



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 238

Bogotá, D. C., viernes, 7 de marzo de 2025

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 162 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se crean las macrorruedas institucionales para la mujer y la juventud, se reglamentan y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., febrero de 2025

Presidente

HERNANDO GONZÁLEZ

Comisión Sexta Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 162 de 2024 Cámara, por medio del cual se crean las macrorruedas institucionales para la mujer y la juventud, se reglamentan y se dictan otras disposiciones.

Respetado presidente.

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir **Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 162 de 2024 Cámara, por medio del cual se crean las macrorruedas institucionales para la mujer y la juventud, se reglamentan y se dictan otras disposiciones.**

<p>GERSON LISÍMACO MONTAÑO ARIGALA Representante a la Cámara CITREP 10 Sur Nariño Coordinador ponente</p>	<p>H.R. HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ Representante a la Cámara CITREP 15 Tolima Ponente</p>
--	---

I. OBJETO DEL PROYECTO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene como objetivo adoptar una serie de medidas orientadas a fortalecer la divulgación y visibilización de la oferta institucional en las diferentes entidades territoriales del país. Con ello, se busca generar mayores niveles de inclusión social, así como oportunidades de desarrollo económico y acceso a iniciativas productivas, en especial para mujeres y jóvenes que habitan en dichas regiones.

Para lograr estos fines, la ley establece la realización de macrorruedas institucionales como un mecanismo clave. Estas macrorruedas permitirán a las comunidades conocer de primera mano los programas, servicios y recursos que las entidades gubernamentales tienen a disposición, facilitando así el acceso a ellos y promoviendo la participación activa de la población. En particular, se pone un énfasis especial en empoderar a mujeres y jóvenes, quienes se beneficiarán de manera directa de estas acciones, impulsando la equidad de género y el emprendimiento juvenil en las zonas rurales y urbanas del territorio nacional.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO.

El presente proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el 6 de agosto de 2024 por los honorables Representantes a la Cámara y Senadores: *Marelen Castillo Torres, Jonathan Ferney Pulido Hernández, James Hermenegildo Mosquera Torres, Wilder Iberson Escobar Ortiz, Juan Manuel Cortés Dueñas, Jhon Fredi Valencia Caicedo, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Miguel Abraham Polo Polo, Ruth Amelia Caycedo Rosero, Juliana Aray Franco, Ana Rogelia Monsalve Álvarez.*

El día 13 de noviembre de 2024 fue aprobado el proyecto en la Comisión Sexta Constitucional para continuar su trámite a la plenaria de la Cámara de Representantes, posteriormente se nos fue asignada la ponencia para segundo debate el 19 de febrero del 2025.

III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Este proyecto de ley propone la creación de macrorruedas institucionales para mujeres y jóvenes tiene su origen en la necesidad de mejorar la comunicación y accesibilidad de la oferta institucional en las regiones de Colombia. A lo largo del tiempo, las dinámicas gubernamentales y la descentralización del Estado colombiano han avanzado en la implementación de políticas públicas para sectores poblacionales vulnerables, como lo son las mujeres y los jóvenes. Sin embargo, aún persisten dificultades en el acceso a las oportunidades que estas políticas ofrecen.

La Constitución Política de 1991 planteó un nuevo marco jurídico y social que promueve la equidad, la participación ciudadana y el acceso igualitario a los derechos fundamentales. A pesar de estos avances, la participación activa de las mujeres y los jóvenes en los ciclos productivos ha sido limitada, en parte debido a la falta de canales eficientes para divulgar la oferta institucional que existe en su beneficio.

Este proyecto de ley busca subsanar esa carencia, estableciendo un espacio de encuentro entre las entidades gubernamentales y los ciudadanos, especialmente en los territorios más alejados, donde la presencia del Estado es más débil. Las macrorruedas institucionales permitirán a las mujeres y los jóvenes conocer de primera mano las oportunidades que las entidades gubernamentales, tanto a nivel nacional como local, tienen a su disposición, facilitando así el acceso a programas de apoyo al emprendimiento, educación, financiamiento y otros servicios que promuevan su desarrollo integral.

Además, se ha identificado que la promoción de la oferta a la que pueden acceder los ciudadanos en los territorios tiene un impacto directo en el desarrollo social y económico de las comunidades.

En este sentido, la implementación de macrorruedas no solo busca aumentar la visibilidad de la oferta estatal, sino también generar nuevas oportunidades de negocio y empoderamiento para los sectores poblacionales más necesitados.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto

Este artículo define el propósito de la ley, que es fortalecer la divulgación de la oferta institucional de las diferentes entidades territoriales. El objetivo es generar inclusión, crear oportunidades y fomentar iniciativas productivas en beneficio de las mujeres y los jóvenes, utilizando las macrorruedas institucionales como herramienta principal.

Artículo 2°. Definiciones

Aquí se establece qué se entiende por los términos clave de la ley.

Capítulo II. Lineamientos para el desarrollo de las macrorruedas

Artículo 3°. Ejecución

Este artículo establece que las macrorruedas institucionales deben realizarse al menos dos veces al año, una en el primer trimestre y otra en el tercer trimestre. La organización de estas estará a cargo de las gobernaciones y distritos, a través de sus respectivas secretarías de participación y desarrollo, o las secretarías de la mujer y juventud, si existieran.

Artículo 4°. Conformación y requisitos para su realización

Aquí se define quiénes deben participar en las macrorruedas y las entidades que deben estar representadas, como:

- Alcaldías municipales.
- Cámaras de comercio.
- Entidades nacionales como el SENA, Ministerio de la Igualdad o quien haga sus veces, Ministerio del Trabajo, Ministerio de las TIC, entre otras. Se hace énfasis en la participación obligatoria de las entidades mencionadas y en la disposición de espacios públicos adecuados para el desarrollo de los eventos.

Artículo 5°. Medición de impacto

Este artículo asigna al DANE la responsabilidad de medir el impacto de las macrorruedas. Su función será identificar los logros alcanzados y oportunidades de mejora en el proceso, para proporcionar datos que mejoren la trazabilidad de las acciones orientadas a mujeres y jóvenes.

Artículo 6°. Divulgación

El Ministerio de la Igualdad o quien haga sus veces será el encargado de divulgar las disposiciones de la presente ley entre las gobernaciones, distritos y organizaciones de mujeres y jóvenes. Esto tiene el propósito de asegurar que las macrorruedas sean conocidas y accesibles a la mayor cantidad de personas.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias

Finalmente, este artículo establece que la ley entrará en vigor a partir del año siguiente a su promulgación, y se derogan todas las disposiciones contrarias a la presente ley.

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO DE LEY DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

El presente proyecto de Ley garantiza los derechos de la mujer y la juventud en torno a su rol participativo en los ciclos productivos de la población y el acceso oportuno a la información acerca de la oferta institucional estatal.

Cuando de participación se trata la Constitución Política del 1991 le da a los ciudadanos la posibilidad de participar en igualdad de condiciones, con las garantías suficientes para poder ejercer en su totalidad los derechos que le son atribuibles y para el caso de las mujeres y los jóvenes cuya participación históricamente ha estado reducida por distintos motivos de índole legal y cultural nos es pertinente mencionar que desde el preámbulo de la Constitución Política esa participación debe ser una garantía fundamental:

“Preámbulo de la Constitución¹. “El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia.”

En su texto la misma Constitución Política de 1991 es un reto que representa un esfuerzo para el país en materia de descentralización de las instituciones del país a lo largo y ancho del territorio nacional que ha sido positivo en temas como la presencia del estado en temas fundamentales como la educación, la salud, el saneamiento básico, las nuevas tecnologías, el desarrollo en infraestructura, la participación ciudadana; pero es aún evidente también que en materia de participación específicamente de la mujer y la juventud existen rezagos que a través de la labor legislativa, ejecutiva y judicial debemos subsanar.

Desde sus primeros artículos la Constitución plantea que en Colombia es un estado descentralizado en su división político-administrativa y en sus instituciones, que respeta y se debe a la garantía de la participación de sus nacionales como se evidencia en el artículo 1° y 2° de la misma.

“Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”

De igual manera, cuando de conocer la oferta institucional se trata, esa misma que es la que en su contenido garantiza la materialización de manera pragmática de los derechos de las mujeres y los jóvenes en el territorio colombiano teniendo en cuenta sus condiciones y particularidades encontramos que en nuestra constitución política el artículo 24 de la carta magna nos menciona lo pertinente con el acceso a la información:

“Artículo 24. Del Derecho de acceso a la información. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, en la forma y condiciones que establece esta ley y la Constitución.”

A su vez, la administración pública a través de sus entidades fomentadoras del desarrollo, creación y divulgación de la política pública en beneficio de la población colombiana y que es regulada a través de la normatividad vía resoluciones, decretos, leyes de la república, documentos CONPES, entre otros encontramos el artículo 74 constitucional:

“Artículo 74. “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley”².

Lo anterior en un tono integral, es el mecanismo que permite que en estos nuevos tiempos las mujeres y la juventud puedan sostener un debate cuyo tema central sean el ejercicio pleno de sus derechos y garantías históricamente rezagadas, en ese sentido, siempre será pertinente legislar para que los avances que a bien hoy han sido fruto de una construcción de las entidades estatales puedan ser del goce y aprovechamiento por las comunidades en los territorios

Avanzar siempre es importante, por eso, pasar de ser un **Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho**, deja un precedente de rechazo ante las leyes discriminatorias hacia las mujeres y jóvenes que podemos decir, no fueron tan significativas en la Constitución de 1886 para llegar a un ordenamiento jurídico que dejara de justificar y legitimar la discriminación, violencia y exclusión de los espacios de participación en sociedad.

¹ Política, C. (1991). *Secretaría del Senado*. Obtenido de <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>

² Política, C. (1991). *Secretaría del Senado*. Obtenido de <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>

DE LAS DISPOSICIONES LEGALES

El país ha desarrollado un compendio normativo cuyo enfoque es el impacto directo en los derechos de las mujeres y los jóvenes, a continuación, referencio algunas de esas leyes destacables:

- **Ley 82 de 1993: Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia y se dictan otras disposiciones** Que contiene la definición de mujer cabeza de familia y lineamientos para que el estado mediante reglamento define el ingreso de la mujer cabeza de familia y de la familia a su cargo al sistema de seguridad social.

- **Ley 294 de 1996: Modificada por la Ley 599 de 2000, “Por la cual se expide el Código Penal”**, publicada en el *Diario Oficial* número 44.097 de 24 de julio del 2000. Que contiene normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar, mediante un tratamiento integral de las diferentes modalidades de violencia en la familia, a efecto de asegurar a esta su armonía y unidad.

- **Ley 375 de julio 4 de 1997. “Por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones”** Que contiene normas para establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud.

- **Ley 581 de 2000 “Ley de cuotas para cargos de designación”**. Que contiene normas para asignar a las mujeres como mínimo el 30% de los cargos de libre nombramiento y remoción tanto en el máximo nivel decisorio como en los demás niveles de decisión.

- **Ley 599 de 2000 “Código Penal Colombiano”**. Que contiene normas del derecho penal para respaldar jurídicamente la dignidad, integridad y seguridad y demás derechos de la mujer.

- **Ley 731 de 2002 “Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”**. Que contiene normas para mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer.

- **Ley 823 de 2003 “Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres”**. Que contiene normas para orientar las políticas y acciones por parte del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres.

- **Ley 882 de 2004 “Por medio de la cual se modifica el artículo 229 de la Ley 599 de 2000”**. Que contiene normas para agravar las penas de los delitos contra la mujer.

- **Ley 1009 de 2006 “Por la cual se crea con carácter permanente el observatorio con asuntos de género”**. Que contiene normas que crean con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género (OAG), el cual estará a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de

la República a través de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer o de la entidad rectora de la política pública para el adelanto de la mujer y la equidad de género.

- **Ley 1014 del 26 de enero de 2006 “Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento”** Que contiene normas con 10 objetivos básicos establece la promoción de los jóvenes emprendedores y sus organizaciones en Colombia.

- **Ley 1257 de 2008 “Garantizar el Derecho de las mujeres a vivir una vida libre sin Violencia”**. Que contiene normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

- **Decreto número 164 de 2010: Por el cual se crea una Comisión Intersectorial denominada. “Mesa Interinstitucional para erradicar la Violencia contra las Mujeres”** Que contiene disposiciones para transformar la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

- **Ley 1434 de 2011 “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”**. Que contiene normas para fomentar la participación de la mujer en el ejercicio de la labor legislativa y de control político a través de la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República.

- **Ley 1438 de 2011 “Reforma al Sistema de Salud Inclusión del artículo 54”** Que contiene normas para la atención integral a la violencia contra la mujer y no cobro de copagos. Principios de prevalencia de derechos y enfoque diferencial en la atención.

