <p>El proyecto de ley orgánica fue radicado el día 22 de julio de 2019, siendo autores del mismo los Representantes a la Cámara José Daniel López Jiménez, Jorge Méndez Hernández, Karina Estefanía Rojano Palacios, David Ernesto Pulido Novoa, Jaime Rodríguez Contreras, Erwin Arias Betancur, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Oswaldo Arcos Benavides, Aquileo Medina Arteaga, Cesar Augusto Lorduy Maldonado, Héctor Javier Vergara Sierra, Julio Cesar Triana Quintero, José Luis Pinedo Campo, Jaime Rodríguez Contreras, Camilo Arango Cárdenas, José Luis Pinedo Campo y otras firmas ilegibles.</p> <p>El 24 de julio de 2019 el proyecto de ley fue publicado en la Gaceta No. 657 de 2019.</p> <p>El 5 de agosto de 2019 se designa como ponentes del proyecto a los Representantes a la Cámara José Daniel López Jiménez (Coordinador), Harry Giovanni González García (Coordinador), José Jaime Uzcátegui Pastrana, John Jairo Hoyos García, Adriana Magali Matiz Vargas, Inti Raúl Asprilla Reyes, Carlos Germán Navas Talero, Luis Alberto Alban Urbano.</p>



<p>El día 12 de septiembre, de conformidad con lo establecido en el artículo 230 de la Ley 5 de 1992, se llevó a cabo audiencia pública del proyecto, con las intervenciones que se describen a continuación:</p> <p><b>Intervención del señor Francisco José Chaux, viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior</b> Para el viceministro, el proyecto de ley es un paso muy importante para optimizar la articulación institucional del Estado, mejorando la forma como se relacionan el centro y la periferia del país, por medio de la descentralización administrativa, logrando progresivamente un mejor desarrollo del ordenamiento colombiano.</p> <p>Sin embargo, estableció la importancia de articular el proyecto con el principio de República unitaria que caracteriza al Estado colombiano, haciendo de esta manera énfasis en dos puntos importantes sobre el tema. El primero, referente al manejo presupuestal, ya que considera que es importante adecuar el presupuesto de los territorios a las necesidades del siglo XXI, pero sin dejar de lado los requisitos fiscales del Ministerio de Hacienda. Señaló la necesidad de armonizar el presente proyecto de ley con la Ley 1962 de 2019, Ley de Regiones, para que no se repitan funciones entre instituciones y así, se puedan cumplir las necesidades básicas del Estado y no se formen repúblicas independientes. El segundo punto al que hizo referencia es la importancia de vincular al Departamento Nacional de Planeación, ya que este mismo ente fue quien creó la misión de descentralización.</p> <p>Finalmente, mencionó que la figura de delegación del proyecto se debe armonizar con el proyecto de ley del Senador Rodrigo Lara sobre la experimentación e hizo énfasis en la importancia de tener entidades territoriales eficientes y eficaces para poder defender los Derechos Humanos.</p> <p><b>Intervención del señor Diego Hau, director de Descentralización y Desarrollo Regional del Departamento Nacional de Planeación</b> El director de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP comenzó su intervención solicitando un concepto formal del Ministerio de Hacienda, principalmente por la distribución de los recursos que plantea el proyecto. Hizo énfasis en el artículo 188 del Plan Nacional de Desarrollo, donde se creó una misión de descentralización, la cual, es la encargada de crear una reforma integral al modelo de descentralización. Mencionó la importancia de revisar la categoría que se crea con el proyecto de ley, ya que puede llegar a desconocer las diferencias que existen entre ciudades capitales, principalmente, porque hay ciudades capitales con regulación distinta, como es el caso de los distritos especiales establecidos en la Constitución. Por último, mencionó la importancia de articular las ciudades, las ciudades capitales y los departamentos, ya que existen las comisiones de ordenamiento territorial y las comisiones territoriales, y así, evitar la duplicidad de funciones.</p>	<p><b>Intervención del señor Wilmar Barbosa, alcalde de la ciudad de Villavicencio</b> El alcalde mencionó la importancia de darle un tratamiento diferenciado a las 32 ciudades capitales, ya que el 72% de la población colombiana vive en ellas. Mencionó que las ciudades capitales son las mayores receptoras de migrantes, tanto nacionales como extranjeros y actualmente no tienen la capacidad financiera para afrontar este flujo migratorio.</p> <p>Por otro lado, señaló que se deben armonizar los tiempos, a fin de permitir la articulación entre las diferentes entidades. Reseñó que se acaba de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; sin embargo, los alcaldes están por terminar su periodo. Los alcaldes no tienen poder de decisión sobre proyectos que se realizan en la región, pues están a cargo del gobierno nacional, a pesar de que terminan afectando las realidades locales.</p> <p>Finalmente, con respecto a la cooperación horizontal, manifestó que se encuentra de acuerdo con lo establecido en el proyecto, ya que, por medio de ésta, las ciudades capitales le ayudarán a los municipios vecinos a desarrollarse. Concluyó manifestando la importancia de apoyar el proyecto, pues contribuye al desarrollo de las regiones y consecuentemente del país.</p> <p><b>Intervención del señor Oscar Castellanos, alcalde de la ciudad de Armenia</b> El alcalde manifestó su apoyo al proyecto, ya que fortalece el actuar de las ciudades capitales, la descentralización y los elementos de la estructura del Estado. Mencionó la importancia de fortalecer a las ciudades capitales, ya que no solo reciben la mayor tasa de migrantes del territorio, sino que también reciben los problemas de los demás municipios. Considera que, con el proyecto, los alcaldes de las capitales podrán ayudar a los municipios de quinta y sexta categoría. Para terminar, mencionó la importancia de la relación que deben tener los alcaldes con el gobierno nacional para poder desarrollar proyectos en la región que resuelvan las necesidades de la población.</p> <p><b>Intervención de la señora Paola Gómez, subsecretaria de Planeación del Distrito de Bogotá</b> La subsecretaria comenzó su intervención resaltando la importancia de la descentralización de los territorios para poder garantizar la mejor calidad de vida de los ciudadanos. Considera que deben realizarse ajustes al proyecto. El primer ajuste sugerido consiste en aclarar la forma como se desarrollará el mecanismo de coordinación, para que no se deleguen funciones a las ciudades capitales, sin que se les asignen los recursos necesarios para ejecutarlas. Hizo énfasis en la importancia de revisar el Estatuto Orgánico de Bogotá, pues contiene un tratamiento especial para esta ciudad. Además de lo anterior, mencionó que se deben revisar las circunscripciones electorales ya que, por ejemplo, muchas veces, hay enfrentamientos entre Cundinamarca y Bogotá acerca de la forma como se debe mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Terminó su intervención mencionando la necesidad que existe de crear un estatuto orgánico de ciudades capitales, bajo el argumento de que las ciudades capitales se ven afectadas por la recepción de migración.</p>
