



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 248

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

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 379 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 261 del  
Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 261 de la Ley 599 de 2000, estableciendo cambios en el tipo penal usurpación de inmuebles, con el fin de incluir la posesión y permanencia ilícita sobre los mismos, para apropiarse o derivar algún provecho. Igualmente, se duplican las penas del tipo penal cuando la usurpación también se desarrolla en predios rurales con explotación agrícola o pecuaria.

Artículo 2°. *El artículo 261 de la Ley 599 de 2000 quedará así:*

**Artículo 261. Usurpación de inmuebles.** El que para apropiarse en todo o en parte de bien inmueble o para derivar provecho de él perturbe la posesión sobre el inmueble por medio de acciones violentas, destruya, altere o suprima los mojones o señales que fijan sus linderos, los cambie de sitio o ejerza posesión y permanencia ilícita en los ya existentes incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si con el mismo propósito se desarrollan acciones jurídicas induciendo a error o con la complicidad, favorecimiento o coautoría de la autoridad notarial o de registro de instrumentos públicos, la pena será de prisión entre cuatro y diez años.

La pena se duplicará si la usurpación se desarrolla en predios rurales con explotación agrícola o pecuaria o mediante el uso de la violencia o valiéndose de

cualquiera de las conductas establecidas en el Título XII de este libro.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**  
Senador de la República

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El presente proyecto de ley busca modificar el Código Penal con el fin de sancionar la posesión y permanencia ilícita sobre los bienes inmuebles. A continuación se exponen las razones jurídicas constitucionales y legales que motivan esta iniciativa normativa.

##### **1. OBJETO**

El objeto del presente proyecto de ley es modificar el artículo 261 de la Ley 599 de 2000, estableciendo cambios en el tipo penal usurpación de inmuebles, con el fin de incluir la posesión y permanencia ilícita sobre los mismos para apropiarse o derivar algún provecho. Igualmente, se duplican las penas del tipo penal cuando la usurpación también se desarrolla en predios rurales con explotación agrícola o pecuaria.

##### **2. JUSTIFICACIÓN**

Se requiere actualizar el Código Penal de tal manera que los ciudadanos que vean afectado su patrimonio económico puedan solicitar su protección con efectividad y que las conductas destinadas a vulnerar tal derecho sean condenadas a través del derecho penal.

### 3. ARTICULADO

El artículo 1° señala el objeto del proyecto de ley.

El artículo 2° modifica el artículo 261 de Ley 599 de 2000, que es el Código Penal colombiano, estableciendo nuevas conductas penales que tipifican el delito de usurpación de inmuebles.

El artículo 3° establece la vigencia y la derogatoria de la ley.

### 4. CONSIDERACIONES PREVIAS

Es necesario actualizar el tipo penal de usurpación de inmuebles, pues los usurpadores cambian sus actuaciones de manera permanente, y el derecho penal debe ajustarse para que las conductas que atentan seriamente contra el derecho de propiedad y el patrimonio económico no se queden sin sanción.

En Colombia cada vez son más frecuentes las invasiones de predios afectando fincas, haciendas y territorios propiedad de particulares por personas que, sin razones jurídicas, cuestionan la legítima propiedad o posesión, desconociendo de facto los títulos que avala el Estado.

En muchos casos, los legítimos propietarios de tales inmuebles han iniciado las acciones legales que tienen lugar para proteger su derecho a la propiedad. Sin embargo, a menudo esas acciones han sido infructuosas ya que el ordenamiento jurídico colombiano, dentro de los delitos que sancionan la afectación al patrimonio económico, no describe como actividad delictiva la perturbación de la posesión del inmueble con fines de posesión y permanencia ilícita sobre el mismo.

Por esta razón es necesario y urgente actualizar el Código Penal con el propósito de que los ciudadanos que vean afectado su patrimonio económico puedan solicitar, de manera efectiva, la protección de este a través del derecho penal.

### 5. SITUACIÓN FÁCTICA

A continuación se relacionan algunos de los actos de violencia más relevantes desarrollados por los invasores, que atentan contra el patrimonio económico de los legítimos propietarios de los bienes inmuebles objeto de afectación:

1. Cuestionamiento sobre la legitimidad del derecho de propiedad ejercido por los propietarios de haciendas y fincas con explotaciones agrícolas o pecuarias.
2. Reivindicación violenta de tierras teniendo como base la utilización de vías de hecho.
3. Acciones violentas desarrolladas por grupos sociales en contra de los propietarios que tienen como principal objetivo la invasión ilegal de fincas y haciendas, el hostigamiento permanente, la destrucción de los cultivos y el daño de maquinaria. Muchos de estos grupos alegan, sin fundamento legal, antiguos derechos sobre los predios, a pesar de que los propietarios los han adquirido a través de títulos legítimos incluso de origen colonial o republicano.

4. Acciones de invasión y posesión ilegal de los predios para constituir presencia y posesión permanente en el territorio invadido, con la finalidad de intimidar a los legítimos propietarios y establecer un dominio de hecho sobre el territorio.

5. De manera general, la invasión de tierras desarrollada por grupos delincuenciales tiene este modo de operar:

- i) Identifican los predios, fincas y haciendas a través de la marcación de las entradas con pintura. Esto, con el propósito de afectar de manera negativa su avalúo comercial, intimidar a sus propietarios y conseguir que se vean obligados a negociar con el Estado un precio por el inmueble;
- ii) Acciones físicas e invasiones masivas para llamar la atención de los medios de comunicación. Algunos grupos sociales que asisten a estas actividades reciben una contraprestación económica y tienen como objetivo generar daños y enfrentarse a la fuerza pública.
- iii) Hacer una presencia simulada a través de la construcción de cambuches pequeños en las haciendas y fincas para establecer un hostigamiento reducido pero permanente y de esta forma ejercer posesión ilegal sobre el territorio.
- iv) Hacer daños a bienes existentes dentro de las propiedades bajo la modalidad de corte y arranque de las siembras y daños provocados a la maquinaria, así como amenazas a los trabajadores.

6. Acompañamiento de las actividades violentas desarrolladas por los delincuentes con protestas sociales llevadas a cabo en lugares cercanos a los territorios, que posteriormente son objeto de perturbación y posesión ilegítima.

### 6. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Una vez se ha establecido que las acciones desarrolladas por estos grupos no se encuadran dentro de los parámetros señalados para el ejercicio legítimo de la protesta social, se analizará la afectación del bien jurídico patrimonio económico a través de la vulneración del derecho a la propiedad privada en que se presume han incurrido estas personas.

El derecho a la propiedad privada ha sido reconocido en la Constitución Política como un derecho social y económico, así:

*“Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la*

*necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (...)*”.

A partir de tal definición, la Corte Constitucional ha reconocido que al derecho de propiedad se le atribuyen una serie de características, entre ellas se destacan las siguientes:

- “(i) *Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue –en principio– por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas*”<sup>1</sup>.