- **Ley 1257 de diciembre 4 de 2008 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”** Que contiene normas para garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.

- **Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010 “Ley de Formalización y Generación de Empleo”** Que contiene normas para la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse para los jóvenes.

- **Ley 1475 de julio 14 de 2011 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos**

políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones” Que contiene normas para la inclusión de la cuota del 30% de mujeres en la conformación de las listas de representación de los partidos y otras medidas de carácter financiero.

- **Ley 1496 del 29 de diciembre de 2011 “Igualdad salarial”** Que contiene normas para el desarrollo de factores de igualdad salarial, seguimiento y auditoría a esta clase de discriminación.

- **Ley 1532 de 7 de junio 2012 “Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.”** Que contiene normas para el pago de los subsidios a las mujeres del hogar, como una medida de discriminación positiva y de empoderamiento del rol de la mujer al interior de la familia.

- **Ley 1537 del 20 de junio de 2012 “por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”.** Que contiene normas para la priorización del subsidio a madres comunitarias de las modalidades del ICBF; acceso preferente a los programas de vivienda de interés prioritario rural a las mujeres cabeza de familia, víctimas del conflicto armado; opción de ahorro a través del leasing habitacional y/o contrato de arrendamiento con opción de compra.

- **Ley 1542 del 5 de julio de 2012 “Por la cual se reforma el artículo 74 de la ley 906 de 2004, código de procedimiento penal.”** Que contiene normas para eliminar el carácter querrelable de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria.

- **Ley 1551 del 6 de julio 2012 “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.** Que contiene normas para que las concejalías tengan derecho a percibir honorarios por las sesiones que se realicen durante su licencia de maternidad, entendiéndose como justificable su inasistencia”.

- **Ley Estatutaria número 1622 de 2013 modificada por la Ley Estatutaria número 1885 de 2018 “Por medio de la cual se crea el Estatuto de Ciudadanía Juvenil”.** Que contiene normas que desarrollan los principios y derechos de los jóvenes.

- **Ley 1622 del 29 de abril de 2013 “Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil”.** Que contiene normas para establecer el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y para el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país”.

- **Ley 1626 del 30 de abril de 2013 por medio del cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones”.** Que contiene normas para garantizar la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano de manera gratuita a todas las niñas entre cuarto grado de básica primaria y séptimo grado de básica secundaria.

- **Ley 1700 del 27 de diciembre de 2013 “Por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia”.** Que contiene normas para la regulación del mercado multinivel. Dentro de las actividades que se regulan, se incluyen medidas favorables dentro de los contratos con los que se vinculan a las personas naturales encargadas de las ventas, así como la vigilancia para que existan condiciones justas en la remuneración o compensación. Las mujeres son en su mayoría las encargadas de las ventas multinivel (Avon, Yambal, Tupperware, entre muchas otras).

- **Ley 1719 del 18 de junio de 2014 “Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones”.** Que contiene normas para la adopción de medidas para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial de la violencia sexual asociada al conflicto armado interno. Estas medidas buscan atender de manera prioritaria las necesidades de las mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas.

- **Ley 1822 del 4 de enero de 2017 “Por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones”.** Que contiene normas para ampliar la licencia de maternidad a 18 semanas.

- **Ley 2231 del 1º de julio de 2022: “Por la cual se establece la Política de Estado ‘SACÚDETE’ para el desarrollo de la juventud y la continuidad del curso de vida de los jóvenes y se dictan otras disposiciones”.** Que contiene normas que desarrollan la creación y funcionamiento de los “SACÚDETE”.

Es de anotar que en todo este compendio normativo no se evidencia en los contenidos una norma que garantice la correcta divulgación del contenido de toda la regulación y oferta institucional en materia de mujeres y jóvenes a nivel territorial a través de espacios institucionales como se busca con este proyecto de ley.

DE LAS DISPOSICIONES JURISPRUDENCIALES

La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha enmarcado también la defensa por la igualdad

de los derechos de mujeres y jóvenes, ha sentado posiciones favorables al respecto y en su compendio de sentencias encontramos relevantes conceptos para enunciar en la materia:

En la Sentencia C-050 de 2021³ donde se falla sobre el acceso a cargos públicos de menores de 28 años y da concepto sobre las normas con medidas de trato diferenciado, nos expresa:

“(...) la Sala Plena reiteró su jurisprudencia sobre el principio de igualdad y la constitucionalidad de las medidas de trato diferenciado dirigidas a realizar la igualdad material, y concluyó que aquéllas en favor de la población juvenil también tienen cabida”

(...) Las medidas de trato diferenciado (i) son válidas como herramientas focalizadas dirigidas a garantizar la igualdad material de un grupo que, en comparación con el resto de la población, afronta mayores barreras para realizar sus derechos constitucionales; y (ii) no son incompatibles con la garantía de igualdad de oportunidades en el acceso al desempeño de cargos”.

La Corte Constitucional en reiteradas y numerosas sentencias se ha pronunciado sobre los derechos de las mujeres y los jóvenes, en el caso concreto de las mujeres ha desarrollado vía jurisprudencial principios y derechos como el de la igualdad de sexos, el principio de proporcionalidad, el derecho al trabajo, la igualdad de trato, el acceso a la información, entre otros, que son un pedestal para la motivación fundamentada de este proyecto de ley y que ha sido una tendencia creciente en materia jurisprudencial y legal.

Dentro de sus líneas temáticas de la Corte Constitucional han estado aspectos trascendentales en favor de la mujer como son la protección a la mujer víctima, derecho a la intimidad y la igualdad, licencias de maternidad, medidas para la sanción social y penal de prácticas discriminatorias, cierre de brechas laborales, estabilidad laboral reforzada, el lenguaje hacia la mujer, entre otros, que nos dan garantía de un estado que busca cada vez más ser un garante de derechos para la mujer.

DE LA CONVENCIÓN SOBRE ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que hace parte del bloque de constitucionalidad. La define como:

“(...) toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas políticas, económicas, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Este instrumento exige a los Estados partes garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, así como implementar políticas para eliminar la discriminación de la mujer dentro de las cuales se encuentran:

“(...) consagrar la igualdad entre el hombre y la mujer (...) establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer; abstenerse de incurrir en eliminar la discriminación de la mujer en la sociedad”.

Adicionalmente, solicita la adopción de medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en el ámbito laboral y en particular, el derecho al trabajo con las mismas oportunidades, a elegir libremente profesión y empleo, al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones de servicio, a la formación profesional, a la igualdad de remuneración y de trato, a la seguridad social, a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo.

DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES Y LOS JÓVENES EN LOS CICLOS PRODUCTIVOS DE LA SOCIEDAD.

La participación de la mujer y los jóvenes ha estado marcada históricamente por números exponencialmente bajos frente a las demás cifras constitutivas de participación de los demás actores en los distintos sectores productivos, a través de algunas normas se ha buscado el incremento de las cifras surtiendo efectos positivos pero que aún pueden ser mejorados a través de las macrorruedas institucionales.

Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la participación de las mujeres en el mercado laboral se tienen indicadores como la población económicamente activa, inactiva y ocupada, números en los que las mujeres siguen estando por debajo de los hombres.

³ Constitucional, C. (2021). *Corte Constitucional*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-050-21.htm#:~:text=La%20norma%20no%20impide%20que,el%20cargo%20al%20que%20aspiran.>

	Total		Hombres		Mujeres	
	Cantidad (miles)	%	Cantidad (miles)	%	Cantidad (miles)	%
Población en edad de trabajar (PET)	39.355	100%	19.247	48,9%	20.108	51,1%
Población económicamente activa (PEA)	24.902	100%	14.223	57,1%	10.679	42,9%
Población económicamente inactiva (PEI)	14.453	100%	5.024	34,8%	9.429	65,2%
Población ocupada (PO)	22.287	100%	13.063	58,6%	9.224	41,4%

*Fuente: DANE “Participación de las mujeres en el mercado laboral” 2019⁴.

⁴ (DANE), D. A. (2019). *Participación de las mujeres en el mercado laboral*.

A su vez, dentro de la agenda para el desarrollo sostenible en su perspectiva de mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo, implementan en su objetivo número 5 la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas en el mundo.

5 IGUALDAD DE GÉNERO

OBJETIVO 5:
“Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”⁵

La igualdad de género no solo es un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible.

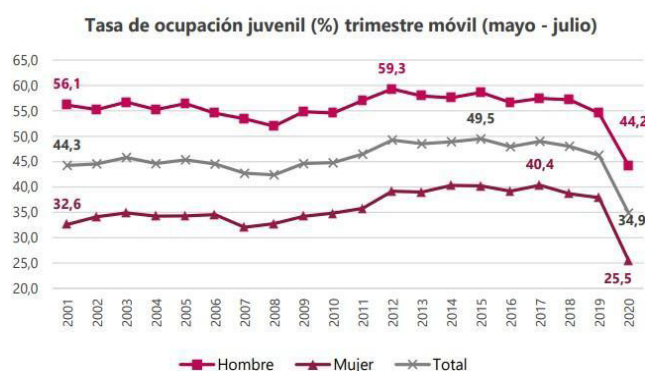
Se han conseguido algunos avances durante las últimas décadas: más niñas están escolarizadas, y se obliga a menos niñas al matrimonio precoz; hay más mujeres con cargos en parlamentos y en posiciones de liderazgo, y las leyes se están reformando para fomentar la igualdad de género.

A pesar de estos logros, todavía existen muchas dificultades: las leyes y las normas sociales discriminatorias continúan siendo generalizadas, las mujeres siguen estando infrarrepresentadas a todos los niveles de liderazgo político, y 1 de cada 5 mujeres y niñas de entre 15 y 49 años afirma haber sufrido violencia sexual o física a manos de una pareja íntima en un período de 12 meses. (Unidas, 2021).

Los jóvenes hacen parte del desarrollo en materia de sostenibilidad al ser eje fundamental de desarrollo frente a la formación para el mundo moderno, “son la generación de jóvenes más grande en la historia. Cerca del 90% de ellos viven en regiones en desarrollo, donde son la población más numerosa. Estas cifras irán en aumento -entre 2015 y 2030 solamente, cerca de 1900 millones de jóvenes cumplirán 15 años. Conectados unos con otros como nunca antes, los jóvenes quieren contribuir (y ya lo hacen) a la resiliencia de sus comunidades, proponiendo soluciones innovadoras, generando

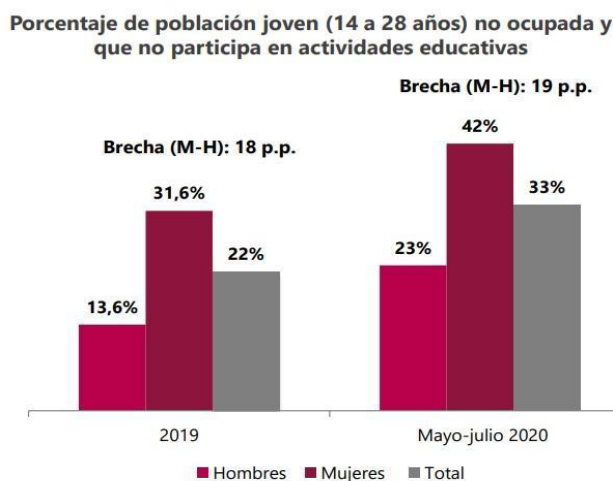
⁵ Unidas, N. (2021). *Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

progreso social e inspirando cambio político. También son agentes de cambio, ya que movilizan el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para mejorar las vidas de la gente y la salud del planeta.” (Unidas, 2021)



Fuente: DANE “Tasa de ocupación de los jóvenes de 14 a 28 años según sexo”⁶.

En la siguiente tabla podemos evidenciar la estadística por porcentajes de población joven NINI, son personas jóvenes que no trabajan en el mercado laboral y no participan en ninguna actividad de enseñanza o de formación (OIT).



Fuente: DANE “Población joven NINI”.

⁶ (DANE), D. A. (2020). *Panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/informe-panorama-sociodemografico-juventud-en-colombia.pdf>

DE LA PERTINENCIA Y NECESIDAD DE COMUNICACIÓN DE LA OFERTA INSTITUCIONAL EN LOS TERRITORIOS

Basándonos en el objeto del proyecto y bajo la intención de brindar información oportuna en los territorios sobre la participación de las mujeres y los jóvenes entendemos que la dinámica reglamentaria y de voluntad política había estado ausente hasta hace un tiempo y que es hoy que desde el punto de vista técnico se viene realizando un acompañamiento real y participativo del estado en las regiones.

La necesidad de comunicar las estrategias de las entidades públicas nace precisamente de que exista en conjunto con la creación de las mismas un correcto y efectivo aprovechamiento de la oferta en el marco de la descentralización, es decir, es necesario comunicar las estrategias en los territorios con este sector poblacional.