<p><b>Intervención de la señora Luz María Zapata, directora ejecutiva de Asocapitales.</b> La directora ejecutiva de Asocapitales empezó resaltando la importancia de crear la figura, ya que la colaboración entre los entes territoriales y el gobierno nacional no siempre es fluida. Con este proyecto de ley se marca la ruta de descentralización para que los alcaldes puedan opinar sobre los temas más importantes. Argumenta que la delegación se debe desarrollar a mayor profundidad y pone el ejemplo de la actualización del catastro multipropósito de Barranquilla, ya que esta ciudad fue saneada fiscalmente en gran medida por dicha actuación. Argumentó que, si se actualiza el catastro multipropósito de las ciudades capitales, se estaría actualizando por lo menos el 50% de la población y así mejoraría la recaudación de impuestos por medio de la figura del predial. Finaliza apoyando el proyecto, ya que trae beneficios para los entes territoriales al mejorar la relación con el gobierno nacional.</p> <p><b>Intervención del señor Héctor Riveros, experto en la materia y director del Instituto de Pensamiento Liberal</b> El doctor Riveros comenzó argumentando que hace 25 años en Colombia existía un axioma que decía que a mayor descentralización, mejor gobierno y mejor gestión. Sin embargo, hoy esta afirmación está revaluada, dando paso a la idea de que la descentralización es buena para unas cosas, pero para otras no.</p> <p>Argumentó que la descentralización en Colombia ha tenido un defecto y es que ha sido de aplicación homogénea en un país muy heterogéneo. O sea, establece las mismas características para departamentos y municipios que tienen capacidades y contextos completamente distintos, lo que lleva a que fracasen muchas políticas públicas, porque las entidades territoriales no tienen la capacidad institucional para ejecutar las funciones que les otorga la ley; y solo ejecutan las funciones para las cuales tienen la capacidad institucional. En ese escenario, este proyecto de ley establece un paso muy importante para el país, ya que establece y reconoce la diversidad institucional en los territorios.</p> <p>Al crear una nueva categoría, la descentralización deja de ser un proceso automático de funciones y pasa a ser un proceso negociador, convencional, heterogéneo, voluntario y condicionado. Hoy en día, se castiga a las entidades territoriales por ser eficientes, ya que, si demuestran tener una fuerza institucional importante, la entidad del orden nacional, encargada de proveer ese servicio, se relega en el ejercicio de la función y se encarga al ente territorial. Con este nuevo concepto de descentralización, se delegan funciones a los entes territoriales, según la capacidad institucional para asumirlas. Finalmente, manifiesta que, si en algún momento el municipio llega a tener un problema institucional, la nación puede reasumir la función.</p> <p><b>Intervención del señor Jaime Urzán, coordinador de Estrategia Territorial de la Dirección de Desarrollo Organizacional de la Función Pública del Departamento Administrativo de la Función Pública</b></p>	<p>El coordinador de estrategia territorial de la dirección de desarrollo organizacional del Departamento Administrativo de la Función Pública se cuestiona acerca de la forma en que se realizará la medición de capacidades institucionales. Se pregunta cuáles son los requisitos para otorgar la delegación: si es solo se tendrá en cuenta el aspecto fiscal o también de estructura organizacional. Argumenta que es necesario hacer ajustes a la organización de los entes territoriales. Además de lo anterior, sugiere que se debe incluir al DNP y al Departamento Administrativo de la Función Pública con el fin de constatar las capacidades institucionales de las entidades territoriales para asumir las funciones otorgadas. Por último, menciona la importancia de aclarar cuál es la función de las gobernaciones en este nuevo diseño institucional.</p> <p><b>Intervención del Representante a la Cámara David Pulido</b> Para el representante David Pulido el proyecto de ley es positivo. Sin embargo, plantea la posibilidad de que al momento de delegar una función no se exima de responsabilidad a la persona que realizó la delegación. Propone que se analice hasta dónde llega la responsabilidad y bajo que parámetros. Además de lo anterior, dice que debe realizarse un estudio sobre las circunstancias donde coinciden la condición de distrito y de capital, para evitar duplicidad de funciones.</p> <p><b>Intervención del Representante a la Cámara Cesar Lorduy</b> El representante Cesar Lorduy resaltó algunos aspectos positivos del proyecto, como lo es la compensación de cargas, ya que las ciudades capitales por su contexto y por factores como la migración, se enfrentan a muchas situaciones que afectan su presupuesto. Además, hoy en día existen muchas funciones concurrentes entre el gobernador y el alcalde, en donde el gobernador toma decisiones sin consultarlas con el alcalde; con el presente proyecto se busca eliminar este problema. Hizo énfasis en que los alcaldes hagan parte de las juntas directivas de las corporaciones autónomas regionales ya que el 50% de la sobretasa predial proviene de la ciudad capital. Termina haciendo referencia a que el gobierno nacional debe tener un plazo menor de 12 meses para reglamentar este proyecto de ley, ya que considera que este es de vital importancia para el país.</p> <p><b>Intervención del señor Roberto Lippi, director de ONU Hábitat</b> El director de ONU Hábitat empieza su intervención reconociendo la asimetría del territorio colombiano. También, que Colombia es un país de muchas ciudades, lo que lleva a que el 78% de la población, según cifras del 2017 del DANE, viva en ellas. Estableció que existen regiones funcionales, lo que significa que hay ciudades que tienen la capacidad de ser jalonadoras de desarrollo para los municipios que estén más rezagados de la región. Terminó su intervención hablando del soporte metodológico realizado por ONU Hábitat para la elaboración del proyecto, indicando que para su construcción se sometió la propuesta a grupos focales que ayudaron a la configuración final de la iniciativa.</p> <p>1. El proyecto fue anunciado entre otras fechas, el 30 de octubre de 2019 según consta en Acta No. 23 de la misma fecha.</p>