Si bien el tribunal constitucional colombiano reconoce que el derecho a la propiedad trae inmersas restricciones que pueden limitar su ejercicio, esto obedece a la imposición de deberes que se derivan de su función social.

Del mismo modo, el referido derecho encuentra sustento jurídico en los principales tratados internacionales de derechos humanos, como a continuación se expone:

La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 21 el derecho a la propiedad privada como un derecho humano según el cual toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes, y si bien sostiene que su uso puede estar subordinado por la ley, ello obedece al uso y goce al interés social. En ese orden, establece la Convención que “ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”.

En el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se protege el derecho que tiene toda persona a la propiedad, individual y colectivamente, y a no ser privado arbitrariamente de ella.

De conformidad con lo anterior, el derecho a la propiedad privada se encuadra dentro de la categoría de derecho humano y en el interior del ordenamiento

jurídico colombiano como derecho fundamental. En esa medida, de acuerdo con las normas previamente expuestas, solo puede ser restringido por medio de la expedición de una ley por razones de interés general y previa indemnización a sus propietarios.

No obstante lo anterior, se ha establecido que delincuentes o grupos sociales en los que estos se camuflan, de manera violenta, arbitraria e ilegal han ocupado, perturbado y usurpado la legítima propiedad de los dueños de los territorios que se han visto afectados por sus acciones, lo que representa una clara contravención al ordenamiento jurídico y una violación a los derechos fundamentales de estos propietarios.

Así pues, si se tienen en consideración las conductas descritas que han sido cometidas recurrentemente por estos grupos delincuenciales, es posible establecer que tales acciones violentas atentan principalmente contra el derecho a la propiedad, el cual se proyecta como un bien jurídico objeto de protección a través del bien jurídico tutelado del patrimonio económico, de conformidad con lo establecido en el capítulo VII del título VII del título III de la Ley 599 de 2000.

Por otra parte, vale precisar que, igualmente y según la doctrina (v. gr. Cfr. Suárez Sánchez, Alberto), la propiedad, entendida como un bien jurídico objeto de tutela, desde la perspectiva del derecho penal, hace parte de los delitos contra el patrimonio económico, desde donde se pretende tutelar las relaciones posesorias legítimas establecidas entre el sujeto y el bien<sup>2</sup>.

El mismo autor señala que se trata de la relación del hombre con las cosas, servicios o derechos con significado económico, de contenido material y voluntario, y además legitimado y tutelado por el ordenamiento jurídico. Material porque debe existir un contacto físico entre el bien y el sujeto titular de tal relación o la titularidad de un derecho que le pueda reportar beneficio de carácter patrimonial. Y voluntario ya que por parte del sujeto que tiene proximidad material con el bien debe haber iniciativa en el sentido de querer dicha relación.

Para que exista esta relación posesoria deben concurrir los siguientes supuestos: i) el contacto material y voluntario del hombre con la cosa; ii) el sujeto; y iii) el objeto<sup>3</sup>.

Por medio de la tutela del bien jurídico del patrimonio económico, el derecho penal busca, entre otras causas, prevenir y sancionar las afectaciones o intromisiones cometidas por terceros a la libre y pacífica relación posesoria que existe entre el sujeto poseedor y la cosa o el bien que se posee. Esto, por medio del establecimiento de sanciones a quienes interfieran con el ejercicio de dicha posesión.

<sup>2</sup> Cfr. Suárez Sánchez, Alberto. *Delitos contra el patrimonio económico. Lecciones de Derecho Penal parte especial*. Universidad Externado de Colombia. 2016. Pág. 795.

<sup>3</sup> *Ibid.* Pág. 796.

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-750 de 2015.

Es por esta razón que existen los delitos de usurpación de inmuebles, usurpación de aguas, invasión de tierras o edificaciones, perturbación de la posesión sobre inmueble y daño en bien ajeno.

A pesar de ello, la descripción típica de estos delitos no incluye de manera concreta comportamientos como los que se han visto desarrollados por delincuentes organizados o camuflados en grupos sociales, consistentes en la perturbación de la posesión del inmueble con fines de posesión y permanencia ilícita sobre el mismo, por lo que se hace necesario y urgente actualizar el Código Penal con el propósito de que los ciudadanos que vean afectado su patrimonio económico puedan solicitar la protección efectiva del referido derecho a través del derecho penal.

Lo anterior, en atención a que el delito de usurpación de inmuebles<sup>4</sup> tipifica la conducta de apropiación de bien inmueble u obtención de provecho del mismo a través de la destrucción, alteración o supresión de los mojones o señales que fijan sus linderos.

Sin embargo, como se ha observado, estos delincuentes organizados en grupos sociales, en el desarrollo de las invasiones a los predios, no han requerido afectar sus linderos o límites para ejercer posesión sobre ellos, razón por la cual el contenido de este tipo penal no es suficiente para contener o sancionar este tipo de acciones cuyo fin no es diferente de aquel de apropiarse de los bienes inmuebles.

Por su parte, es de anotar que el delito de invasión de tierras o edificaciones<sup>5</sup> señala que la invasión de territorios ajenos debe tener como finalidad la

<sup>4</sup> **Artículo 261. Usurpación de Inmuebles.** El que para apropiarse en todo o en parte de bien inmueble o para derivar provecho de él destruya, altere o suprima los mojones o señales que fijan sus linderos, o los cambie de sitio, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si con el mismo propósito se desarrollan acciones jurídicas induciendo a error o con la complicidad, favorecimiento o coautoría de la autoridad notarial o de registro de instrumentos públicos, la pena será de prisión entre cuatro y diez años. La pena se duplicará si la usurpación se desarrolla mediante el uso de la violencia o valiéndose de cualquiera de las conductas establecidas en el título XII de este libro.

<sup>5</sup> **Artículo 263. Invasión de tierras o edificaciones.** El que con el propósito de obtener para sí o para un tercero provecho ilícito invada terreno o edificación ajenos incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a noventa (90) meses y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena establecida en el inciso anterior será de cuatro (4) a ocho (8) años de prisión para el promotor, organizador o director de la invasión. El mismo incremento de la pena se aplicará cuando la invasión se produzca sobre terrenos ubicados en zona rural.

Parágrafo. Las penas señaladas en los incisos precedentes se rebajarán hasta en las dos terceras partes cuando antes de pronunciarse sentencia de primera o única instancia cesen los actos de invasión y se produzca el desalojo total

obtención de un provecho ilícito, aspecto que no describe el objetivo con el que los delincuentes organizados en grupos sociales han estado realizando las invasiones, en la medida en que lo hacen con el simple propósito de ejercer posesión sobre el territorio en el marco de estrategias de expansión a través de las cuales han invadido y usurpado territorios que pertenecen a otras personas de manera legítima como un acto de reivindicación violenta.