En la actualidad no existe un mecanismo expedito que garantice el correcto goce de la oferta institucional más allá del que de manera voluntaria y aislada pueden realizar algunas entidades públicas a través de las vías tradicionales que en ocasiones no garantizan el acceso a todas las comunidades y específicamente a las mujeres y a los jóvenes objeto de este proyecto. Nace entonces la necesidad de generar el espacio propicio y reglado para que estos sectores puedan tener también un aprovechamiento de la oferta brindándole a las entidades territoriales un mecanismo sencillo, de fácil aplicación y con grandes beneficios que permita involucrarnos y a que paralelamente se genere un impacto positivo en las poblaciones donde se lleve a cabo, contribuyendo así a mejorar los índices de calidad de vida bajo el aprovechamiento de los portafolios de beneficios de entidades públicas y privadas al servicio de la mujer y el joven, vinculando siempre lo mejor del sector público y privado con un enfoque a esta población.

Adicionalmente, se podrá de esta manera contribuir a generar una correcta sinergia estado-ciudadano debido a que el aprovechamiento de los programas será mayor a través del mecanismo de las macrorruedas que estamos muy acostumbrados a ver en el sector privado y que ha servido en ocasiones para generar grandes alianzas y conectar sectores minoritarios con potenciales oportunidades de negocio, visiones y nuevos panoramas para el sector empresarial, es precisamente ese espíritu el que queremos rescatar de la labor pública al ser el estado el que se traslade y se vincule con los ciudadanos para la generación de oportunidades que hoy existen pero que no son aprovechadas en su máxima expresión, con esto estaremos catapultando el objetivo de muchos programas estatales que hoy no son beneficiosos no por qué su impacto sea negativo, si no, simplemente porque las personas no los conocen.

Es evidente que necesitamos fortalecer la comunicación, porque es ella misma la herramienta fundamental de aprovechamiento para un efectivo acompañamiento del estado a sus ciudadanos,

especialmente con el sector rural, un sector al que en un futuro casi que mediano lo empezaremos a ver cómo la potencia industrial y económica del país y que precisamente por falta de comunicación, acompañamiento y oportunidades hoy se pierde gran parte de lo que el país puede ofrecerle para cada vez evolucionar mucho más sus modelos de producción.

VII. IMPACTO FISCAL

El artículo 7°, de la Ley 819 de 2003, “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que el gasto de que tratan, autorizan a la entidad presupuestar dentro de las asignaciones y apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado. Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución, sino que se faculte para incluir las partidas correspondientes.

Así mismo, en la Sentencia C-411 de 2009 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera:

(...) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)”.

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

Sin embargo, es pertinente aclarar que el proyecto de ley no genera impacto fiscal, toda vez que, su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como

quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública.

VII. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”, procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función, entre ellas la constituyente, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

A. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

B. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

C. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

A. Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

B. Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

C. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

D. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

E. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

F. Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”

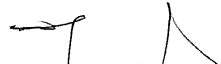

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existe circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto de ley se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre la hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los Representantes basados en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos **PONENCIA POSITIVA** para segundo debate y de manera respetuosa solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de Ley número 162 de 2024 Cámara**, por medio del cual se crean las macrorruedas institucionales para la mujer y la juventud, se reglamentan y se dictan otras disposiciones, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,

 GERSON LISÍMACO MONTAÑA ARIZALA Representante a la Cámara CITREP 10 Sur Nariño Coordinador ponente	 H.R. HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ Representante a la Cámara CITREP 15 Tolima Ponente
--	--

IX. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 162 DE 2024 CÁMARA.

por medio del cual se crean las macrorruedas institucionales para la mujer y la juventud, se reglamentan y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia:

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. Objeto. La presente ley adopta medidas que buscan fortalecer la divulgación de la oferta institucional en las diferentes entidades territoriales a fin de generar inclusión, oportunidades e iniciativas productivas, en beneficio de las mujeres y los jóvenes en los territorios, a través de la realización de las macrorruedas institucionales.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá como:

a) Macrorrueda. Evento que tiene por objetivo la promoción de un tema en específico donde convergen los interesados, a fin de intercambiar y afianzar conocimiento para dar a conocer el mismo y su vez, cerrar acuerdos o negocios al respecto, también, dar a conocer una oferta o portafolio de bienes o servicios.

b) Joven: La definición contenida en el numeral 1 del artículo 5º de la Ley 1622 de 2013.

CAPÍTULO II

Lineamientos para el desarrollo de las macrorruedas

Artículo 3º. Ejecución. Las macrorruedas institucionales para el fortalecimiento y participación de la mujer y la juventud se deben llevar a cabo por lo menos dos veces al año, la primera en el primer trimestre del año y la segunda en el tercer trimestre del año.

Su realización estará en cabeza de las gobernaciones y los distritos a través de sus secretarías de participación y desarrollo o quien haga sus veces.

Parágrafo 1º. En los departamentos o distritos donde se cuente con una secretaría de la mujer, de la juventud o ambas, el desarrollo y ejecución de las macrorruedas estará en cabeza de estas dependencias.

Parágrafo 2º. Las macrorruedas podrán aprovecharse para la difusión de la oferta social del estado en materia de prevención y atención de violencia y explotación sexual comercial de mujeres y niños, niñas y adolescentes.

Artículo 4º. Conformación y requisitos para su realización. Los gobernadores y alcaldes distritales deberán convocar y garantizar la respectiva participación a las macrorruedas institucionales de por lo menos las siguientes entidades y organizaciones: delegados de las alcaldías municipales del departamento donde se lleva a cabo, el SENA, las cámaras de comercio, la Consejería Presidencial para las Regiones, la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Igualdad y Equidad o quien haga sus veces, Ministerio del Interior, Ministerio de las TIC, Ministerio de Educación, Icetex, la Escuela Superior de Administración Pública, Ministerio del Trabajo, Departamento Administrativo de la Función Pública, Ministerio del Comercio, iNNpulsa, Prosperidad Social, Agencia de Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras, Banco Agrario de Colombia, ICA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

(ICBF), organizaciones productivas en asociatividad de madres cabeza de familia legalmente constituidas en el territorio y demás organizaciones de mujeres y jóvenes, entidades financieras con planes específicos para el crédito a las iniciativas productivas, universidades públicas con sede en el departamento y en caso de contar con el programa de Derecho deberá acudir su consultorio jurídico para brindar asesoría legal a mujeres y jóvenes.

Parágrafo 1º. La convocatoria y promoción del evento estará en cabeza de la secretaría de participación y desarrollo de la gobernación, las alcaldías del departamento y las Cámaras de Comercio a quienes les corresponde incentivar la participación al mismo.

Parágrafo 2º. Las entidades participantes de gobierno o del sector privado deberán orientar su portafolio principalmente en beneficios y aportes que impacten positivamente a la mujer y la juventud.

Parágrafo 3º. Las gobernaciones y distritos dispondrán de un espacio público que garantice su realización, a su vez, las entidades de las que trata el literal A de este artículo deben de manera obligatoria garantizar su participación en las macrorruedas a través de delegados o quien haga sus veces en el territorio.



Parágrafo 4º. Cuando el desarrollo del evento esté en cabeza de un distrito no será obligatoria la participación de las demás alcaldías del departamento.

Artículo 5º. Medición de impacto. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) medirá el impacto inmediato en el marco de las macrorruedas institucionales en los territorios, con el objeto de identificar logros sobrevinientes y oportunidades de mejora del proceso, a fin de contribuir con los indicadores que brinden trazabilidad de las acciones por la mujer y la juventud, también podrán vincularse a las labores estadísticas las organizaciones legalmente constituidas cuyo objeto sea la defensa de los derechos de la mujer o los jóvenes.

Artículo 6º. Divulgación. Con el objetivo de promover el desarrollo en las entidades territoriales, el Ministerio de la Igualdad o quien haga sus veces y la Consejería Presidencial para las Regiones divulgarán las disposiciones de la presente ley con las gobernaciones y distritos del país y organizaciones de mujeres y jóvenes.

Artículo 7º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del año siguiente a su promulgación.

Cordialmente,

 GERSON LISÍMACO MONTANO ARIZALA Representante a la Cámara CITREP 10 Sur Nariño Coordinador ponente	 H.R. HAIVER GUTIÉRREZ Representante a la Cámara CITREP 15 Tolima Ponente
--	---

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA TRECE (13) DE NOVIEMBRE DE 2024, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 162 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se crean las macrorruedas institucionales para la mujer y la juventud, se reglamentan y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. Objeto. La presente ley adopta medidas que buscan fortalecer la divulgación de la oferta institucional en las diferentes entidades territoriales a fin de generar inclusión, oportunidades e iniciativas productivas, en beneficio de las mujeres y los jóvenes en los territorios, a través de la realización de las macrorruedas institucionales.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá como:

a) Macrorrueda. Evento que tiene por objetivo la promoción de un tema en específico donde convergen los interesados, a fin de intercambiar y afianzar conocimiento para dar a conocer el mismo y su vez, cerrar acuerdos o negocios al respecto, también, dar a conocer una oferta o portafolio de bienes o servicios.

b) Joven: La definición contenida en el numeral 1 del artículo 5º de la Ley 1622 de 2013.

CAPÍTULO II

Lineamientos para el desarrollo de las macrorruedas

Artículo 3º. Ejecución. Las macrorruedas institucionales para el fortalecimiento y participación de la mujer y la juventud se deben llevar a cabo por lo menos dos veces al año, la primera en el primer trimestre del año y la segunda en el tercer trimestre del año.

Su realización estará en cabeza de las gobernaciones y los distritos a través de sus secretarías de participación y desarrollo o quien haga sus veces.

Parágrafo 1º. En los departamentos o distritos donde se cuente con una secretaría de la mujer, de la juventud o ambas, el desarrollo y ejecución de las macrorruedas estará en cabeza de estas dependencias.

Parágrafo 2º. Las macrorruedas podrán aprovecharse para la difusión de la oferta social del estado en materia de prevención y atención de violencia y explotación sexual comercial de mujeres y niños, niñas y adolescentes.

Artículo 4º. Conformación y requisitos para su realización. Los gobernadores y alcaldes distritales deberán convocar y garantizar la respectiva

participación a las macrorruedas institucionales de por lo menos las siguientes entidades y organizaciones: delegados de las alcaldías municipales del departamento donde se lleva a cabo, el SENA, las cámaras de comercio, la Consejería Presidencial para las Regiones, la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Igualdad y Equidad o quien haga sus veces, Ministerio del Interior, Ministerio de las TIC, Ministerio de Educación, ICETEX, la Escuela Superior de Administra Pública, Ministerio del Trabajo, Departamento Administrativo de la Función Pública, Ministerio del Comercio, iNNpulsa, Prosperidad Social, Agencia de Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras, Banco Agrario de Colombia, ICA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), organizaciones productivas en asociatividad de madres cabeza de familia legalmente constituidas en el territorio y demás organizaciones de mujeres y jóvenes, entidades financieras con planes específicos para el crédito a las iniciativas productivas, universidades públicas con sede en el departamento y en caso de contar con el programa de Derecho deberá acudir su consultorio jurídico para brindar asesoría legal a mujeres y jóvenes.

Parágrafo 1º. La convocatoria y promoción del evento estará en cabeza de la secretaría de participación y desarrollo de la gobernación, las alcaldías del departamento y las cámaras de comercio a quienes les corresponde incentivar la participación al mismo.

Parágrafo 2º. Las entidades participantes de gobierno o del sector privado deberán orientar su portafolio principalmente en beneficios y aportes que impacten positivamente a la mujer y la juventud.

Parágrafo 3º. Las gobernaciones y distritos dispondrán de un espacio público que garantice su realización, a su vez, las entidades de las que trata el literal A de este artículo deben de manera obligatoria garantizar su participación en las macrorruedas a través de delegados o quien haga sus veces en el territorio.

Parágrafo 4º. Cuando el desarrollo del evento esté en cabeza de un distrito no será obligatoria la participación de las demás alcaldías del departamento.

Artículo 5º. Medición de impacto. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) medirá el impacto inmediato en el marco de las macrorruedas institucionales en los territorios, con el objeto de identificar logros sobrevinientes y oportunidades de mejora del proceso, a fin de contribuir con los indicadores que brinden trazabilidad de las acciones por la mujer y la juventud, también podrán vincularse a las labores estadísticas las organizaciones legalmente constituidas cuyo objeto sea la defensa de los derechos de la mujer o los jóvenes.