<p>2. El día 5 de noviembre de 2019 fue aprobado en primer debate el proyecto de ley orgánica, según consta en Acta No. 24 de noviembre 05 de 2019.</p> <p>3. Para el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, el proyecto fue anunciado en la sesión del día 9 de diciembre de 2019.</p> <p>4. En sesión plenaria de la Cámara de Representantes, el proyecto fue aprobado en segundo debate el día 10 de diciembre de 2019 con las mayorías requeridas por la Constitución y la Ley.</p> <p>5. El 1 de junio de 2020 la mesa directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designa ponentes a los Senadores Germán Varón Cotrino, Fabio Amin Saleme -como coordinadores ponentes-, María Fernanda Cabal Molina, Juan Carlos García Gómez, Gustavo Petro Urrego, Julián Gallo Cubillos, Iván Name Vásquez, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Alexander López Maya y Carlos Guevara Villabón.</p> <p><b>II. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>El proyecto de ley orgánica tiene por objeto crear la categoría de municipios "ciudades capitales", adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.</p> <p><b>III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA</b></p> <p>El Proyecto de Ley orgánica parte del reconocimiento de la importancia de las ciudades capitales como polo de desarrollo del país, estableciendo herramientas efectivas para el ejercicio de sus competencias, a partir de la materialización del principio de descentralización administrativa y colaboración armónica, establecidos en los artículos 1 y 113 de la Constitución Política.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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,</p>	<p>con lo que se tiene una normatividad homogénea para una realidad heterogénea, generando como consecuencia su ineficacia.</p> <p>A los problemas normativos se les suma la ausencia de una política de desarrollo y ordenamiento territorial nacional que permita que la ocupación del territorio y su dinámica socioeconómica se desenvuelven en forma espontánea y casi exclusivamente por iniciativa privada.</p> <p>Como consecuencia de lo anterior, el proceso de urbanización del país que se llevó a cabo en aproximadamente tres décadas se hizo desordenadamente y buena parte de los principales temas de las agendas urbanas no tenían, o no tienen aún políticas públicas coherentes y de largo plazo. Sólo en los últimos años se ha reconocido el papel de las ciudades y en particular el de las capitales departamentales como polos de desarrollo y centros de dinámicas políticas, económicas y sociales.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><b>Capítulo I. - Las ciudades capitales y el desarrollo territorial</b></p> <p>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.</p> <p>Las ciudades capitales tienen una importancia económica especial y diferencias poblacionales con respecto a los otros municipios, que ameritan la creación de un régimen especial acorde con sus particularidades, que les permita a su vez, el cumplimiento eficiente de sus competencias. En ese escenario, el artículo 2 del Proyecto de Ley crea la categoría de municipios "ciudad capital", dotando a las ciudades capitales de un régimen diferenciado, reconociéndolas como epicentros de desarrollo territorial.</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 periodo, 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)</p> <p>En lo que refiere al desplazamiento forzado, de acuerdo con informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) "La expulsión y recepción de personas desplazadas se concentra en unos pocos municipios: el 57% de la expulsión proviene de 78 municipios mientras que sólo 44 municipios reciben el 66% de la población desplazada. De la misma manera, aunque todos los departamentos del país, incluido San Andrés y Providencia, son expulsores y receptores de población, el 51% de la población desplazada proviene de seis departamentos y 47,7% se ubica en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Sucre, Valle, Magdalena y (en) Bogotá". (ACNUR, 2007 Pp. 30).</p> <p>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</p>	<p>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).</p> <p>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.</p> <p><b>Capítulo II. - Relaciones de las ciudades capitales con la Nación y otras entidades territoriales</b></p> <p>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.</p> <p>El Proyecto de Ley contempla como instrumentos para fortalecer la descentralización: la coordinación, la consulta y la delegación.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>3. A través de la "delegación" se pretende incentivar la delegación de competencias a las ciudades capitales, a partir de un procedimiento reglado en donde la figura procede previo al cumplimiento de unos requisitos establecidos en la Ley y un proceso de concertación entre las entidades involucradas. Se destaca que la iniciativa para la delegación de competencias proviene de la ciudad capital y no de la Nación, con lo cual se pretende incentivar la puesta en práctica de la figura. De igual manera, se establece la figura del convenios institucionales como instrumento a partir del cual se desarrolla la delegación.</li> </ol>