Por otro lado, el delito de perturbación de la posesión sobre inmueble<sup>6</sup> se refiere únicamente al uso de violencia sobre personas o cosas con el fin de perturbar la posesión sobre bienes inmuebles. Sin embargo, los delincuentes organizados o camuflados en grupos sociales a los que se hace referencia no solo buscan perturbar la posesión, sino también usurpar el derecho sobre los territorios invadidos a través del uso de la violencia.

Del análisis previo se desprende que ninguno de los tipos penales que describen las conductas que atentan contra la propiedad privada prevé el comportamiento y las acciones desarrollados por delincuentes organizados o camuflados en grupos sociales en contra de los propietarios de fincas o inmuebles rurales.

En razón a ello, con la finalidad de tutelar de manera efectiva este bien jurídico, se considera que la disposición normativa del sistema penal vigente debe ser modificada tal como se ha expuesto.

La necesidad de esta modificación se justifica por cuanto *“la teoría de la legitimación del derecho penal participa activamente de la construcción dogmática del sistema en el que se materializa la conducta penal, que constituye una afectación efectiva o potencialmente gravosa al bien jurídico tutelado”*<sup>7</sup>.

Vale aclarar que, como en este caso, la evolución y configuración de la norma penal proviene del desarrollo y materialización de conductas humanas que afecten o puedan afectar bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento jurídico, como lo es el de la propiedad privada, como esencia del patrimonio económico. Dicha protección pretende salvaguardar el ejercicio de tal derecho de los ataques violentos y de carácter colectivo perpetrados por grupos delincuenciales.

de los terrenos y edificaciones que hubieren sido invadidos.

<sup>6</sup> **Artículo 264. Perturbación de la posesión sobre inmueble.** El que fuera de los casos previstos en el artículo anterior y por medio de violencia sobre las personas o las cosas perturbe la pacífica posesión que otro tenga de bienes inmuebles incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>7</sup> Bernal Castro, Carlos Andrés. *Bienes jurídicos o protección de la vigencia de las normas. Una lectura desde la historia social del derecho penal.* Universidad Católica de Colombia. 2013. Pág. 110.

Por medio del análisis planteado se busca sancionar a través del concepto de festividad “*el daño efectivo y material del derecho subjetivo, por lo que se concreta en el desvalor del resultado del comportamiento tipificado en la norma penal*”<sup>8</sup>.

Es de anotar que el concepto de bien jurídico cumple la función de “*criterio rector para la construcción dogmática del derecho penal y en una pauta orientadora para la teoría de la interpretación de la ley penal, además de una exigencia para el legislador y el juez al señalarles las directrices de su actividad*”<sup>9</sup>.

Del mismo modo, se ha señalado que el concepto de bien jurídico debe ser entendido en dos sentidos: “*uno político criminal, como lo que merece ser protegido por el derecho penal en el marco de una sociedad democrática, y desde un ángulo dogmático, como el objeto tutelado por las normas vulneradas en concreto*”<sup>10</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la afectación real e inminente del patrimonio económico debe guiar la configuración normativa en busca de la tutela judicial efectiva del mismo acorde con la evolución del comportamiento humano que pueda afectarlo en menoscabo de los derechos de sus titulares, como es el caso de las acciones ejercidas por grupos sociales que impiden y afectan el ejercicio de la propiedad privada de los legítimos propietarios en sus territorios.

Comoquiera que los tipos penales contemplados en la normatividad vigente sobre la materia no son suficientes para configurar y sancionar estas conductas, se hace necesaria la creación del mismo mediante la incorporación de un nuevo verbo rector a la norma que condena la apropiación de bienes inmuebles.

En virtud de todo lo anterior, la modificación del artículo 261 del Código Penal debe estar encaminada a incluir en la descripción del tipo, la acción de perturbar la posesión del inmueble con fines de posesión y la permanencia ilícita en el mismo para de esta forma actualizar el Código Penal en lo referente a la protección del patrimonio económico.

A continuación se desarrolla un análisis desde la óptica penal y procesal penal de los actos de violencia cometidos por delincuentes que se organizan o camuflan en grupos sociales que han afectado el derecho a la propiedad de personas naturales y jurídicas.

De manera general, algunos grupos sociales que desarrollan los actos violentos antes descritos se

amparan en el derecho a la protesta social como una dimensión del derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, este ha sido conceptualizado por diferentes órganos del sistema regional de protección de derechos humanos sin que se pueda afirmar que las acciones desarrolladas por estos grupos se encuadren en forma alguna dentro de este concepto.

En términos generales, la protesta social debe ser entendida como la forma de realizar denuncias por parte de la población civil sobre la inconformidad política con el establecimiento como una afirmación del derecho a la libertad de expresión, el cual *se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse*”<sup>11</sup>, evento en que se erige como piedra angular del andamiaje democrático que caracteriza a un genuino Estado social y democrático de derecho.

Pese a ello, cuando se pretende utilizar esta dimensión de la libertad de expresión para desarrollar actividades criminales que atentan contra la legítima propiedad privada de terceros, se aparta del contenido inicial del mismo, y, por lo tanto, debe ser objeto de sanciones que amparen los derechos de los terceros que resultan afectados por la desviación de la protesta social al campo de lo delictivo.

Es así como la protesta social desarrollada de manera legítima y pacífica debe estar enmarcada dentro del “intercambio de ideas y reivindicaciones sociales como forma de expresión que supone el ejercicio de derechos conexos, tales como el derecho de los ciudadanos a reunirse y manifestarse y el derecho al libre flujo de opiniones e información, reconocido entre otros en los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (...) en los artículos 10 y 11 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (...) en los artículos 9º y 11 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (...) y en los artículos 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...) ya que se constituyen como elementos vitales para el buen funcionamiento del sistema democrático (... )”<sup>12</sup>.

De igual forma, debe mencionarse que la protesta social encuentra su grado más alto de legitimación en los casos en que “*resulta ser (...) la única forma a través de la cual ciertos grupos pueden ser escuchados. En efecto, cuando se está frente a marcos institucionales que no favorecen la participación, o frente a serias barreras de acceso a formas más tradicionales de comunicación de masas, la protesta pública parece ser el único medio que realmente permite que sectores tradicionalmente discriminados*

<sup>8</sup> Bernal Castro, Carlos Andrés. *Bienes jurídicos o protección de la vigencia de las normas. Una lectura desde la historia social del derecho penal*. Universidad Católica de Colombia. 2013. Pág. 111.

<sup>9</sup> Velásquez Velásquez, Fernando. *Fundamentos de derecho penal*. Ed. Ediciones Jurídicas Andrés Morales. 2017. Pág. 69.

<sup>10</sup> Velásquez Velásquez, Fernando. *Fundamentos de derecho penal*. Ed. Ediciones Jurídicas Andrés Morales. 2017. Pág. 70.

<sup>11</sup> Véase Corte IDH, *Colegiación obligatoria de periodistas*, opinión consultiva OC 5/85, Serie A, número 5, del 13 de noviembre de 1985, párr. 69.