Artículo 6º. Divulgación. Con el objetivo de promover el desarrollo en las entidades territoriales, el Ministerio de la Igualdad o quien haga sus veces

y la Consejería Presidencial para las Regiones divulgarán las disposiciones de la presente ley con las gobernaciones y distritos del país y organizaciones de mujeres y jóvenes.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del año siguiente a su promulgación.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. -COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 13 de noviembre de 2024. -En sesión de la fecha, fué aprobado en primer debate, y en los términos anteriores, el Proyecto de Ley **162 de 2024** Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN LAS MACRORRUEDAS INSTITUCIONALES PARA LA MUJER Y LA JUVENTUD, SE REGLAMENTAN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" (Acta No. 17 de 2024) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 12 de noviembre de 2024, según Acta No. 016 en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que en el citado proyecto siga su curso legal en segundo

debate en la plenaria de la Cámara de Representantes,

GERSON LISIMACO MONTAÑO ARIZALA
Coordinador Ponente

HERNANDO GONZÁLEZ
Presidente

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D.C., 4 de marzo de 2025

Autorizo la publicación del presente informe de Ponencia para Segundo Debate, el texto aprobado en primer debate y el texto que se propone para segundo debate del Proyecto de Ley No. 162 de 2024 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN LAS MACRORRUEDAS INSTITUCIONALES PARA LA MUJER Y LA JUVENTUD, SE REGLAMENTAN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

La ponencia para segundo debate fue firmada por los Honorables Representantes GERSON LISIMACO MONTAÑO ARIZALA (Ponente Coordinador) y HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 096 /25 del 4 de marzo de 2025, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario

* * *

INFORME DE PONENCIA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Deslinde entre los departamentos de Norte de Santander y Santander municipios de Silos (Norte de Santander), Guaca y Santa Bárbara (Santander).

Bogotá, D. C., diciembre de 2024

Doctor

LUIS ORLANDO GALLO CUBILLOS



Secretario

Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial.

Referencia: Informe de ponencia “Deslinde entre los departamentos de Norte de Santander y Santander municipios de Silos (Norte de Santander), Guaca y Santa Bárbara (Santander)”.

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en las Leyes 5ª de 1992, 1454 de 2011, y 1447 de 2017, procedemos a rendir ponencia sobre el deslinde entre los departamentos de Norte de Santander y Santander, sector de Silos (Norte de Santander), Guaca y Santa Bárbara (Santander), por parte de la Comisión Especial de Ordenamiento Territorial de la Cámara de la Representantes, en los siguientes términos:

Cordialmente,

 EDUARDO SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara Por Cundinamarca Pacto Histórico Coordinador Ponente	 JORGE BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara Por Cauca Pacto Histórico Coordinador Ponente
--	--

INTRODUCCIÓN

Por medio de la presente ponencia, se exponen los antecedentes históricos, geográficos, jurídicos y socio-culturales que explican la tensión limítrofe existente entre los departamentos de Santander y Norte de Santander, a partir del análisis de límite dudoso expuesto en el informe técnico del IGAC, titulado *Operación administrativa de deslinde: departamentos de Norte de Santander y Santander sector Silos - Guaca - Santa Bárbara* (2023), iniciado a partir de la expedición de la Resolución número 520 de 2018. Mediante la presente, se sintetizan las principales evidencias técnicas y científicas expuestas por el IGAC, al igual que se sumariza el material probatorio ofrecido por la misma unidad a favor de Norte de Santander y Santander, respectivamente. En ese sentido, la ponencia ofrece una valoración crítica de los impactos económicos, sociales, culturales, políticos, administrativos y/o ambientales derivadas del material probatorio suministrado por el IGAC y su recomendación técnica para resolver la tensión limítrofe presente entre los departamentos previamente mencionados. Este análisis busca no solo comprender las raíces del conflicto limítrofe, sino también ofrecer herramientas que contribuyan a su resolución mediante un enfoque técnico y multidimensional. Se enfatiza la importancia de un diálogo interinstitucional basado en las evidencias presentadas, con el fin de garantizar soluciones equitativas y sostenibles para ambas partes. Finalmente, se subraya la necesidad

de considerar los derechos y las necesidades de las comunidades afectadas, al priorizar su bienestar en cualquier decisión administrativa o jurídica.

ANTECEDENTES

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Mediante las Resoluciones números 520 del 3 de mayo de 2018 y 1644 del 19 de octubre de 2018, conforme a la Ley 1447 de 2011 y el Decreto número 1170 de 2015, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) da apertura la operación administrativa de deslinde en los términos de la Ley 1447 de 2011 y el Capítulo 4 del Decreto número 1170 de 2015, entre los departamentos de Norte de Santander y Santander, con el objetivo de analizar y definir de manera clara y precisa los límites territoriales entre ambas entidades que han sido objeto de continua disputa. Dicha operación atiende la solicitud del gobernador del departamento de Norte de Santander de revisar los límites entre los departamentos de Norte de Santander y Santander en el sector de los municipios de Silos, Guaca, Santa Bárbara y Cerritos, bajo la causal c) del artículo 2 de la Ley 1447 de 2011, el cual reza: *c) Cuando la norma que fije el límite o lo modifique mencione comprensiones territoriales, sectores o regiones que previamente no estén definidos, delimitados o deslindados.*

De ese modo, el IGAC procede en el marco del proceso de deslinde a realizar la **primera sesión** en las instalaciones de la Territorial Santander del IGAC el 30 de noviembre de 2018, junto a los representantes y delegados de los respectivos departamentos y los representantes y delegados de los municipios de Guaca, Santa Bárbara, Cerrito, Tona y el IGAC, con la finalidad de instaurar la Comisión de Deslinde de la totalidad del límite entre el municipio de Silos y los municipios de Guaca y Santa Bárbara. Se concluye que este procedimiento se realiza conforme a la normatividad vigente y que el espíritu de los departamentos y los municipios es el de desarrollar esta diligencia en defensa de sus territorios, siendo el 30 de enero de 2019 la fecha de presentación del material probatorio para la segunda sesión.

Para la segunda y tercera sesión se reunió a la Comisión de Deslinde, donde el IGAC realizó una breve explicación del proceso en el marco de la Ley 1447 de 2011 y el Decreto Reglamentario 1170 de 2015, para posteriormente exponer el contenido de documentos probatorios por parte de las gobernaciones de Santander y Norte de Santander. En ese sentido, se acordó no solo buscar las cartas catastrales para los años 1982 y 1985 de los municipios de Guaca, Santa Bárbara, Tona y Cerrito, sino también enviar a las entidades involucradas en el proceso la cartografía de la zona de deslinde con los puntos propuestos para la visita a campo en aras de ser presentadas en la siguiente sesión.

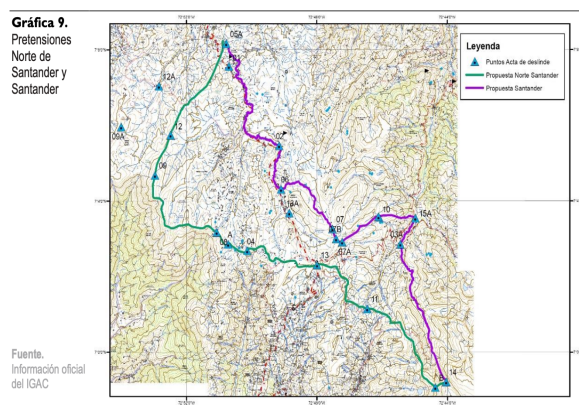
Por último, la **cuarta sesión** realizada el 10 de septiembre de 2021, buscó planificar la visita a campo de los puntos que se consideran de mayor

controversia en el límite, entre ellos: el Centro Educativo Los Volcanes, la Escuela Nueva Antalá y Escuela rural Mata de Lata, Luna Seca, el Morro Cruz de Piedra, el Punto Trifinio entre los municipios de Silos, Guaca y Santa Bárbara y Tona y Santa Bárbara y Silos, el nacimiento de la quebrada Tamaná, El Boquete y las Cruces, Loma de Toro, Cuchilla de Palencia, Sitio de Portillo y el Punto Trifinio de Chitagá, Guaca, Cerritos y Silos.

De ese modo, entre el 14 al 17 de febrero de 2022, se realizó la diligencia de deslinde en campo entre los departamentos de Norte de Santander y Santander en el sector de Silos, Guaca y Santa Bárbara, con el fin de reconocer en terreno las propuestas limítrofes de las entidades territoriales. Durante los cuatro días, la comisión técnica del IGAC recorrió los puntos establecidos tomando coordenadas geográficas y describiendo las características físicas de cada lugar, siendo la divisoria de aguas, ríos y otros accidentes geográficos las referencias limítrofes. No obstante, debido a las condiciones del terreno o de seguridad, no se visitaron los puntos de Loma del Toro, la desembocadura de la quebrada El Espartal, el nacimiento de la quebrada Tamaná y Cuchilla de Palencia, los cuales se calcularon a partir de cartografía oficial.

Finalizada la diligencia de deslinde el 29 de noviembre de 2022, las partes involucradas firmaron el acta, evidenciando un desacuerdo respecto a la delimitación de los límites territoriales. Así mismo, el acta de deslinde concluyó la pretensión limítrofe de cada entidad (Ver Mapa 1), siendo la línea azul correspondiente a la propuesta de deslinde del departamento de Norte de Santander y la morada al departamento de Santander. Ante esta divergencia, el IGAC otorgó a las entidades territoriales como fecha límite el 28 de febrero de 2023 para que allegaran los argumentos y presentaran el material probatorio que soporta sus propuestas de trazado ante el Instituto, de acuerdo con lo establecido en la ley.

Mapa 1. Pretensiones limítrofes de los departamentos de Norte de Santander y Santander



Fuente: IGAC, 2023.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Con la promulgación de la Ley 15 de junio de 1857 y la instauración de la Constitución Política de 1858, Colombia adopta un sistema federal que da

origen al Estado Federal de Santander, conformado por las provincias de Socorro y Pamplona (Isacc, 2007). Dicha Ley en su artículo 6° establecía que “el Estado de Santander tiene derecho a las tierras baldías que, conforme a las leyes, vigentes, corresponden a los pueblos que lo forman”. Posteriormente, con la sanción de la Ley del 25 de junio de 1859, se integraron los territorios del cantón de Vélez y los distritos de Ocaña. Para 1862, tras la firma del Tratado de Unión y Confederación de los Estados del Cauca y Bolívar en 1860, los Estados Unidos de la Nueva Granada proclama el Estado Soberano de Santander, cuya capital era Socorro. No obstante, sólo fue hasta la Constitución Política de 1886 que se estableció el departamento de Santander, conforme a límites que comprendía en su momento.

Por su parte, la Ley 25 del 14 de julio de 1910, *Por la cual se crea un departamento, dispone de la instauración de Norte de Santander como una entidad territorial con capital en San José de Cúcuta, conformada por “todos los municipios que componen las tres Provincias de Cúcuta, Ocaña y Pamplona, por los límites actuales”,* (artículo 1°). Sin embargo, esta ley no contiene información descriptiva geográfica concluyente con respecto a la línea limítrofe.

MARCO JURÍDICO

La existencia de un diferendo limítrofe entre dos o más departamentos plantea una multiplicidad de desafíos en términos políticos, económicos, socio-culturales y territoriales que afectan la distribución de los recursos y competencias entre las entidades territoriales. Por ende, es pertinente recurrir a los instrumentos legales vigentes para resolver de manera justa y equitativa las disputas, con el objetivo de garantizar el respeto a la soberanía y el desarrollo armónico de los territorios parte. A continuación, se presenta la normatividad que ha guiado el caso concreto entre Silos, Santa Bárbara y Guaca.

I. Constitución Política de 1991

Artículo 290, dictamina: “Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que esta determine, se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la República”.

II. Ley 1447 de 2011

“Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia”. El artículo 1°, establece: “Corresponde al Congreso de la República, fijar o modificar el límite de regiones territoriales del orden departamental y del distrito capital de Bogotá; a las asambleas departamentales, el de municipios y provincias territoriales, y al Gobierno Nacional el de las entidades territoriales indígenas”. El artículo 4, considera: “Para realizar el deslinde se procederá así. El IGAC motivadamente ordenará la realización de la diligencia de deslinde y notificará a las partes sobre la iniciación de la diligencia. En el caso de límites departamentales, además del Gobernador o su delegado, integrará

la comisión el Alcalde del municipio, o distrito involucrado o su delegado oficial. La diligencia de deslinde se iniciará mediante la consideración de todos los elementos normativos y probatorios en relación con la cartografía existente. De llegarse a un acuerdo en esta etapa, no se requerirá visita al terreno. El funcionario del IGAC hará el deslinde directamente sobre el terreno, en presencia de los representantes legales de cada una de las entidades territoriales involucradas, con base en la interpretación de los textos normativos vigentes, y a falta de claridad y conformidad en estos con la realidad geográfica, los ya consagrados por la tradición.”