**Capítulo III. – Áreas Metropolitanas y cooperación horizontal**  
 En este capítulo a partir de la adición del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 se establece la posibilidad que las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos puedan constituir áreas metropolitanas.

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

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

Así mismo, establece que las normas que han servido para hacer más eficiente la administración tributaria en Bogotá se puedan aplicar en las demás ciudades capitales. Finalmente, contempla como instrumento de eficiencia y racionalización de su administración, la posibilidad que las ciudades capitales se organicen con mayor flexibilidad de conformidad con sus especificidades y responsabilidades.

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

Banco de la República, Luis Armando Galvis (Editor), *Economía de las grandes ciudades de Colombia: seis estudios de caso. Colección de Economía Regional.* (2014)  
 MIGRACIÓN COLOMBIA, *Más de 870 mil venezolanos están radicados en Colombia. Comunicado oficial de prensa, 18 de julio 2018.* (2018)

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

<p>No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital.</p> <p>Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos.</p> <p>Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las leyes especiales que se dictan para definir su organización, funcionamiento, recursos y competencias, y, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, a las normas vigentes que rigen para los demás municipios.</p>	<p>No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital.</p> <p>Para los efectos previstos en la ley 617 del 2000 y las normas que remitan a ésta, las ciudades capitales conservarán la categoría que les corresponda según los criterios allí establecidos.</p> <p>Las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las leyes especiales que se dictan para definir su organización, funcionamiento, recursos y competencias, y, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, a las normas vigentes que rigen para los demás municipios.</p> <p><u>El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de</u></p>
--	--

**IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	CAMBIO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DE LA REPÚBLICA	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 1. Objeto.</b> 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.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p><b>Artículo 2. Categoría de municipios ciudades capitales.</b> De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales". El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica.</p>	<p><b>Artículo 2. Categoría de municipios ciudades capitales.</b> De conformidad con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, establézcase una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales". El Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos y municipios que tienen la condición de capitales departamentales pertenecerán a la categoría de "ciudades capitales" y tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica.</p>	<p>Se adiciona un inciso nuevo el cual pretende dar mayor claridad al régimen por el cual se registrarán las ciudades capitales, el cual debe estar en sintonía y concordancia con las normas de desarrollo urbano y territorial, así como con la política pública del sistema de ciudades contemplada en el CONPES 3819 de 2014.</p>