<sup>12</sup> Cfr. CIDH. *Informe sobre manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión (2005)*. Párr. 5

*o marginados del debate público puedan lograr que su punto de vista resulte escuchado y valorado. En distintos informes anuales, la Relatoría Especial se refirió a la necesidad de diseñar marcos regulatorios que respeten el ejercicio de la protesta social y que la limiten solo en aquellos aspectos que resultare necesario para proteger otros bienes sociales o individuales de la misma relevancia”<sup>13</sup>. (Énfasis fuera de texto).*

Al respecto, es preciso indicar que el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con un amplio número de acciones jurídicas y políticas de participación ciudadana adecuada, idónea y eficaz para la salvaguarda de los derechos e intereses de los ciudadanos y grupos sociales.

Dentro de estas se encuentran las acciones constitucionales, tales como la acción de tutela, acción de grupo, acción popular, así como los procesos de consulta previa y realización de cabildos abiertos. Este tipo de mecanismos judiciales no han sido ejercidos oportunamente por parte de algunas comunidades, sino que, contrario a ello, se ha optado por el desarrollo de acciones violentas que atentan en contra del derecho a la propiedad privada, las cuales han sido ejecutadas bajo un falso concepto del ejercicio de la protesta social.

A este respecto, la CIDH se pronunció mediante informe de 2017<sup>14</sup> sobre el posible contenido de la reglamentación de la protesta social en los siguientes términos: “... Para que pueda ser compatible con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, cualquier regulación nacional que afecte el derecho a la protesta social debe cumplir con requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad”.

Asimismo, estas limitaciones deben perseguir el logro de alguno de los objetivos imperiosos establecidos taxativamente en la Convención Americana, a saber: “la protección de los derechos de los demás, la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o morales públicas”. Es decir, debe obedecer a causas reales y objetivamente verificables que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas”<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría para la Libertad de Expresión. Una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión. OEA/Ser. L/V/II CIDH/RELE/INF. 4/09 25 febrero 2009. Párr. 69.

<sup>14</sup> Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2017. Volumen 11. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 210/17 31 de diciembre de 2017. Original: Español. Pág. 438.

<sup>15</sup> Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2017. Volumen 11. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 210/17 31 de diciembre de 2017 Original: Español. Pág. 566.

El desarrollo de acciones violentas ha tenido como consecuencia la afectación al derecho a la propiedad privada de terceros, lo cual de ninguna manera se enmarca en el concepto antes expuesto del ejercicio del derecho a la protesta social y libertad de expresión, ya que se configuran como actividades delictivas sin legitimación alguna.

En ese orden, el ordenamiento jurídico debe brindar una respuesta a través de la justicia ordinaria, condenando tales conductas mediante la implementación de medidas que permitan la judicialización no de la protesta *per se*, sino de las consecuencias negativas del equivocado ejercicio de este derecho.

## 7. EL SUJETO ACTIVO DE LA CONDUCTA PENAL PARA SANCIONAR

El despliegue de las conductas que afectan el bien jurídico del patrimonio económico a través de las afectaciones a la propiedad privada antes descritas ha sido desarrollado por delincuentes en muchos casos organizados o camuflados en grupos sociales. Sobre este aspecto, de manera reiterada la Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado entre otras en la sentencia C-077 de 2006, en los siguientes términos:

“5. En la doctrina penal se distingue entre el derecho penal de autor y el derecho penal de acto.

i) En el primero, el sujeto responde por su ser; por sus condiciones psicofísicas o su personalidad, que se consideran peligrosos para la sociedad, por su supuesta inclinación natural al delito, con un criterio determinista, de modo que el sujeto resulta condenado por la naturaleza a sufrir las condenas penales, por obra del destino y, por tanto, de modo fatal o inevitable. En este orden de ideas no es relevante que aquel cometa infracciones, sino que tenga la potencialidad de cometerlas.

ii) En el segundo, el sujeto responde por sus actos conscientes y libres, es decir, por la comisión de conductas conocidas y queridas por el mismo, previstas expresa y previamente en la ley como contrarias a bienes fundamentales de la sociedad y de sus miembros y que hacen a aquel merecedor de una sanción.

La Constitución colombiana consagra el derecho penal de acto en cuanto erige un Estado social de derecho que tiene como uno de sus pilares el respeto de la dignidad humana (artículo 1º), asigna el carácter de valor fundamental a la libertad de las personas (preámbulo) en sus diversas modalidades o manifestaciones, destaca que todas las personas nacen libres (artículo 13) y que toda persona es libre (artículo 28) y preceptúa específicamente en relación con la responsabilidad penal que nadie puede ser reducido a prisión o arresto ni

*detenido sino por motivo previamente definido en la ley (artículo 28) y que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al 'acto que se le imputa', como también que toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente 'culpable'(artículo 29)''<sup>16</sup>.*

El comportamiento desplegado por delincuentes y por algunos grupos sociales ha evidenciado el vacío legal sobre la protección jurídica del patrimonio económico y la propiedad privada desde el ordenamiento penal frente a quienes perturben estos derechos con fines de posesión.

Por eso se pretende llenar el vacío legal que ha sido advertido como consecuencia de estas conductas, con el propósito de evitar su comisión por cualquier habitante del territorio nacional, como también proteger el derecho a la propiedad privada de quienes son propietarios de buena fe.

Por lo anterior, la redacción de la modificación que se pretende realizar al artículo 261 del Código Penal debe ser en términos generales y abstractos, dirigido a un sujeto activo indeterminado, quien deberá ser perseguido por el desarrollo de un comportamiento delictivo, que, en este caso, deberá ser por la perturbación de la posesión del inmueble con fines de posesión y permanencia ilícita sobre el mismo.

El Código de Procedimiento Penal establece unos requisitos objetivos para la procedencia de la medida de aseguramiento en el artículo 313<sup>17</sup>, dentro de los que se encuentran que los delitos sean competencia de los jueces especializados, que la pena prevista para los delitos exceda los cuatro años en los delitos contra los derechos de autor si la defraudación es mayor a los ciento cincuenta SMMLV o cuando la persona hubiere sido capturada dentro de los tres años anteriores.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2006. M. P.: Jaime Araújo Rentería.

<sup>17</sup> **Artículo 313.** *Procedencia de la detención preventiva.* Satisfechos los requisitos señalados en el artículo 308, procederá la detención preventiva en establecimiento carcelario en los siguientes casos:

1. En los delitos de competencia de los jueces penales de circuito especializados.
2. En los delitos investigables de oficio cuando el mínimo de la pena prevista por la ley sea o exceda de cuatro (4) años.
3. En los delitos a que se refiere el título VIII del libro 11 del Código Penal cuando la defraudación sobrepase la cuantía de ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
4. Cuando la persona haya sido capturada por conducta constitutiva de delito o contravención, dentro del lapso de los tres años anteriores, contados a partir de la nueva captura o imputación, siempre que no se haya producido la preclusión o absolución en el caso precedente.