El artículo 6°, dispone: **“Límite tradicional.** Se entiende por límite tradicional aquel que siendo reconocido por la comunidad y las autoridades de los entes territoriales colindantes, no haya sido fijado mediante una descripción contenida en texto normativo alguno. En este caso, durante la diligencia de deslinde se evaluará el comportamiento que históricamente hayan tenido los elementos de juicio y pruebas que se alleguen al expediente, tales como: Tradición cartográfica, catastral, registral, descripciones contenidas en textos de geografía o estudios de reconocidos científicos de las geociencias, testimonios de miembros nativos de la comunidad, aspectos ambientales, notariales, prestación de servicios públicos, salud, educación y construcción de obras públicas, existencia de corregimientos, inspecciones de policía, juntas de acción comunal y otras formas institucionales de ejercicio de competencias; así como la participación en el registro censal y en el censo electoral.”

Nota: la presente ley no establece cuál de las variables a evaluar tiene mayor prevalencia sobre las demás. Por lo tanto, se deberá evaluar a detalle cada una de las pretensiones.

III. Ley 25 de 2010

“Por la cual se crea un Departamento”. El artículo 1°, dispone: “Con el nombre de Departamento del Norte de Santander y con capital en San José de Cúcuta, créase un nuevo departamento, que será formado por todos los municipios que componen las tres Provincias de Cúcuta, Ocaña y Pamplona, por los límites actuales”.

IV. Decreto número 1170 de 2015

Capítulo 4: *“el funcionario del IGAC, que preside la diligencia de deslinde, evaluará las pruebas y argumentos planteados por las entidades territoriales intervinientes, así como los demás elementos que obren en el expediente, complementará con sus propias investigaciones y lo observado en terreno y, con base en ese acervo, elabora y presenta un informe que contenga los fundamentos de su propuesta de un trazado del límite que a su juicio se ajuste más a los textos normativos y en subsidio a la tradición”.*

V. Decreto número 2381 de 2012

“Por el cual se reglamenta la Ley 1447 del 2011”. El artículo 8°, establece: “Para la realización de los

deslindes, se entenderán y aplicarán las siguientes expresiones y situaciones, en la forma que se enuncia a continuación: 1. Cuando la línea limítrofe intercepte un cuerpo de agua, el deslinde se deberá trazar por las aguas medias de dicho accidente. Se entiende como aguas medias, la línea equidistante entre las orillas de los cuerpos de agua. 2. Cuando un límite siga una divisoria de aguas y que atraviesa una meseta o planicie, donde la divisoria se haga imperceptible, el deslinde se trazarán utilizando las metodologías y los procedimientos técnicos que garanticen la precisión requerida para determinar el límite. 3. Cuando la línea limítrofe siga el curso de los accidentes naturales o artificiales del terreno, se deben observar las siguientes reglas:

3.1. Cuando un curso de aguas separe dos entidades territoriales, el deslinde se formará por el eje del mismo y seguirá las modificaciones naturales del cauce. 3.2. Cuando una corriente de agua sea el límite, sin que se haya precisado su lugar de nacimiento o la cabecera que se debe tomar como límite, se tendrá en cuenta el siguiente orden de prevalencia: (i) el afluente que conserva el nombre del río principal, lo cual se establecerá por medio de los mapas oficiales y en su defecto por escrituras públicas; (ii) el cauce de mayor longitud que cuente con aguas permanentes; (iii) el brazo que conserve la dirección general de la corriente de agua principal. 3.3. Cuando la norma que fija el límite no defina la entidad territorial a la cual pertenezca una isla consolidada, se tendrá en cuenta el siguiente orden de prevalencia: (i) la tradición en la inscripción catastral o registral; (ii) la cercanía a una de las riberas; (iii) los acuerdos entre las entidades territoriales colindantes, especialmente en los ríos trezados. 3.4. Cuando una vía de comunicación terrestre sirva de límite entre dos entidades territoriales, el deslinde seguirá uno de sus bordes.

4. Cuando el límite esté constituido total o parcialmente por líneas rectas, sus extremos deberán georreferenciar. 5. Cuando el límite de una entidad territorial coincida con límites prediales, se deberán densificar los puntos de georreferenciación”.

VI. Resolución número 1093 de 2015

“Por medio de la cual se actualiza la reglamentación de los aspectos técnicos propios de la diligencia de deslinde y la publicación del mapa oficial y de entidades territoriales”.

INFORME DEL IGAC

Seguido de la consideración de la normatividad vigente y en concordancia de la cartográfica oficial, el IGAC se dispone a indagar y verificar el comportamiento histórico que han tenido los elementos de juicio y las pruebas que se alleguen al expediente, a saber: la tradición cartográfica, catastral y registral, las descripciones contenidas en los textos de geografía o los estudios reconocidos de científicos en geociencias, los testimonios de miembros nativos de la comunidad, aspectos ambientales, notariales, la prestación de servicios

públicos, de salud, educación y/o la construcción de obras públicas, la existencia de corregimientos, inspecciones de policía, juntas de acción comunal y otras instituciones que demuestren el ejercicio de sus competencias; así como la participación en el registro censal y censo electoral.

I. ANÁLISIS DEL LÍMITE DUDOSO

De conformidad con la cartografía oficial y los mapas suministrados por las entidades territoriales, el IGAC considera que con relación a la tradición cartográfica se aprecia el límite entre los departamentos de Santander y Norte de Santander, así como los elementos geográficos del paisaje desde el año 1926 hasta el año 2000, los cuales son consistentes en su recorrido con la pretensión limítrofe de Norte de Santander, desde:

“el río Angosturas a través de divisorias de aguas en dirección occidente pasando por los nacimientos de varios drenajes como las quebradas Comagüeta, Tamaná, Guayabal, Aguaclara, Mogorontoque, El Azogue, río Angosturas, río Colorado, quebrada Mena, río Guamará, río Mataperros, quebrada Tasajo (El Hueco) y pasando por algunos sitios como Perico, Mogorontoque, Mesa Colorada, El Tablón, para luego continuar nuevamente por divisoria de aguas próxima a las quebradas Guayabal, Aguaclara, río Saladito y río Mojaperros, hasta llegar al cerro Cruz de Piedra” (p. 32).

No obstante, aclara que 3 mapas a escala regional difieren del trazado límite anteriormente mencionado, a saber: el mapa corográfico de la Provincia de Pamplona realizado por el IGAC en 1851 y los mapas departamentales del IGAC de 2008 de Santander y Norte de Santander, los cuales no solo muestran gran parte de su trazado a partir de cuerpos de agua cercanos al Paramo del Almorzadero, sino también coincidente con la pretensión limítrofe de Santander, a saber:

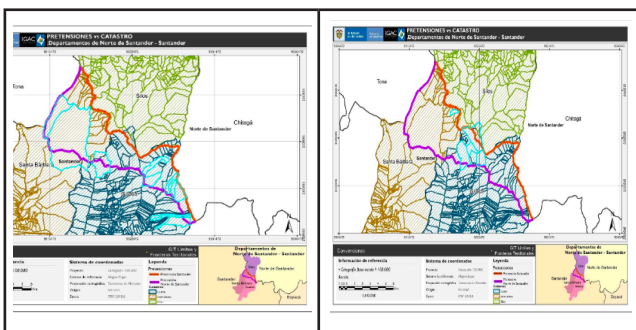
“el nacimiento de la quebrada Angosturas, por esta aguas arriba hasta un punto de su recorrido donde el límite continúa hacia el occidente por divisoria de aguas, pasando por la Loma del Toro hasta uno de los nacimientos de la quebrada La Marrana, y de ese punto en dirección noroccidente a buscar el nacimiento de la quebrada Tamaná, y por esta hasta desembocar en la quebrada Mogorontoque, y siguiendo por esta última en sentido noroccidente hasta el río Guayabales, para seguir por este en dirección noroccidente hasta el cerro Cruz de Piedra” (p. 84).

Pese a ello, el IGAC concluye que la ubicación del límite se ha mantenido a través de divisorias de agua en la zona sur de la zona limítrofe, acorde con la pretensión de Norte de Santander por un espacio de 74 años.

Respecto a la **tradición catastral y registral**, se evaluó la tradición de 31 predios que se encuentran distribuidos a lo largo de la zona delimitada por las pretensiones de Norte Santander y Santander. De los predios analizados en la zona en disputa, se observó (Ver Mapa 2) que el 50% del área de esa zona

está ocupada por predios que presentan la mayor antigüedad al ser inscritos en el catastro en 1968, un 20% fueron inscritos entre 1988 y 1991 y el 30% restante fueron inscritos posterior al año 1999. En cuanto a los servicios registrales para los mismos predios, se evidencia que fueron prestados por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de los círculos registrales de Piedecuesta y San Andrés del departamento de Santander. Adicionalmente, el análisis de los registros catastrales y de instrumentos públicos demuestra que los predios objeto de la controversia se encuentran inscritos a nombre de los municipios de Santa Bárbara y Guaca en el departamento de Santander. No existe constancia documental de que predios pertenecientes al municipio de Silos hayan sido registrados en la zona dentro del catastro de Norte de Santander.

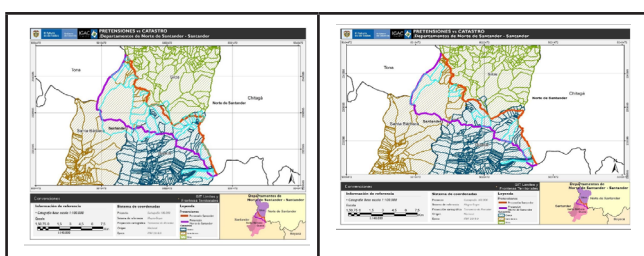
Mapa 2. Predios inscritos en el departamento de Santander al interior de la zona analizada por el IGAC



Fuente: IGAC, 2023.

Así mismo, se resalta el Memorando con Radicado 2420SGEO-2023-0002639-IE-001, enviado por la territorial de Norte de Santander, en el que se señala que “es importante resaltar que la totalidad del área en disputa se encuentra actualmente bajo la jurisdicción catastral del departamento de Santander” (p. 37) Además, el memorando subraya que “el municipio de Silos no ha actualizado su área rural desde 1996, y que los predios que pudieran encontrarse catastralmente incluidos dentro del polígono remitido no cuentan con la certeza de que su realidad física y jurídica sea la misma que consta en la base catastral...”(p. 38). A partir de lo anterior, se puede concluir que, hasta la fecha, la entidad responsable de la gestión catastral ha sido el IGAC, a través de su sede territorial en Santander. Sin lugar a dudas, se concluye que el límite catastral de la zona coincide en la mayoría con las pretensiones del departamento de Santander.

Mapa 3. Predios con apertura de folios de matrícula inmobiliaria antes y después del año 1990



Fuente: IGAC, 2023.

Finalmente, a partir del Mapa 3 se confirma que las oficinas de registro de los instrumentos públicos de San Andrés y Piedecuesta han gestionado los predios seleccionados en los municipios de Guaca y Santa Bárbara, siendo ambos adscritos a Santander. Los predios de Guaca (68-318), atendidos por San Andrés, se distribuyen en 3 baldíos, 2 con apertura de folio antes de 1975, 13 entre 1980 y 1995, y 1 después de 2005. En Santa Bárbara (68-705), bajo Piedecuesta, hay 6 predios con folio antes de 1985, 3 entre 1985 y 2000, y 3 después de 2000.

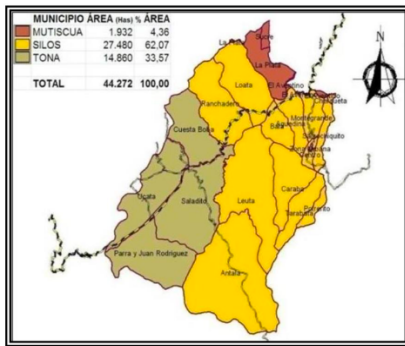
De acuerdo con los textos indagados, existen variadas descripciones contenidas en **documentos geográficos** entre los dos departamentos en el sector de Guaca, Santa Bárbara y Silos. Una de las más destacadas se encuentra en el texto Integración del territorio colombiano (1967) realizado por Julio Londoño, acogido en el estudio Geografía Económica de Norte de Santander, publicado por la Contraloría General de la República, donde el límite descrito menciona elementos claves como: el nacimiento de la **quebrada Comagüeta**, que recorre todo el **filo de Mesa Colorada** y atraviesa dicha zona hasta llegar a la **cordillera Mogorontoque**, pasando por el origen de la quebrada Guayabal. Esto coincidiría con la pretensión limítrofe del departamento de Norte de Santander al pasar por una divisoria de aguas. Por otro lado, en el *Tomo VIII de Geografía Económica de Colombia – Santander* (1947), también de la Contraloría General, se establecen los límites del departamento de Santander, pero sin detallar la conexión entre los puntos. Sin embargo, la ubicación de estos puntos revela su proximidad a una divisoria de aguas, lo que confirma la cartografía de Norte de Santander.