<p><b>Parágrafo.</b> Para los fines de la ley 617 del 2000, aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.</p>	<p><u>desarrollo humano, social, económico y ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades.</u></p> <p><b>Parágrafo.</b> Para los fines de la ley 617 del 2000, aquellas ciudades capitales fronterizas que, de conformidad con el censo del año 2018, hubiesen aumentado su población en los últimos tres años por encima del 20%, podrán ser recategorizadas al nivel inmediatamente superior del que se encuentren, una vez entre en vigencia la presente ley.</p>	
<p><b>Artículo 3. Asignación de recursos y reglas focalizadas.</b> Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado, equitativo y sostenible, para lo cual incluirán dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas e instrumentos de discriminación positiva dirigidos a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p><b>Artículo 4. Compensación de cargas adicionales.</b> Las reglas de distribución de</p>	<p>Sin modificaciones</p>	

<p>recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas. Esta asignación y distribución será reglamentada por la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones, de la que trata el artículo 7° de esta Ley, dentro del año siguiente a la sanción de la misma.</p>			<p><b>Artículo 5. Coordinación.</b> La Nación coordinará con las ciudades capitales el diseño y la ejecución de las políticas públicas que deban desarrollarse en sus territorios.</p>		
<p><b>CAPÍTULO II RELACIONES DE LAS CIUDADES CAPITALES CON LA NACIÓN Y OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES</b></p>	<p>Sin modificaciones</p>		<p><b>Artículo 6. Obligación de consulta con ciudades capitales.</b> La Nación y los Departamentos deberán consultar con las ciudades capitales aquellas regulaciones relacionadas con funciones o servicios en los que tengan competencias concurrentes. En todo caso, deberá consultarse con anterioridad a la expedición de reglamentos o normas de carácter general, o de una decisión administrativa en materia de educación, salud, tránsito y transporte urbano, ejecución de obras de ámbito regional, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, gestión de residuos y aseo, alumbrado público, regulaciones urbanísticas, temas tributarios y programas de vivienda que se promuevan en sus territorios. Cuando se trate de la regulación o autorización de una actividad que genere un impacto especial en una ciudad capital, incluidas las de carácter tributario, las autoridades nacionales o departamentales deberán permitir la participación activa y eficaz de la misma y se tendrán</p>	<p>Se elimina el artículo en su totalidad</p>	<p>Las consultas hacen compleja la toma de decisiones y lleva a una ineficiencia en la ejecución de políticas públicas en los territorios.</p>
<p>en cuenta sus observaciones sobre la protección del ambiente y la salubridad de la población, así como del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.</p> <p>En los mecanismos de consulta y participación que adopten las autoridades nacionales en virtud de lo previsto en este artículo, deberán oír igualmente a las autoridades departamentales, con el fin de garantizar la colaboración armónica entre todos los niveles de gobierno. Los procedimientos previstos en este artículo forman parte de la actuación administrativa previa a la expedición del acto correspondiente. Los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo.</p> <p>La consulta tiene carácter no vinculante, sin embargo, los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo.</p> <p>El proceso de consulta no podrá superar seis (6) meses contados a partir de su inicio. En caso de no llegarse a acuerdos, la Nación y los Departamentos, podrán continuar con el desarrollo de la función o servicio, sin que sea necesario acuerdo con la respectiva ciudad capital.</p>			<p><b>Parágrafo.</b> El presente artículo no aplicará en lo atinente a la relación entre el Departamento de Cundinamarca y la ciudad de Bogotá D.C.</p>		
<p><b>Artículo 7. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones.</b> Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política y un representante de la Asociación colombiana de Concejos de Ciudades Capitales.</p> <p>La Comisión podrá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaría técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular</p>	<p>Se elimina la representación de la Federación Nacional de Departamentos.</p>	<p>Este proyecto de ley hace referencia a las ciudades capitales, por lo que no se justifica la presencia de delegados de la Federación Nacional de Departamentos.</p>			