En el supuesto contemplado por el inciso anterior, se entenderá que la libertad del capturado representa peligro futuro para la sociedad en los términos de los artículos 308 y 310 de este código.

La descripción del delito establecido en el artículo 261, sobre la usurpación de bien inmueble, establece como mínimo de la pena 48 meses (4 años) y como máximo la de 54 meses (4,5 años), es decir, este ya cumple con el requisito objetivo exigido por el artículo 313 del Código de Procedimiento Penal antes descrito, sobre que el mínimo de la pena prevista sea o exceda de cuatro años.

Es decir que frente a la comisión de la conducta ilícita contemplada en el artículo 261, objeto de modificación por medio del presente proyecto de ley, procede la medida de aseguramiento por el cumplimiento del requisito objetivo de la cuantía de la pena por imponer. Sin embargo, en cada caso se deberá analizar el cumplimiento de los requisitos objetivos establecidos en el artículo 308<sup>18</sup>, dentro de los que se encuentran evitar la obstrucción del debido ejercicio de la justicia, que el imputado sea un peligro para la sociedad o la víctima, o que sea que no comparezca al proceso.

Por esta razón es necesario y urgente actualizar el Código Penal con el propósito de que los ciudadanos que vean afectado su patrimonio económico puedan solicitar de manera efectiva la protección de este a través del derecho penal.



**CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**  
Senador de la República

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 11 de abril del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 379 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Carlos Fernando Motoa Solarte*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

<sup>18</sup> **Artículo 308.** *Requisitos.* El juez de control de garantías, a petición del Fiscal General de la Nación o de su delegado, decretará la medida de aseguramiento cuando de los elementos materiales probatorios y evidencia física recogidos y asegurados o de la información obtenidos legalmente se pueda inferir razonablemente que el imputado puede ser autor o participe de la conducta delictiva que se investiga, siempre y cuando se cumpla alguno de los siguientes requisitos:

1. Que la medida de aseguramiento se muestre como necesaria para evitar que el imputado obstruya el debido ejercicio de la justicia.
2. Que el imputado constituye un peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 380 DE 2019**  
**CÁMARA**

*por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP).*

El Congreso de Colombia en uso de sus facultades en especial las establecidas en la Constitución Política de Colombia artículo 286, en la Ley 1454 de 2012 de Ordenamiento Territorial, artículo 16, y otras normas,

**ORDENA:**

**CAPÍTULO I**

**Principios**

**Objeto, naturaleza, competencias y funciones**

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer las normas para la organización de provincias Administrativas y de Planificación como esquemas asociativos territoriales; la definición de un régimen político, administrativo y fiscal; desarrollar el marco institucional para el desarrollo territorial y la armonización del ordenamiento territorial con las entidades competentes.

Artículo 2°. *Objeto de la Provincia.* Las provincias Administrativas y de Planificación tendrán por objeto la planificación del desarrollo territorial, social, económico de territorio que lo conforma, promover las relaciones supramunicipales y la integración rural urbana bajo un enfoque de equilibrio territorial, equidad social e identidad cultural así como la coordinación de las acciones tendientes a organizar conjuntamente la prestación de los servicios públicos, el desarrollo rural y la gestión ambiental, a través de la ejecución de obras de ámbito regional y proyectos de desarrollo integral de alcance supramunicipal.

Artículo 3°. *Naturaleza jurídica.* Las provincias administrativas son entidades de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de las entidades que la conforman (artículo 17 de la Ley 1454 de 2011).

Artículo 4°. *Principios.* Para el establecimiento de provincias en Colombia se reconocerán y aplicarán los principios contenidos en el artículo 3° de la Ley 1454 de 2011 como son:

1. Soberanía y unidad nacional. El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.
2. Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.
3. Descentralización. La distribución de competencias entre la nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente

poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la nación los recursos necesarios para su cumplimiento.

4. Integración. Los departamentos y los municipios, ubicados en zonas fronterizas, pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado.
5. Regionalización. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de regiones de planeación y gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de regiones territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de regiones de planeación y gestión, regiones administrativas y de planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.
6. Sostenibilidad. El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.
7. Participación. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.
8. Solidaridad y equidad territorial. Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.

9. **Diversidad.** El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.
  10. **Gradualidad y flexibilidad.** El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.
- En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.
11. **Prospectiva.** El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.
  12. **Paz y convivencia.** El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.
  13. **Asociatividad.** El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.
  14. **Responsabilidad y transparencia.** Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.
  15. **Equidad social y equilibrio territorial.** La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Asimismo,

los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.

16. **Economía y buen Gobierno.** La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen Gobierno en su conformación y funcionamiento.

La ley determinará los principios de economía y buen Gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

17. **Multietnicidad.** Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales.

## CAPÍTULO II

### Conformación y Hechos Provinciales

**Artículo 5°.** *Constitución.* Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación, siguiendo lo indicado en el artículo 4 de la presente ley. Podrán integrar las PAP los resguardos indígenas y los consejos comunitarios reconocidos por el Ministerio del Interior como entidades territoriales y que guarden continuidad territorial con un municipio integrante de la provincia.

También podrán participar de la conformación de las provincias, territorios indígenas y de negritudes que estén reconocidos por el Ministerio de Interior, según lo que define el artículo 321 de la Constitución Política.

*Parágrafo 1°.* Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional. (Artículo 16 de la Ley 1454 de 2011).

**Artículo 6°.** *Conformación de las provincias Administrativas y de Planificación.* De acuerdo con lo ordenado por la Constitución y la Ley 1454 de 2011, corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas crear las provincias administrativas y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o el diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen

el censo electoral de los respectivos municipios previa autorización de los correspondientes concejos municipales.

En el caso de los territorios indígenas y negros que deseen vincularse a una provincia mediará la decisión que se deba tomar a través de sus autoridades según sus usos y costumbres. Su autoridad hará parte de la Junta Directiva de la Provincia.

Artículo 7°. *Trámite para su conformación.* Para el eficaz cumplimiento de lo determinado en el artículo anterior, se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Los promotores de las provincias administrativas y de planificación elaborarán el proyecto de constitución en donde precisen como mínimo: los municipios que pretenden integrarla, los hechos provinciales que justifican su creación y la voluntad política para su conformación.
- b) El proyecto se entregará a los respectivos concejos municipales para que autoricen la participación del municipio en la provincia administrativa y de planificación mediante acuerdo municipal.
- c) Los alcaldes de los municipios que integrarán las provincias administrativas y de planificación y el gobernador harán entrega a la Asamblea Departamental de los diferentes acuerdos municipales y del proyecto de constitución a la asamblea.
- d) La Asamblea Departamental procederá al estudio y los respectivos debates.
- e) La Asamblea Departamental, mediante ordenanza autorizará la constitución de la provincia administrativa y de planificación.

Artículo 8°. *Jurisdicción y domicilio.* La jurisdicción de cada provincia corresponde a la totalidad del territorio de los municipios que la conforman; el domicilio y la sede de la entidad será el municipio que se acuerde entre los municipios que integran la provincia. Podrá disponerse de sedes alternas.