En cuanto **aspectos ambientales** analizados en la zona de estudio en disputa entre los departamentos de Norte de Santander y Santander, estos muestran cómo la zona hace parte de los Páramos de Berlín y Almorzadero. El Páramo de Berlín ocupa la parte occidental de dicha zona con un 65% del área en disputa y corresponde a la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor). Por otro lado, el Páramo Almorzadero cubre el 35% y se encuentra en la zona oriental de la zona en disputa bajo jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS).

De acuerdo con el Plan Integral de Manejo del Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales (2008) elaborado por Corponor y la CDMB, el Páramo de Berlín debe ser regulado y ordenado de manera sostenible, respetando la zonificación ambiental y normativas sobre el uso del suelo. Por lo tanto, establece que el uso principal reglamentado es la protección absoluta (vegetación natural propia de páramo), en aras de la conservación y restauración de la dinámica natural del ecosistema y la conectividad con otros corredores biológicos y áreas protegidas vecinas dentro de la unidad biogeográfica de

Santurbán. Como se evidencia en el Mapa 4, correspondiente a la división político-administrativa del Páramo de Berlín, el departamento de Norte de Santander posee junto con el “Municipio de Silos 27.480 has.(62,07%) y Mutiscua 1.932 has. (4,36%) para un total de 66,44%” (p. 48), mientras que el departamento Santander posee junto al municipio de Tona 14.860 has., un 33,57% del Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables.

Mapa 4. División Político-administrativa del Páramo de Berlín

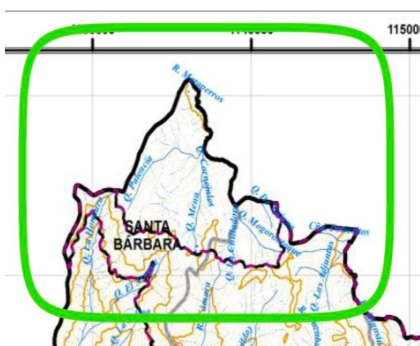


Fuente: IGAC, 2023.

Por otro lado, el IGAC asegura en su *Informe técnico* que la “pretensión limítrofe de Norte de Santander es consistente” (p. 49), en tanto la delimitación del Páramo de Berlín en su parte sur, corresponde una divisoria de aguas donde tienen su nacimiento las quebradas Palencia, Corralitos y Mena, las cuales vierten sus aguas a acueductos locales.

De manera paralela, el documento técnico *Producto 4, Entorno Regional: Complejo de páramo Almorzadero* elaborado por la CAS y el Instituto Alexander von Humboldt (2015), destaca que la economía de los habitantes del páramo Almorzadero está centrada en el sector primario, especialmente en las actividades agrícolas y pecuarias. Como se ilustra Mapa 5, la delimitación del páramo en la parte nororiental de la zona de estudio se extiende desde el cauce del río Angosturas hacia el norte, hasta alcanzar la divisoria de aguas de la cañada Potreritos y la quebrada Las Adjuntas, en dirección occidente hacia el Páramo del Colorado. Este tramo coincide con la pretensión limítrofe de Santander.

Mapa 5. Entorno Regional del Páramo del Almorzadero



Fuente: IGAC, 2023.

De ese modo, el IGAC señala que independientemente de la decisión, la zona en disputa al encontrarse dentro de estos dos páramos,

debe seguir siendo considerada como parte de un área de conservación estricta, dada su relevancia en la preservación de la unidad biogeográfica de Santurbán. En consecuencia, la zona debe mantenerse libre de actividades pongan en riesgo su integridad ecológica como actividades agropecuarias, minería, parcelación de tierras, etc.

El IGAC concluye que la operación administrativa de deslinde se ajusta a la pretensión limítrofe del departamento de Norte de Santander, basándose en su tradición histórica cartográfica y la consulta de textos históricos. Además, señala que las pruebas presentadas referentes a testimonios, prestación de servicios de salud, construcción de obras públicas, inspecciones de policía y actividades de juntas de acción comunal, no son tomadas en cuenta pues son inteligibles.

II. ANÁLISIS DEL MATERIAL PROBATORIO DE NORTE DE SANTANDER

Las pruebas aportadas por Norte de Santander se basan en un documento elaborado por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial, titulado *Revisión de límites entre los departamentos de Norte de Santander y Santander* (municipios de Silos (Norte de Santander), Guaca y Santa Bárbara (Santander), en el que se incluyen temas del proceso de deslinde. Este contiene el acta de deslinde de 1969, entre los municipios Chitagá y Silos, describiendo los límites partiendo del nacimiento del río Angostura en la cordillera del Perico, siguiendo el curso de este río hasta su desembocadura en el río Cáraba, y luego hacia la quebrada La Palizada hasta su nacimiento en la cima de la cuchilla de Guayabal.

El análisis de la tradición cartográfica incluye siete mapas elaborados entre 1969 y 2003 por el IGAC y otras fuentes, que documentan los límites entre Norte de Santander y Santander. Destacan el uso de las planchas de 1969 como soporte del acta de deslinde y mapas posteriores que detallan cómo el límite pasa por diversas fuentes hídricas y elementos geográficos, como el nacimiento de los ríos Angostura y Chitagá (1976), quebradas y divisorias hídricas (1985 y 2000), y el páramo Almorzadero. El mapa base rural de 2000 identifica nuevos puntos mientras que el mapa digital de 2003 advierte limitaciones para cálculos precisos, aunque confirma límites consistentes con versiones anteriores. No obstante, dichos mapas no contienen coordenadas exactas ni referencias precisas explícitamente referenciadas, lo que podría generar ambigüedad en la interpretación de los límites. Además, pese a que se mencionan elementos geográficos como ríos, los cambios naturales en el curso de cuerpos hídricos con los años dificultan la verificación de la delimitación.

En cuanto a la tradición catastral, se incluyen registros de predios ubicados en las veredas Antalá, Potreritos, Leuta, Caraba y Belén, en el municipio de Silos, que detallan el nombre, área y supuesto propietario de los terrenos. Sin embargo, el IGAC considera que estos registros carecen de georreferenciación, lo que impide identificar su

ubicación exacta en la zona de conflicto. También se presentan certificaciones de la Tesorería de Silos que evidencian pagos de impuesto predial realizados por los habitantes de Antalá y Potreritos en 2013, aunque sin la información suficiente para vincularlos con los predios mencionados. Además, la tradición registral incluye la base de datos del Sisbén de 2013 para el municipio de Silos, que consigna la cantidad de habitantes atendidos en las veredas Antalá (124), Potrero Grande (31), Belén (176) y Caraba (20). No obstante, se observa que la vereda Potreritos, involucrada en el área en disputa, no se incluye en esta base de datos, lo que indica una omisión en los registros. Finalmente, el Memorando 2420SGEO-2023-0002639-IE-001, enviado por la territorial de Norte de Santander, afirma que “el área en disputa se encuentra actualmente bajo la jurisdicción catastral del departamento de Santander” (p. 37), lo que resalta la necesidad de una revisión más detallada y rigurosa de los registros catastrales y las bases de datos asociadas.

De igual manera, en el acervo probatorio se incluyen testimonios de la comunidad, en donde se destaca la declaración del presidente de la Asociación de Juntas de Acción Comunal de Silos, quien certificó en 2013 que las veredas Antalá y Potrero Grande siempre han pertenecido a Norte de Santander. Sin embargo, esta es omitida por el IGAC dado que no es posible determinar desde qué época se constituyeron estas JAC ni cuáles son sus límites precisos. Por otro lado, en el ámbito educativo se presentan dos escrituras sobre predios destinados a escuelas rurales en las veredas de Antalá y Belén, así como la sisbenización de habitantes de las veredas las veredas Antalá (138 personas) y Potrero Grande (37 personas), y se reportan inspecciones sanitarias en restaurantes escolares de estas zonas, las cuales no fueron tomadas en cuenta por ausencia de precisión espacial.

Finalmente, en los anexos del informe se incluyen planos del EOT de 2002 del municipio de Silos, donde se delimita el área en disputa siguiendo la divisoria de aguas e identificando puntos como las quebradas Las Adjuntas, La Chilladora, Mena, Corralitos y Palencia, así como sitios como Morro Bravo, Alto Viento y el Páramo de Colorado. Este EOT recomienda un uso exclusivo de protección absoluta para la zona en conflicto, argumentando que las condiciones climáticas, del suelo y las pendientes impiden cualquier uso distinto al de conservación de los recursos naturales. Sin embargo, el tratamiento de protección absoluta recomendado por el EOT de 2002 podría ser cuestionado si no existe una articulación y cohesión real en la actualidad con las normativas nacionales de manejo ambiental.

III. ANÁLISIS DEL MATERIAL PROBATORIO DE SANTANDER

Las pruebas presentadas por el departamento de Santander incluyen documentos, folios, recibos, certificaciones, mapas, ordenanzas, escrituras, contratos, encuestas, entre otros, remitidos por la gobernación y las alcaldías de los municipios

de Tona, Cerrito, Guaca y Santa Bárbara. En cuanto a tradición catastral, registral y notarial, se proporcionaron diversos textos, escrituras y matrículas que certifican la propiedad y delimitación de los predios en disputa, como por ejemplo:

- Mapa, registro y pago de impuestos de los predios El Carrizal, Cortaderal y Piedra Blanca ubicados en Tona.
- Escritura Pública número 14 (13 de enero de 1990) - Notaría Única de Concepción, Santander, compraventa de un predio en Corral Falso, Cerrito, cuyos linderos incluyen el Río Angostura y la cordillera limítrofe con Guaca.
- Escritura Pública número 112 (18 de enero de 1990) - Notaría de Concepción, predio ubicado en Cerrito, con linderos que incluyen el río Angostura y la cordillera limítrofe con Guaca y San Andrés.
- Certificado de visitas de la Secretaría de Hacienda de Santa Bárbara donde se confirma la inspección de predios registrados en la base de datos del IGAC para asegurar el cumplimiento con el erario público.
- Escritura número 841 (2000) Donación por parte de Ramiro Barrios al municipio de Santa Bárbara del derecho de dominio y posesión sobre el predio “Las Peritas”, ubicado en la vereda Volcanes.
- Matrícula Inmobiliaria número 314-1526 (Predio El Azogue y Corralitos) ubicado en el municipio de Santa Bárbara.
- Escritura Pública número 778 (7 de noviembre de 1966) - Notaría de Málaga, Santander ubicado en Cerrito.
- Transferencia de dominio sobre el predio “Piedra Blanca” (1957), ubicado en Santa Bárbara.
- Escritura número 52 (16 de mayo de 1948) - Notaría de Guaca ubicado en el municipio de Guaca.

No obstante, algunos de estos elementos no se consideraron debido a la falta de mapas o detalles específicos sobre las zonas limítrofes. Asimismo, se omite el material probatorio relacionado con aspectos testimoniales de la comunidad, la prestación de servicios públicos, la construcción de obras públicas, entre otros, dada la ausencia de precisión espacial.

En cuanto a la prestación de servicios, se destaca el Convenio Interadministrativo número 008 de 2016 entre los municipios de Guaca, Santa Bárbara, Tona y Santo Domingo de Silos, el cual establece una colaboración mutua para la realización de obras de interés común, como el mantenimiento y reparación de la red vial que conecta estos municipios. El acuerdo contempla la cesión de maquinaria pesada, su respectivo operador y combustible. Además, se presentan otros contratos relacionados con el mantenimiento, mejoramiento y adecuación de la infraestructura de 23 escuelas rurales, construcción de escenarios culturales escolares, polideportivos, baterías sanitarias y salones. Estos proyectos se realizan a través del Contrato de Obra Pública número 033 de 2017 de la Alcaldía de Guaca y el

Acta Parcial del Contrato número SA-MC-STBA-No.06-2019 en la vereda Volcanes del municipio de Santa Bárbara. Por otro lado, se encuentran el Contrato de Obra Pública número 058 de 2017 para la construcción y mantenimiento de viviendas dispersas en sitio propio en la zona rural de Guaca; el Contrato de Obra Pública número 002 de 2018 para la construcción de placa huella y alcantarillado en las vías rurales de las veredas Mongorontoque, Cupaga, Sisota, Potrero Grande y Camada, en Guaca; el Contrato de Obra Pública número 003 de 2017 para la construcción de 32 pozos sépticos en viviendas rurales de Santa Bárbara. Finalmente, se sustenta una copia del Contrato SA-MC-002-2022, fechado el 23 de marzo de 2022, para el mejoramiento y rehabilitación de las vías secundarias del municipio de Santa Bárbara, junto con el Contrato Adicional número 001 de 20 de abril de 2022, que adiciona \$12.000.000 al valor del contrato y amplía el alcance de las actividades del proyecto a zonas rurales del municipio.