<p>efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley.</p> <p>El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.</p>			<p>deberán recibir, las funciones, atribuciones o servicios que haga en su favor la Entidad nacional. La cesión condicionada exime de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero éste deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la cesión condicionada o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas.</p>		
<p><b>Artículo 8. Cesiones condicionadas.</b> En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán ceder condicionalmente a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto del sector correspondiente y a mejorar la prestación de los servicios públicos y sociales.</p> <p>Cuando las ciudades capitales cumplan las condiciones anteriormente indicadas,</p>	Sin modificaciones		<p>La cesión condicionada que las Entidades nacionales hagan a favor de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que éstas desarrollen.</p> <p>Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control</p>		
<p>fiscal por parte de la Contraloría General de la República.</p> <p>En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la cesión condicionada, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República</p> <p>Producida la cesión condicionada, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital, los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones cedidas condicionalmente, teniendo como base los recursos asignados para el ejercicio de la función cedida condicionalmente en el año anterior y los incrementos a que haya lugar. El monto exacto de los recursos deberá establecerse en el respectivo convenio de cesión condicionada.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Se exceptúan del esquema de cesión condicionada de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.</p>			<p><b>Artículo 9. Procedimiento para la cesión condicionada.</b> Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la República y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.</p>	Sin modificaciones	
			<p><b>Artículo 10. Requisitos para la cesión condicionada.</b> Para que proceda la cesión condicionada deben cumplirse los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la cesión condicionada.</li> <li>3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se ceden condicionalmente.</li> <li>4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la</li> </ol>	Sin modificaciones	

<p>función cedida condicionalmente en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del convenio interinstitucional del que trata el artículo 8 de la presente Ley. 5. Objetivos y metas medibles del objeto de la cesión condicionada. 6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la cesión condicionada.</p>			<p>eficacia de las políticas y programas estatales.</p>		
<p><b>Artículo 11. Convenios institucionales.</b> Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la</p>	<p>Se elimina la consulta al gobernador respectivo.</p>	<p>De acuerdo a la autonomía de las ciudades capitales, que cuentan con su propio territorio e independencia frente a la planeación de su propia jurisdicción, no es necesaria la consulta al gobernador.</p>	<p>En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer de la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones.</p>	<p>En este numeral se elimina la frase que hace referencia a la atribución a las Asambleas Departamentales.</p>	<p>Esta disposición contenida en el numeral no se justifica, ya que las atribuciones a las Asambleas Departamentales, deben ser dadas por una ley diferente a esta. La disposición es inconstitucional, pues es la carta política la que otorga competencias a esos cuerpos colegiados.</p>
<p>pero también a las funciones de regulación y control. 3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.</p>			<p><b>Parágrafo 5.</b> 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 pretenden integrar a un Área Metropolitana. b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifican su creación; c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de</p>		
<p><b>Artículo 12. Revocatoria de la cesión de competencias.</b> La Nación reasumirá las funciones cedidas cuando no se estén cumpliendo las metas o los indicadores definidos por las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores.</p>	<p>Se redacta mejor el artículo sin perder su objetivo y sin condicionar la devolución de competencias a la nación.</p>	<p>Se considera importante que no se condicione de ninguna forma la devolución de las competencias a la nación cuando la ciudad capital no cumpla con las metas e indicadores acordados.</p>			
<p><b>CAPÍTULO III ÁREAS METROPOLITANAS Y COOPERACIÓN HORIZONTAL</b> <b>Artículo 13. Áreas Metropolitanas en ciudades capitales.</b> Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así:</p>	<p>Sin modificaciones</p>				

<p>las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.</p>			<p>operación de los concejos y organismos de control y vigilancia en sus territorios.</p>		
<p><b>Artículo 14. Instrumentos de cooperación horizontal.</b> Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital a fin de que pueda cumplir las funciones que se le cedieron condicionadamente cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.</p>	Sin modificaciones		<p><b>Artículo 16. Adopción de normatividad.</b> Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contrarie las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.</p>	Sin modificaciones	
<p><b>CAPITULO IV OTRAS DISPOSICIONES</b> <b>Artículo 15. Destinación de recursos.</b> Las ciudades capitales podrán destinar parte de las transferencias que haga la Nación para cubrir los gastos de operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales cedidas condicionadamente en el marco de la presente ley.  Dichos recursos no podrán ser destinados al funcionamiento y</p>	Sin modificaciones		<p><b>Artículo 17.</b> Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:  <b>Artículo 61. Naturaleza.</b> En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias</p>	Sin modificaciones	
<p>y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias. <b>Parágrafo.</b> Por cada sesión que concurren los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.</p>			<p><b>V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA.</b></p>	<p><b>5.1. CONSTITUCIONAL:</b></p>	<p>"...ARTICULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.  El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes..."  "...ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:  1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.  2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.  3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.  4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (...)</p>
<p><b>Artículo 18.</b> Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:  <b>Artículo 66. Representación Legal.</b> El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos.  La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.</p>	Sin modificaciones		<p><b>5.2. LEGAL:</b></p>	<p><b>LEY 3 de 1992 "por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones".</b></p>	
<p><b>Artículo 19. Vigencia.</b> Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Sin modificaciones				

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

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

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

**VI. PROPOSICIÓN.**

Considerando los argumentos expuestos, proponemos a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al proyecto de ley orgánica No. 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara “Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”, según el texto propuesto en esta ponencia.