Artículo 9°. *Adhesión de nuevos municipios a una provincia.* Para el ingreso de un nuevo municipio a una provincia ya constituida la Asamblea Departamental mediante ordenanza anexará el nuevo municipio integrante, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos para la constitución de la provincia. Con este propósito se deberá seguir el siguiente trámite:

1. Solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores.
2. Autorización de los correspondientes concejos municipales a la Asamblea Departamental de su interés de adherirse.
3. Contar con el visto bueno de la junta provincial a la cual se quiere adherir el nuevo municipio.

4. Aprobación de la mayoría de los votos mediante consulta popular a los habitantes de los municipios interesados y que la participación ciudadana haya alcanzado el 10% de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

Artículo 10. *Hechos provinciales.* Los hechos provinciales constituyen el fundamento, y justificación para la constitución de una provincia y corresponden a fenómenos territoriales, ambientales, físicos, sociales, económicos, tecnológicos, culturales, comunitarios, políticos y administrativos, que sean comunes, afecten o impacten simultáneamente a los municipios de la unidad territorial que desea conformarse como provincia administrativa y de planificación.

Artículo 11. *Criterios para la determinación de los hechos provinciales.* Para darle sustento a los fenómenos territoriales, ambientales, físicos, sociales, económicos, tecnológicos, culturales, comunitarios, políticos o administrativos, que constituyen un hecho provincial, se desarrollarán los siguientes criterios:

1. **Contexto geográfico.** Identificación de las características geográficas del territorio que tiene como propósito constituirse en provincia, con el propósito de establecer los elementos comunes y diferenciadores de carácter físico-espacial.
2. **Alcance territorial.** El impacto del fenómeno sobre el territorio y su cobertura espacial, bajo la consideración de sus costos y beneficios, cubre la escala provincial.
3. **Eficiencia económica.** El impacto de proyectos o acciones para intervenir el fenómeno sobre la estructura de los municipios que integran la provincia para generar nuevas economías de escala.
4. **Capacidad financiera.** Se requiere de inversiones que superen las capacidades locales individuales para llevar a cabo, las acciones, actuaciones o funciones que sean necesarias para intervenir en el fenómeno, que determine el hecho provincial.
5. **Capacidad técnica.** Es necesario que, las funciones, obras o servicios que se determinen sean necesarios para intervenir en el fenómeno, por su complejidad técnica o tecnológica, naturaleza de los recursos materiales, por los equipamientos o los métodos de gerencia y operación son más eficientes y eficaces en un nivel que supere las municipalidades.
6. **Organización político-administrativa.** El soporte institucional y administrativo que exige la atención del hecho provincial debe corresponder con un nivel superior al municipal, como la instancia administrativa más idónea y eficaz para entender y atender el problema o situación desequilibrante.

7. **Impacto social.** El fenómeno o hecho provincial incide en la población y en la comunidad.
8. **Protección al ambiente.** Requiere la atención y cuidado para determinar acciones que garanticen un ambiente sano, sostenible y sustentable de manera armónica y organizada entre los municipios que tienen y comparten recursos ambientales a lo largo de sus territorios.

### CAPÍTULO III

#### Competencias y funciones de las provincias

Artículo 12. *Competencias de las provincias.* Son competencias de la provincia, prestar conjuntamente servicios públicos, ejercer funciones para el desarrollo rural, y la gestión ambiental, la comunicación vial y el transporte, la interconexión y fortalecimiento de centros poblados rurales y corregimientos que dinamicen relaciones intermunicipales o con corredores estratégicos, a través de acciones administrativas propias o delegadas por el nivel departamental y nacional, ejecutar obras de interés común a dos o más municipios en el territorio provincial y las que complementen las competencias de los municipios, cumplir funciones de planificación y ordenamiento territorial de carácter supramunicipal con el propósito de procurar el desarrollo integral de sus territorios.

Artículo 13. *Funciones de las provincias.* Para el desarrollo de sus competencias las provincias administrativas y de planificación podrán ejercer las siguientes funciones, actuaciones, actividades, potestades, que deberán ser llevadas a los instrumentos internos de administración como los reglamentos y estatutos:

- a) Elaborar e implementar el Plan Estratégico Provincial.
- b) Identificar y regular hechos provinciales de conformidad con lo establecido en la presente ley, el proyecto de constitución de la provincia y la realidad de los municipios que la conforman.
- c) Gestionar lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental para la respectiva provincia.
- d) Propender por la coherencia y articulación de la planeación y el ordenamiento territorial entre los municipios que conforman la provincia.
- e) Establecer los lineamientos de ordenamiento territorial provincial en coordinación con el departamento, las Corporaciones Autónomas Regionales y los municipios.
- f) Ejercer la vigilancia, la supervisión, el control a la planificación territorial y la gestión predial que los municipios asociados acuerden.
- g) Liderar la gestión y ejecución de proyectos y obras previstas en los planes y componentes de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, en especial aquellas que impacten a dos o más municipios de la provincia.
- h) Participar en la gestión de los componentes programáticos de los Planes de Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas y Planes de Manejo de las Áreas Protegidas presentes en la totalidad de la jurisdicción o en parte de las provincias.
- i) Organizar en las condiciones permitidas conjuntamente la prestación de servicios públicos domiciliarios, de salud y educación.
- j) Gestionar y ejecutar los proyectos de ámbito provincial previstos en el Plan Estratégico Provincial.
- k) Diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos que sean de interés de los municipios.
- l) Ejecutar obras y proyectos de carácter provincial cuando sea parte de su función.
- m) Promover la generación de capacidades técnicas, administrativas y fiscales de las entidades territoriales que conforman la provincia.
- n) Suscribir contratos o convenios para que se ejecuten en los municipios de la provincia administrativa y de planificación.
- o) Gestionar ante el Gobierno nacional y departamental la delegación de competencias diferenciadas en aquellas funciones que la provincia esté en capacidad administrativa de asumir.
- p) Elaborar, en coordinación con las autoridades de sus municipios integrantes y con las de los niveles departamentales y regionales, planes de transporte que comprenda la totalidad, dos o más municipios de su jurisdicción.
- q) Gestionar recursos de cofinanciación de cooperación, tanto internacional como nacional, departamental, provincial, municipal; además de la conformación de alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos estratégicos.
- r) Diseñar, impulsar y ejecutar planes, programas y proyectos que permitan la integración de la ruralidad posibilitando mejorar la calidad de vida de los habitantes de las veredas y corregimientos, a través de la priorización en vías terciarias, la implementación de infraestructura, prestación y cubrimiento de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones y de servicios públicos domiciliarios para un desarrollo rural integral.
- s) Promover la adopción de mecanismos de integración contemplados en la Ley 1454 de 2011 y apoyar la conformación de espacios de concertación provincial con la participación de actores internacionales, nacionales, departamentales y municipales.