La prestación de servicios de salud por parte del departamento de Santander se corrobora mediante la certificación de la oficina de Sisbén en el municipio de Tona, donde aseveran que en las veredas del Saladito y Parra Juan Rodríguez hay una total de 801 y 811 habitantes respectivamente. Del mismo modo, se confirma que 11 personas de la vereda Volcanes del municipio de Santa Bárbara están registradas en la base de datos del Sisbén. Además, se destacan actividades de salud pública como las jornadas de vacunación contra la fiebre aftosa y brucelosis bovina realizadas en la vereda Volcanes durante las vigencias de 2016 a 2018, así como certificaciones de la Secretaría de Salud y Desarrollo Social que garantizan programas de alimentación escolar y actividades lúdico-recreativas en el área en disputa.

En el sector educativo, se mencionan contratos relacionados con la infraestructura educativa en la vereda Volcanes, entre ellos, el Contrato SA-MC-013-2021, para la construcción de un restaurante escolar en el área rural de Volcanes, y el Convenio Interadministrativo número 1863 de 2018, que destina recursos para el mantenimiento de las sedes rurales del Instituto Técnico Agrícola Rafael Ortiz de Santa Bárbara, incluyendo la sede de Volcanes. Además, se certifica el servicio de transporte escolar destinado a los estudiantes de las veredas de Parra Juan Rodríguez y Saladito en el municipio de Tona, con el objetivo de mejorar la permanencia y calidad escolar de los estudiantes en las zonas rurales.

En términos de participación ciudadana, se presentan documentos como la Resolución número 29274 de 2022, que formaliza la inscripción de los dignatarios de la Junta de Acción Comunal de Mata de Lata, y la Resolución número 009 de 1981, que reconoce a la Junta de Acción Comunal de la vereda Volcanes. Además, se incluyen encuestas realizadas por la Secretaría de Planeación Municipal de Santa Bárbara, que indagan sobre el sentido de pertenencia y la situación social de los habitantes de la vereda Volcanes, donde la mayoría de ellos guardaba

cercanía identitaria con Santander. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por involucrar a la comunidad en la toma de decisiones, el IGAC decide excluir esta prueba, argumentando que la mayoría de los encuestados solo ha residido en la zona durante dos décadas.

Por otro lado, resulta evidente como los municipios de Santa Bárbara y Tona garantizan los puestos de votación para las comunidades del área en disputa. Por un lado, se aporta la certificación de puestos de votación expedida por los integrantes del comité electoral del municipio de Santa Bárbara, mediante Acuerdo número 0025 de 2005, en el cual nombra las siguientes Inspecciones de Policía Municipal: Cabecera municipal, La Ceba, Pozo Bravo y Volcanes, este último ubicado en la Escuela de Volcanes. Por otro lado, se adjunta certificación de puesto de votación expedida por la Registraduría Municipal de Tona en 2018, en el cual nombra los puestos de votación: Cabecera Municipal, Berlín, La Corona y Vegas.

En síntesis, pese al sólido acervo probatorio presentado por el departamento de Santander varias de estas pruebas fueron desestimadas debido a la falta de mapas o detalles específicos sobre las zonas limítrofes. Además, el IGAC omitió pruebas clave relacionadas con la participación ciudadana, como las encuestas que reflejan el vínculo identitario de los habitantes de la vereda Volcanes con Santander, y documentos sobre la prestación de servicios públicos, como la construcción de infraestructuras educativas, el mantenimiento vial y la atención en salud. La omisión de estas pruebas limita una evaluación justa y completa de la situación, afectando la valoración de los derechos territoriales en disputa.

IV. CONCLUSIONES

A partir de los elementos señalados, es invaluable reconocer que el proceso administrativo de deslinde territorial entre los departamentos de Norte de Santander y Santander en el sector de Silos, Guaca y Santa Bárbara, constituye un esfuerzo conjunto por parte del IGAC, las entidades territoriales y las comunidades en resolver la disputa limítrofe. Este proceso refleja no solo la complejidad histórica de la delimitación territorial en Colombia, sino también la carencia de marcos normativos claros que ofrezcan una referencia unívoca y precisa para la resolución de conflictos de este tipo. Ante la ausencia de una legislación definitiva, tanto los expedientes como los análisis técnicos de naturaleza consultiva elaborados por el IGAC, se presentan como herramientas esenciales para lograr una resolución definitiva que respete los derechos territoriales y socioculturales de las comunidades y promueva la armonía interdepartamental.

Vinculado a lo anterior, el informe técnico realizado por el IGAC sobre la controversia limítrofe entre los departamentos de Santander y Norte de Santander se fundamenta en la revisión de los aspectos cartográficos, catastrales, registrales,

geográficos y ambientales, así como testimonios de miembros nativos de la comunidad, aspectos notariales, prestación de servicios públicos, de salud, educación y/o construcción de obras públicas, existencia de corregimientos, inspecciones de policía, juntas de acción comunal y otras instituciones que demuestren el ejercicio de sus competencias; los cuales favorecieron la delimitación propuesta por Norte de Santander, basado en su pretensión a partir de la divisoria de aguas y su tradición cartográfica. No obstante, es fundamental considerar no sólo las inconsistencias del informe otorgado, sino también acoger el material probatorio aportado por Santander y sus respectivos municipios. Dichas pruebas cuestionan de manera significativa la validez de la delimitación acogida, por lo que deben ser analizadas mayor exhaustividad, a fin de garantizar una resolución que refleje la realidad territorial y las dinámicas físicas y simbólicas de la región.

En primer lugar, es fundamental referirse a lo dispuesto por la Ley 1447 de 2011, específicamente en su artículo 6°, que establece los criterios para la diligencia de deslinde, los cuales deben ser evaluados en su conjunto. Estos incluyen aspectos como la tradición cartográfica, catastral y registral, así como los testimonios de los miembros de la comunidad y otras formas institucionales de ejercicio de competencias. La ley aclara que ninguna de estas variables tiene prevalencia sobre las demás, y por tanto, su análisis debe ser integral. Sin embargo, en el informe presentado por el IGAC, se observa una interpretación sesgada de esta disposición, pues el asesor parece privilegiar ciertos criterios sobre otros. Un ejemplo claro de ello se encuentra en los apartados finales del informe, donde el asesor, de manera subjetiva, afirma:

“A mi juicio considero que las variables como los aspectos testimoniales, la prestación de servicios de salud, educación, la construcción de obras públicas, las inspecciones de policía, las juntas de acción comunal y, en general, las inversiones en infraestructura no se desconocen, pero no constituyen el mayor peso de las variables que justifiquen las pretensiones limítrofes” (p. 91).

Con esta declaración, el funcionario establece, de manera unilateral, qué elementos claves deben ser considerados más relevantes para la delimitación, sin tomar en cuenta el enfoque integral que exige la ley. Si bien, el Decreto número 1170 de 2015 dota a los funcionarios del IGAC a evaluar las pruebas que contengan los fundamentos de su propuesta de un trazado del límite que a su juicio se ajuste a la realidad territorial, esta facultad no les concede la autoridad para jerarquizar los criterios establecidos por la Ley 1447 de 2011. La ley es clara en señalar que todos los elementos deben ser evaluados de manera conjunta y equilibrada, sin dar preferencia a ninguna variable en particular.

Seguidamente, resulta evidente la falta de claridad de los límites territoriales concretos debido a que las delimitaciones presentadas resultan ser ambiguas e incluso contradictorias. En palabras

del IGAC, “al tratarse de un sector pequeño, es necesario realizar un análisis del límite en diferente cartografía, pero a escalas más grandes, a nivel regional o local, para identificar más elementos geográficos que permita precisar el trazado limítrofe conforme a la variable de tradición cartográfica” (p. 28), de lo contrario se generaría una confusión que podría otorgarle la pretensión limítrofe a una u otra entidad territorial. En este punto, es relevante reevaluar la pertinencia de las fuentes cartográficas utilizadas, así como la metodología empleada en la definición de los límites, ya que la interpretación de los datos geográficos a pocas escalas podría conducir a conclusiones contradictorias. La ausencia de una cartografía detallada y coherente puede dar lugar a interpretaciones erróneas y malentendidos, lo que no solo retrasa la solución, sino que puede intensificar las disputas, prolongando el conflicto territorial en lugar de contribuir a su resolución. Además, la falta de un consenso claro sobre los límites dificulta el establecimiento de acuerdos interdepartamentales, generando tensiones adicionales que afectan el desarrollo de proyectos conjuntos y la convivencia en las zonas fronterizas.

De manera análoga, en el informe técnico proporcionado por el IGAC se observa una notable falta de sustento en la definición del trazado limítrofe, ya que el análisis de la naturaleza geomorfológica y de intervención antrópica se limita a ofrecer descripciones técnicas que argumentativamente no sientan una postura definitiva. Dicha ausencia impide evaluar correctamente si la delimitación sigue criterios coherentes con la realidad del terreno y las dinámicas socio-económicas de la región. Así mismo, se observa que varios de los puntos trifinios mencionados en el informe no coinciden con la configuración geográfica real del terreno. Es fundamental corregir estas imprecisiones a través de un proceso exhaustivo de verificación y validación en el campo, garantizando que todos los puntos de georreferenciados sean exactos.

Por otro lado, es cuestionable la omisión y sobredimensión del material probatorio presentado por los departamentos de Norte de Santander y Santander, ya que el IGAC no aclara los criterios metodológicos empleados para descartar o acreditar una prueba como válida. Esta falta de transparencia en la metodología de evaluación genera incertidumbre sobre la imparcialidad y objetividad del informe, ya que no se especifica cómo se ha ponderado cada tipo de evidencia, ni qué estándares se han utilizado para determinar su relevancia o credibilidad. Además, la omisión de pruebas importantes y la exageración de otras puede distorsionar la interpretación de los hechos y llevar a conclusiones sesgadas que no reflejan adecuadamente la realidad territorial y social de la zona en disputa.

Sobre esto último, es importante señalar la sobrevaloración que se otorga a la tradición cartográfica del departamento de Norte de Santander por encima de la tradición catastral y registral del departamento de Santander, a pesar de que este

último presenta un material probatorio uniforme y estable históricamente. Mientras que la tradición cartográfica de Norte de Santander se ha basado en documentos y representaciones que, en algunos casos, no han sido consistentemente actualizados ni validados sobre el terreno, la tradición catastral y registral de Santander ofrece una base más sólida y actualizada, con registros que han sido mantenidos de manera continua y coherente a lo largo del tiempo. Además, es crucial destacar que la tradición cartográfica de Norte de Santander también se ve afectada por el hecho de que el primer departamento en existir fue Santander, creado en 1857, y no Norte de Santander, que solo se constituyó en 1910, cuando se produjo la separación de la antigua provincia de Santander. Este antecedente histórico otorga a Santander una continuidad administrativa y territorial que debe ser considerada al momento de evaluar los límites, ya que, en términos de organización política y administrativa, las primeras representaciones cartográficas fueron las que corresponden al territorio de Santander, no a la división posterior que originó a Norte de Santander.

De igual manera, a pesar del material probatorio presentado por los municipios de Santa Bárbara, Guaca, Tona y Cerrito, muchas de estas pruebas fueron desestimadas por el IGAC debido a la falta de mapas o detalles específicos sobre las zonas limítrofes. En particular, se omitieron evidencias cruciales relacionadas con la prestación de servicios públicos, como la colaboración intermunicipal para el mantenimiento vial y la construcción de infraestructuras educativas, además de los contratos para la construcción de viviendas rurales y la mejora de la red vial. También fueron excluidas pruebas sobre la atención en salud, como las actividades de vacunación y los programas de alimentación escolar en áreas rurales. Igualmente, se desestimaron testimonios de la comunidad y documentos relacionados con la participación ciudadana, como encuestas que reflejan el vínculo identitario de los habitantes de la vereda Volcanes con Santander.

Finalmente, al suprimir la voz de las comunidades y desestimar pruebas clave, como las encuestas que reflejan el vínculo identitario de los habitantes de la vereda Volcanes con Santander, el IGAC ha dejado de lado un elemento fundamental para comprender la realidad territorial y social de la zona en disputa. Al excluir estos documentos y testimonios, se limita la posibilidad de garantizar que las decisiones finales respeten no sólo los derechos territoriales, sino también el sentido de pertenencia de los habitantes y su relación con los territorios en cuestión. En consecuencia, el análisis y la delimitación propuestos por el IGAC carecen de una visión integral y equilibrada, lo que subraya la necesidad de revisar y reconsiderar las pruebas presentadas para llegar a una conclusión más ajustada a la realidad del terreno y las comunidades involucradas.

En consecuencia, a la luz de los elementos previamente expuestos, el análisis realizado por el IGAC resulta incompleto y sesgado, lo cual limita

la comprensión profunda del conflicto limítrofe. La omisión de pruebas cruciales, la interpretación parcial de los criterios establecidos en la Ley 1447 de 2011 y la ausencia de un enfoque equilibrado en la valoración de las evidencias presentadas por ambos departamentos dificultan una resolución justa. Dichas deficiencias favorecen la pretensión limítrofe de Norte de Santander, generando incertidumbres sobre las realidades históricas y socioculturales del territorio en disputa e interrogantes sobre la legitimidad y objetividad del proceso de delimitación.