Atentamente,

GERMÁN VARÓN COTRINO (C)

FABIO AMIN SALEME (C)

JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ

CARLOS GUEVARA VILLABÓN

MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA

ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO

ALEXANDER LÓPEZ MAYA

JULIAN GALLO CUBILLOS

IVÁN NAME VÁSQUEZ

GUSTAVO PETRO URREGO

ALEXANDER LÓPEZ MAYA

JULIAN GALLO CUBILLOS

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 283 DE 2020 SENADO - 012 DE 2019 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**CAPÍTULO I  
DE LAS CIUDADES CAPITALES Y EL DESARROLLO TERRITORIAL**

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

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

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

No obstante, dicho régimen especial debe estar en concordancia con la Ley 1617 de 2011 y sus modificaciones, que contempla las reglas de creación y funcionamiento de los distritos en el caso de ser ciudad capital.

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

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

El régimen especial de las ciudades capitales, se orientará bajo los lineamientos de desarrollo urbano y territorial, los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible

del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, de acuerdo a las normas que rigen la materia y en concordancia con la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades.

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

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

**Artículo 4. Compensación de cargas adicionales.** Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y aquellos municipios que integren su área metropolitana como receptoras de población en situación de desplazamiento, índice de pobreza multidimensional, desempleo, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países, teniendo un tratamiento especial en este último para aquellas ciudades capitales fronterizas. También se establecerán criterios para compensar las cargas adicionales a las ciudades capitales que por sus condiciones ambientales y/o pactos internacionales ven limitada su productividad y ventajas competitivas. Esta asignación y distribución será reglamentada por la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones, de la que trata el artículo 7º de esta Ley, dentro del año siguiente a la sanción de la misma.

**CAPÍTULO II  
RELACIONES DE LAS CIUDADES CAPITALES CON LA NACIÓN Y OTRAS ENTIDADES TERRITORIALES**

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

**Artículo 6. Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones.** Créese una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales, integrada por el Ministro de Interior, el Ministro de Hacienda, el Director Nacional de Planeación y tres representantes designados por la Asociación de Ciudades Capitales, de los cuales uno debe representar a alguna de las entidades territoriales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política y un representante de la Asociación colombiana de Concejos de Ciudades Capitales.