## CAPÍTULO IV

**Instrumentos de planeación**

Artículo 14. *Plan Estratégico Provincial.* Las provincias administrativas y de planificación contarán con un Plan Estratégico Provincial como un marco estratégico general de largo plazo con visión regional integrada; este plan les permitirá implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo provincial y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios que integran las provincias. La formulación y aprobación del plan estratégico provincial, debe efectuarse en consonancia con los planes del nivel nacional, departamental, regional y municipal en un horizonte de tiempo de doce (12) años.

*Parágrafo 1°.* La formulación del plan estratégico provincial, así como su seguimiento y evaluación, contará con la implementación y práctica de espacios, estrategias de participación ciudadana e integración de los sectores sociales, políticos, académicos y productivos, acorde a lo expuesto en la Ley 1454 y en el artículo 4° principios del ordenamiento territorial numeral 7) Participación, para lo cual contará con una estrategia de participación, promoción y divulgación de las diferentes etapas del plan, con el fin de lograr la vinculación y apropiación del instrumento por parte de los ciudadanos de los diferentes municipios.

*Parágrafo 2°.* El plan estratégico provincial tendrá un capítulo destinado al desarrollo rural integral con el que se fomenten las economías campesinas, la protección de cuencas hidrográficas, reservas naturales y se diagnostique la cobertura en educación, salud, vías y las tecnologías de la información y las comunicaciones, con el que el Gobierno nacional pueda optimizar el pago mediante obligaciones de hacer determinadas por ley.

*Parágrafo 3°.* Una vez formulado el Plan estratégico y antes de pasar a aprobación de la Junta Provincial, el Consejo de Planeación lo revisará y producirá un concepto sobre su contenido, proyecciones y plan de inversiones, así como el proceso de participación ciudadana que se llevó a cabo. A la Junta Directiva debe llegar tanto el Plan estratégico como el concepto del Consejo.

Artículo 15. *Planes sectoriales y sociales.* Con el fin de integrar acciones de diferentes sectores, se procederá a realizar articulaciones con los planes sectoriales de los diferentes niveles nacional departamental y municipal que puedan ser desarrollados por la provincia acorde a sus competencias y funciones con el fin de hacer una orientación estratégica que se vincule al Plan estratégico de la provincia. De igual forma se buscará integrar planes, programas y agendas sociales, gremiales y ciudadanas que posibiliten acciones de desarrollo conjunto entre el sector público, privado y social que desarrollen objetivos, políticas y estrategias en el marco de las competencias asignadas a las provincias.

## CAPÍTULO V

**Órganos de Dirección, Administración y Participación**

Artículo 16. *Órganos de Dirección y Administración.* Las provincias administrativas y de planificación estarán a cargo de una Junta Provincial, de un presidente de la Junta Provincial, del director.

Artículo 15. *Conformación de la Junta Provincial.* La Junta Provincial estará conformada por los siguientes miembros:

- a) El gobernador o su delegado.
- b) Los representantes legales de las entidades territoriales que integren la respectiva provincia administrativa y de planificación.
- c) Dos (2) concejales municipales designados democráticamente por los presidentes de dichas corporaciones públicas de elección popular de los municipios que conforman la provincia.
- d) Un diputado de la asamblea departamental, delegado por el presidente de esa corporación.
- e) Un representante del sector privado con actividad económica representativa en la jurisdicción de la provincia e integrante del consejo provincial de planificación elegido por el consejo provincial de planificación.
- f) Un representante de las organizaciones sociales con personería jurídica y sin ánimo de lucro con mínimo cinco años de existencia con actuación representativa en la jurisdicción de la provincia e integrante del consejo provincial de planificación, elegido por este consejo.
- g) Un representante de comunidades étnicas, en los casos que pueblos indígenas y/o comunidades negras integren la provincia.

*Parágrafo 1°.* La junta provincial será presidida por uno de los alcaldes de los municipios que la conforman, designado por los miembros de la junta provincial.

*Parágrafo 2°.* La participación de los alcaldes en la junta provincial es indelegable.

*Parágrafo 3°.* La junta provincial podrá tener invitados especiales u ocasionales, de conformidad con las necesidades temáticas en ejercicio de sus competencias.

Artículo 17. *Periodo.* El periodo del Gobernador o su delegado, de los alcaldes, de los representantes de los concejos municipales, deberá coincidir con el periodo constitucional para el que fueron elegidos. En caso de reemplazo de los mismos por falta absoluta lo será por el resto del periodo. El representante del sector privado y el representante de las organizaciones sociales sin ánimo de lucro, serán reemplazados a la mitad del periodo constitucional de los demás integrantes de la junta provincial.

Artículo 18. *Sesiones.* Las juntas provinciales se reunirán de manera ordinaria y extraordinaria. Los

estatutos definirán el número de sesiones y la forma de citación.

Artículo 19. *Quórum y votación.* Las reglas para sesionar, deliberar y tomar decisiones válidas, al interior de las juntas provinciales, serán las establecidas en los estatutos.

Artículo 20. *Atribuciones básicas de la junta provincial.* La junta provincial llevará a cabo las actividades que le sean aplicables y tengan relación con sus competencias. Además de lo consignado en sus estatutos, deberán tener como mínimo los siguientes componentes básicos:

a) **En materia de planificación del desarrollo armónico, integral y sustentable del territorio:** Declarar y adoptar los hechos provinciales, adopción del respectivo Plan Estratégico Provincial; definición y adopción de los lineamientos de ordenamiento territorial provincial en articulación con el Gobierno departamental; armonización del respectivo plan estratégico con los planes de desarrollo municipal de los municipios, el Plan de Desarrollo Departamental y los planes de ordenamiento ambiental con incidencia en su jurisdicción, a saber: planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, planes de manejo de acuíferos, planes de manejo de las áreas protegidas; con propósitos de fortalecer la capacidad administrativa y de planeación de los municipios que la integran, unificar y/o armonizar los instrumentos de ordenación y gestión catastral; establecer en los estatutos el procedimiento para elección, periodo y sesiones del Consejo Provincial de Planeación.

b) **En materia de prestación de servicios públicos:** autorizar a la provincia cuando a ello hubiera lugar, en la participación, en la prestación de servicios públicos, de manera subsidiaria, siempre que la regulación legal del respectivo servicios público así lo prevea o autorice e igualmente, autorizar a la provincia la participación en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de los municipios que la integran así lo ameriten.

c) **En materia de obras de interés provincial:** proponer a los alcaldes miembros de la provincia la presentación de proyectos de acuerdo ante los concejos municipales para, declarar de conformidad con el ordenamiento jurídico la declaratoria de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles necesarios para atender las necesidades previstas en el Plan Estratégico Provincial el decretar el cobro de la contribución de valorización de acuerdo a lo establecido en la ley.

d) **En materia fiscal:** la expedición anual del presupuesto anual de ingresos y gastos de la provincia, aprobar el plan de inversiones y el presupuesto anual de rentas y gastos de la provincia; con propósitos de fortalecimiento

de las capacidades fiscales de los municipios que la integran y de la provincia misma, unificar y/o armonizar los sistemas tributarios locales.