COMENTARIOS DEL PONENTE

De conformidad con la Ley 1447 de 2011 “Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia”, se establecen lineamientos para la determinación, fijación o modificación de límites territoriales de orden departamental, distrital, municipal y de las entidades territoriales indígenas. Estos lineamientos se aplican en consonancia con las competencias asignadas al Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y el Gobierno Nacional y en acompañamiento de órganos consultivos como el IGAC que adelanta las actividades y diligencias para la resolución de los límites territoriales. Dicha ley, establece en su artículo 6° límite tradicional como:

*“aquel que siendo reconocido por la comunidad y las autoridades de los entes territoriales colindantes, no haya sido fijado mediante una descripción contenida en texto normativo alguno. En este caso, durante la diligencia de deslinde se evaluará el comportamiento que históricamente hayan tenido los elementos de juicio y pruebas que se alleguen al expediente, tales como: Tradición cartográfica, catastral, registral, descripciones contenidas en textos de geografía o estudios de reconocidos científicos de las geociencias, testimonios de miembros nativos de la comunidad, aspectos ambientales, notariales, prestación de servicios públicos, salud, educación y construcción de obras públicas, existencia de corregimientos, inspecciones de policía, juntas de acción comunal y otras formas institucionales de ejercicio de competencias; así como la participación en el registro censal y en el censo electoral. **Nota:** La presente ley no establece cuál de las variables a evaluar tiene mayor prevalencia sobre las demás. Por lo tanto, se deberá evaluar a detalle cada una de las pretensiones”.*

De esta manera, la ley no establece cuál de estas variables debe prevalecer sobre las demás, sino que dispone que todas deben ser evaluadas de manera integral y detallada al analizar las pretensiones limítrofes. En este contexto, el informe técnico titulado *Operación administrativa de deslinde: Departamentos de Norte de Santander y Santander; sector Silos, Guaca y Santa Bárbara (2023)*, elaborado por el IGAC, presenta una interpretación limitada de esta disposición. En el informe, el asesor emite un juicio de valor al sobredimensionar ciertos criterios sobre otros, sin otorgarles la misma

relevancia y consideración a todos los aspectos establecidos por la ley. Como afirma en el informe: “A mi juicio considero que las variables como los aspectos testimoniales, la prestación de servicios de salud, educación, la construcción de obras públicas, las inspecciones de policía, las juntas de acción comunal y, en general, las inversiones en infraestructura no se desconocen, pero no constituyen el mayor peso de las variables que justifiquen las pretensiones limítrofes” (p. 91). Esta interpretación afecta la evaluación equilibrada que exige la ley, favoreciendo así la pretensión de Norte de Santander en detrimento de una valoración que congrege todos los elementos involucrados.

Por otro lado, el informe presenta inconsistencias notables en cuanto a la claridad de los límites territoriales, lo que dificulta una comprensión precisa de la delimitación entre los departamentos de Norte de Santander y Santander. La falta de precisión en la definición del trazado limítrofe es evidente, ya que el informe utiliza cartografía a escalas amplias, lo que genera ambigüedad y contradicciones en la interpretación de los límites. De hecho, el informe afirma que “al tratarse de un sector pequeño, es necesario realizar un análisis del límite en diferente cartografía, a nivel regional o local” (p. 28), en aras de identificar elementos geográficos que permitan precisar con mayor rigurosidad el trazado límite. Además, es notable que los puntos trifinios mencionados en el informe no coinciden con la configuración geográfica real, lo que genera confusión en el proceso de deslinde y pone en duda la validez de la decisión de otorgar completamente la pretensión limítrofe al departamento de Norte de Santander. Por otro lado, el análisis de la naturaleza geomorfológica y la intervención antrópica se limita a ofrecer descripciones técnicas sin presentar una postura clara y concluyente. Esta falta de profundidad impide evaluar si la delimitación propuesta sigue criterios coherentes con la realidad del terreno y las dinámicas socioeconómicas de la región, lo que debilita la justificación de la resolución.

De igual manera, es cuestionable la omisión y sobredimensión del material probatorio presentado por los departamentos de Norte de Santander y Santander, ya que el IGAC no especifica los criterios metodológicos utilizados para validar o rechazar las pruebas. Esta falta de claridad genera dudas sobre la imparcialidad del informe, lo que distorsiona la interpretación de los hechos. En primer lugar, se sobrevalora la tradición cartográfica de Norte de Santander, a pesar de que la creación de Santander se rastrea desde 1857, mucho antes de la existencia de Norte de Santander en 1910. Es fundamental aclarar los criterios utilizados para no considerar la tradición histórica del departamento original, cuya conformación precede a la de Norte de Santander.

Paralelo a ello, el IGAC desestimó pruebas sustanciales proporcionadas por el departamento de Santander relacionadas con la prestación de servicios públicos, así como la construcción de obras

públicas y existencia de puestos de votación en la zona en disputa. Entre las pruebas desestimadas se incluyen importantes acuerdos y contratos, como el Convenio Interadministrativo número 008 de 2016, que establece la colaboración entre los municipios de Guaca, Santa Bárbara, Tona y Santo Domingo de Silos para la reparación y mantenimiento de la red vial que conecta estos municipios. Además, se omiten otros contratos relacionados con el mantenimiento y mejora de infraestructuras educativas, como el Contrato de Obra Pública número 033 de 2017, para la adecuación de 23 escuelas rurales, y el Contrato SA-MC-013-2021, para la construcción de un restaurante escolar en la vereda Volcanes. También se omiten evidencias clave sobre la prestación de servicios de salud, como las jornadas de vacunación y los programas de alimentación escolar que se han implementado en la zona.

Además, el IGAC ignoró importantes pruebas relacionadas con la participación ciudadana, como las encuestas realizadas por la Secretaría de Planeación de Santa Bárbara, que reflejan el vínculo identitario de los habitantes de la vereda Volcanes con Santander, dado que la mayoría de los encuestados solo ha residido en la zona durante dos décadas. Igualmente, se desestimaron documentos que certifican la existencia de puestos de votación en la zona, como la certificación de puestos de votación expedida por el comité electoral del municipio de Santa Bárbara y la certificación de la Registraduría Municipal de Tona de 2018. Finalmente, es vital considerar que durante la presentación del *Informe Técnico de Operación Administrativa* en la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, los funcionarios del IGAC expresaron que la comunidad involucrada en el deslinde limítrofe siente mayor cercanía identitaria con el departamento de Santander.

Así pues, se evidencia una notable omisión de aspectos cruciales como los testimonios de la comunidad, los servicios básicos (salud y educación), la construcción de infraestructura y participación electoral. Esta carencia revela una visión parcial de la realidad territorial, que ignora la compleja interrelación entre los elementos físicos y los procesos sociales. Tal como plantean los geógrafos humanos Lipietz y Sorman (1970), los límites no son meras líneas cartográficas en un mapa, sino construcciones socio-históricas que se imbrican profundamente con las identidades colectivas, las relaciones de poder y las formas de apropiación del territorio. Al no considerar estos factores, no solo se estaría negando el papel que juegan las comunidades en las dinámicas simbólicas y socioculturales en el territorio, sino también se estaría desconociendo uno de los fines esenciales del Estado colombiano: la participación ciudadana, a saber:

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios,

derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.


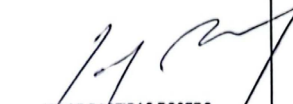
Finalmente, la decisión de aprobar la línea limítrofe propuesta por el IGAC en su informe técnico titulado *Operación administrativa de deslinde: Departamentos de Norte de Santander y Santander, sector Silos, Guaca y Santa Bárbara (2023)*, supone varias consecuencias e impactos significativos para las comunidades pertenecientes de las veredas Volcanes del municipio de Santa Bárbara, así como Mogorontoque, El Portillo y Mata de Lata del municipio de Guaca. En primer lugar, la decisión provocaría graves problemas de identidad territorial, social, económica y cultural, generando un desarraigo en la población, que tradicionalmente ha pertenecido a los municipios de Santa Bárbara y Guaca, y al departamento de Santander. De igual manera, los ingresos derivados del predial, el Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR) y otros recursos para los municipios involucrados disminuirían, afectando negativamente la capacidad de estos municipios para desarrollar proyectos y atender a su población.

Asimismo, la población de la zona experimentaría afectaciones significativas en términos de servicios sociales, como el Sisbén, y en el acceso a los servicios públicos, ya que tradicionalmente estos ciudadanos han sido atendidos por los municipios de Santa Bárbara y Guaca. Igualmente, se generarían implicaciones políticas, dado que la zona en disputa ha estado históricamente vinculada al censo electoral y las mesas de votación de Santa Bárbara y Guaca, por lo que los votos no deberían sumarse al departamento de Norte de Santander y Silos. Finalmente, los costos de desplazamiento aumentarán debido a que Silos se encuentra más distante, lo que dificultará aún más el acceso a servicios e inversiones en infraestructura. Esto afectaría especialmente a las comunidades rurales, que quedarían apartadas de los centros de decisión y desarrollo, generando nuevas dificultades en la formulación e implementación planes y programas.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se propone a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial NEGAR la línea limítrofe propuesta en el informe presentado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) sobre el diferendo limítrofe entre los departamentos de Norte de Santander (Silos) y Santander (Guaca y Santa Bárbara). Todo ello, en concordancia con lo establecido en la Ley 1447 del 2011.

Cordialmente,

 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara Por Cundinamarca Pacto Histórico Coordinador Ponente	 JORGE BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara Por Cauca Pacto Histórico Coordinador Ponente
---	--

Bogotá, D. C., 6 de marzo de 2025

Doctor

LUIS ORLANDO GALLO CUBILLOS

Secretario

Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial

Referencia: Alcance del INFORME DE PONENCIA “Deslinde entre los departamentos de Norte de Santander y Santander municipios de Silos (Norte de Santander), Guaca y Santa Bárbara (Santander)”.



Radicado el 10 de diciembre de 2024.

En mi condición de Coordinador Ponente de la ponencia de la referencia, y en cumplimiento de las funciones que me otorga la Constitución Política de Colombia, la Ley 5ª de 1992, en complemento con la designación que me confirió la Mesa Directiva de esta Comisión, me permito dar alcance a la Proposición presentada en el Informe de Ponencia radicado el día martes 10 de diciembre de 2024, la cual quedará así:

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se propone a la Comisión Especial Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial negar la línea limítrofe propuesta en el informe presentado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) sobre el diferendo limítrofe entre los departamentos de Norte de Santander (Silos) y Santander (Guaca y Santa Bárbara). Todo ello, en concordancia con lo establecido en la Ley 1447 del 2011. En consecuencia, en el concepto de la Comisión Especial Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial se mantengan los límites entre los departamentos de Norte de Santander (Silos) y Santander (Guaca y Santa Bárbara) tal como estaban antes de la presentación del diferendo limítrofe.

Cordialmente,

 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara Por Cundinamarca Pacto Histórico Coordinador Ponente	 JORGE BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara Por Cauca Pacto Histórico Coordinador Ponente
--	--

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 289 DE 2024 CÁMARA

por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal del Congreso de la República para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., febrero 25 de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOURTE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Asunto: Adhesión al Proyecto de Ley Orgánica número 289 de 2024 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal del Congreso de la República para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas y se dictan otras disposiciones.

Respetado secretario, por medio del presente manifiesto mi interés en adherirme al **Proyecto de Ley Orgánica número 289 de 2024**, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal del Congreso de la República para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas y se dictan otras disposiciones, el cual fue radicado el día 4 de septiembre de 2024 ante la secretaría general de la Cámara de Representantes y aprobado en primer debate en Comisión Primera el 25 de febrero de 2025.

Agradezco de antemano la atención prestada y su diligencia para dar trámite a la presente solicitud.

Cordialmente,


Karen A. Manrique O.
Cámara de Representantes
Comisión Primera
CITREP 2 - Arauca


Alexander Guarín Silva
Cámara de Representantes
Comisión Segunda
Circunscripción territorial - Guainía
Autor

CONTENIDO

Gaceta número 238 - viernes, 7 de marzo de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta del Proyecto de Ley número 162 de 2024 Cámara, por medio del cual se crean las macrorruedas institucionales para la mujer y la juventud, se reglamentan y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia de la Comisión de Ordenamiento Territorial Deslinde entre los departamentos de Norte de Santander y Santander municipios de Silos (Norte de Santander), Guaca y Santa Bárbara (Santander).....	12
CARTAS DE ADHESIÓN	
Carta de Adhesión al Proyecto de Ley Orgánica número 289 de 2024 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal del Congreso de la República para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas y se dictan otras disposiciones.....	24