<p>La Comisión podrá invitar al alcalde de una ciudad capital cuando se esté discutiendo un asunto que afecte particularmente a dicha ciudad. La Comisión, cuya secretaria técnica será ejercida por la Asociación de Ciudades Capitales, se reunirá al menos cuatro veces en el año para evaluar previamente las políticas públicas que tengan particular efecto en las ciudades capitales y hacer el seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos de coordinación contenidos en esta Ley.</p> <p>El Departamento Nacional de Planeación establecerá los indicadores de tipo administrativo, operacional y técnico, así como la metodología de cálculo para efectos de la delegación y funcionamiento de la Comisión.</p> <p><b>Artículo 7. Cesiones condicionadas.</b> En cumplimiento de principio de proximidad, las entidades nacionales deberán ceder condicionalmente a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto del sector correspondiente y a mejorar la prestación de los servicios públicos y sociales.</p> <p>Cuando las ciudades capitales cumplan las condiciones anteriormente indicadas, deberán recibir, las funciones, atribuciones o servicios que haga en su favor la Entidad nacional. La cesión condicionada exime de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero éste deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la cesión condicionada o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas.</p> <p>La cesión condicionada que las Entidades nacionales hagan a favor de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que éstas desarrollen.</p> <p>Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. El manejo de los recursos a cargo de la ciudad capital será objeto de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.</p> <p>En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la cesión condicionada, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función, los cuales también quedarán sujetos al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.</p>	<p>Producida la cesión condicionada, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital, los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones cedidas condicionalmente, teniendo como base los recursos asignados para el ejercicio de la función cedida condicionalmente en el año anterior y los incrementos a que haya lugar. El monto exacto de los recursos deberá establecerse en el respectivo convenio, de cesión condicionada.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Se exceptúan del esquema de cesión condicionada de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.</p> <p><b>Artículo 8. Procedimiento para la cesión condicionada.</b> Las ciudades capitales que consideren asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al presidente de la República y al representante legal de la entidad correspondiente. Este último deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.</p> <p><b>Artículo 9. Requisitos para la cesión condicionada.</b> Para que proceda la cesión condicionada deben cumplirse los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>2. Constatación por parte del Departamento Nacional de Planeación de la capacidad administrativa de la ciudad capital para asumir la cesión condicionada.</li> <li>3. Acuerdo con la entidad nacional acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se ceden condicionalmente.</li> <li>4. Compromiso para la financiación de los gastos de funcionamiento para ejercer la función cedida condicionalmente en que incurra la ciudad capital, de conformidad con la figura del convenio interinstitucional del que trata el artículo 8 de la presente Ley.</li> <li>5. Objetivos y metas medibles del objeto de la cesión condicionada.</li> <li>6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la cesión condicionada.</li> </ol> <p><b>Artículo 10. Convenios institucionales.</b> Para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las capitales departamentales, ésta suscribirá con cada una de ellas un convenio institucional que se regirá por el principio de corresponsabilidad, en el que se defina la manera como en cada territorio se ejercerán las competencias estatales que a cada una le corresponden a partir de un esquema de asunción de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, y el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes, a asegurar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental y la eficacia de las políticas y programas estatales.</p>
<p>En cada caso se tendrá en cuenta la capacidad institucional de la capital de la que se trate para disponer la forma progresiva como se hace efectivo el principio de proximidad y la cooperación que prestará la Nación, el departamento y otras ciudades capitales para construir las capacidades necesarias para que esa capital pueda ejercer en forma efectiva sus funciones.</p> <p>El convenio deberá indicar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La manera como la Nación concurre al financiamiento y complementa la prestación de los servicios o la provisión de los bienes públicos en aquellos sectores en los que la Constitución y la ley atribuyen la competencia última a los municipios y distritos;</li> <li>2. La determinación de las competencias que la Nación ejerce en forma exclusiva o concurrente con las entidades territoriales que cede condicionalmente a la capital departamental correspondiente en los términos previstos en esta ley. La cesión condicional podrá limitarse a las funciones administrativas o a la prestación de los servicios, pero también a las funciones de regulación y control.</li> <li>3. La decisión consensuada de que la Nación, sus entidades descentralizadas, el departamento o una asociación de entidades territoriales asuma transitoriamente y en subsidio de la ciudad capital de la que se trate la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función administrativa, cuando la capital no tenga la capacidad institucional o las posibilidades fiscales de asumirlas y con ello se ponga en riesgo el goce de los derechos de las personas.</li> </ol> <p><b>Artículo 11. Revocatoria de la cesión de competencias.</b> La Nación reasumirá las funciones cedidas cuando no se estén cumpliendo las metas o los indicadores definidos por las entidades nacionales rectoras de los diferentes sectores.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III ÁREAS METROPOLITANAS Y COOPERACIÓN HORIZONTAL</b></p> <p><b>Artículo 12. Áreas Metropolitanas en ciudades capitales.</b> Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así:</p> <p><b>Parágrafo 5.</b> Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas de acuerdo con las siguientes normas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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;</li> </ol>	<p>c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la realización de las consultas populares necesarias. Aprobada la consulta, se deberá realizar la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.</p> <p><b>Artículo 13. Instrumentos de cooperación horizontal.</b> Las ciudades capitales podrán desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital a fin de que pueda cumplir las funciones que se le cedieron condicionalmente cuando se presenten inconvenientes en el desarrollo de la misma que puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de la Nación.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO IV OTRAS DISPOSICIONES</b></p> <p><b>Artículo 14. Destinación de recursos.</b> Las ciudades capitales podrán destinar parte de las transferencias que haga la Nación para cubrir los gastos de operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales cedidas condicionalmente en el marco de la presente ley.</p> <p>Dichos recursos no podrán ser destinados al funcionamiento y operación de los concejos y organismos de control y vigilancia en sus territorios.</p> <p><b>Artículo 15. Adopción de normatividad.</b> Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contrarie las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.</p> <p><b>Artículo 16.</b> Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 61. Naturaleza.</b> En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde distrital. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.</p>

<p>Parágrafo. Por cada sesión que concurran los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local.</p> <p><b>Artículo 17.</b> Modifíquese el artículo 66 de la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. El cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 66. Representación Legal.</b> El alcalde distrital será el representante legal de los fondos de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El alcalde distrital expedirá el reglamento de los fondos.</p> <p>La vigilancia fiscal de dichos fondos corresponde a la contraloría distrital.</p> <p><b>Artículo 18. Vigencia.</b> Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Atentamente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">               GERMÁN VARÓN COTRINO (C)         </div> <div style="text-align: center;">               FABIO AMÍN SALEME (C)         </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">               JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ         </div> <div style="text-align: center;">               CARLOS GUEVARA VILLABÓN         </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">               MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA         </div> <div style="text-align: center;">               ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO         </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">             ALEXANDER LÓPEZ MAYA         </div> <div style="text-align: center;">             JULIAN GALLO CUBILLOS         </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">             IVÁN NAME VÁSQUEZ         </div> <div style="text-align: center;">             GUSTAVO PETRO URREGO         </div> </div>
--	---

**CONTENIDO**

Gaceta número 1090 - Martes 13 de septiembre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Acto legislativo número 21 de 2020 Senado, “Proyecto de Acto Legislativo que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005” .....	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley orgánica número 283 de 2020 Senado - 012 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones. ....	8