e) **En materia administrativa:** autorizar al representante legal para celebrar convenios y contratos, como para celebrar las alianzas que requiera la entidad para su funcionamiento y cumplimiento del objeto institucional; también delimitar los límites, naturaleza y cuantía cuando sea necesario, la autorización al director para negociar empréstitos, contratos de fiducia pública o mercantil; y la ejecución de obras por el sistema de concesiones, según el ordenamiento jurídico, adopción o modificación de los estatutos de la provincia y de planificación, aprobación de la planta de personal al servicio de la provincia, así como las escalas de remuneración, autorización de la participación de la provincia administrativa y de planificación en la constitución y organización de sociedades, asociaciones, corporaciones y/fundaciones o el ingreso a las ya existentes, nombramiento de director de la provincia administrativa y de planificación.

f) **En materia de conciliación:** cuando existiere un conflicto entre municipios pertenecientes a la provincia administrativa y de planificación o entre este esquema asociativo con otra de similar característica al que pertenezca algún municipio que hace parte de la provincia, por la implementación del plan estratégico provincial, los alcaldes y miembros de la junta quedarán impedidos para votar o tomar decisiones respecto al tema en conflicto, y será la junta quien tome de decisión final en cuanto a la solución del mismo.

*Parágrafo.* Para el cumplimiento de las tareas propias de la Junta Directiva, esta podrá crear los comités que considere oportunos los cuales se integran con funcionarios de los respectivos municipios y entidades indígenas y negras en los casos pertinentes.

Artículo 21. *De la presidencia de la Junta Provincial y sus atribuciones.* La presidencia de la Junta provincial deberá ser ejercida por uno de los alcaldes de los municipios miembros, y para el periodo que determine en los estatutos o reglamento interno según sea el caso. Las atribuciones que ejercerá quien ostente la presidencia deberán ser desarrolladas en los estatutos.

Artículo 22. *De la Dirección de la Provincia Administrativa y de Planificación.* La dirección de las provincias como esquema asociativo territorial y en calidad de entidad pública deberá ser ejercida por un director ejecutivo que será designado en la forma en que determinen los estatutos. El director será el representante legal de la Provincia Administrativa y de Planificación.

El director ejecutivo de la respectiva provincia deberá presentar un informe de gestión anualmente, el cual deberá ser aprobado por la Junta Directiva.

Artículo 23. *Del Consejo Provincial de Planeación (CPP)*. La Provincia Administrativa y de Planificación contará con un Consejo Provincial de Planeación. El Consejo estará integrado por las personas que designe la Junta provincial de las organizaciones que se inscriban y que tengan presencia en el territorio provincial. Dichos consejos deberán estar integrados como mínimo por representantes de los siguientes sectores.

1. Ciudadanas (veedurías, derechos ciudadanos, cívicas),
2. Ambientales (ecológicas, del hábitat, recursos naturales),
3. Sociales (comunales, comunitarias),
4. Campesinas (organizaciones integradas por población residente en el área rural, con identidad cultural campesina y dedicadas a actividades agropecuarias).
5. Culturales (manifestaciones del arte, la literatura, historia).
6. DD.HH y Paz (víctimas, desplazados, de defensa de derechos humanos, de reconciliación y paz).
7. Productivas (de los diferentes sectores económicos).
8. Poblacionales (mujeres, jóvenes, tercera edad, LGTB).
9. Étnicas: Donde existan pueblos indígenas y negritudes.

Parágrafo 1°. El Consejo de Planeación Provincial se reunirá por cuenta propia, de manera periódica y en especial para la construcción de los conceptos que debe emitir sobre el Plan Estratégico, Presupuesto e Informe de Gestión de la Provincia.

Las reglas generales de selección y procedimientos para su conformación, serán definidas en los estatutos de cada provincia; las específicas para su operación serán objeto de su reglamento interno.

Artículo 24. *Funciones del Consejo Provincial de Planeación*. Las siguientes son funciones del Consejo Provincial de Planeación:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Estratégico Provincial.
2. Organizar y coordinar una discusión amplia a nivel de los municipios que integran la provincia, del proyecto del Plan Estratégico Provincial, mediante la organización de reuniones con la participación de los sectores que integran dicho consejo, con el fin de garantizar la participación ciudadana.
3. Formular recomendaciones a la Junta Provincial sobre los contenidos y forma del plan.
4. Conceptuar sobre el proyecto de Plan Estratégico Provincial, la definición y

adopción de los hechos provinciales, la formulación de lineamientos de ordenamiento territorial en articulación con la gobernación y otros planes de ordenamiento ambiental.

5. Presentar concepto sobre el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Provincia
6. Presentar observaciones al informe de Gestión de la Provincia, el cual deberá ser presentado por el Director Ejecutivo anualmente, sobre la forma, contenidos y fecha de presentación.

Parágrafo 1°. La Provincia Administrativa y de Planificación prestará al Consejo Provincial de Planificación el apoyo administrativo, logístico y financiero que sea indispensable para cumplir sus funciones.

## CAPÍTULO VI

### Financiación, patrimonio y rentas

Artículo 25. *Fuentes de financiación*. Las provincias administrativas y de planificación deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000, la Ley 819 de 2003.

El patrimonio y rentas de las provincias estarán constituidos por:

- a) El producto de la sobretasa hasta del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva Provincia Administrativa de Planificación, previa determinación de los alcaldes pertenecientes a la Junta Provincial.
- b) Contratos Plan. Las provincias para ejercer las competencias delegadas por parte de la nación y/o el departamento, recibirán los recursos económicos que el contrato plan establezca. En cumplimiento del artículo 18 de la ley 1454 se priorizará la firma de contratos plan con esquemas asociativos como las PAP.
- c) Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos como las provincias Administrativas y de Planificación podrán acceder a los recursos dispuestos en él.
- d) Créese una subcuenta en el Fondo Nacional Ambiental con destino a las provincias Administrativas y de Planificación que les permita financiar las acciones de gestión ambiental.
- e) El departamento aportará a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen las Asambleas y los municipios el porcentaje sobre los mismos ingresos que determinen los concejos respectivos.
- f) Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos.
- g) Las donaciones que perciba de entidades públicas o privadas.

- h) Los ingresos que perciba por desarrollo de obras o proyectos.
- i) Los demás recursos de cofinanciación o cooperación que gestione y reciba para adelantar sus funciones, programas y proyectos.
- j) Los recursos que reciba por la ejecución de contratos o convenios plan y de delegación.
- k) Los recursos que directamente gestione, o los que reciba en virtud de convenios o contratos, correspondientes a los gastos administrativos de la ejecución de proyectos.
- l) Los rendimientos de sus recursos y aportes.
- m) Los demás recursos que perciba en desarrollo de su objeto.

Artículo. 26. *Incentivos a la conformación de provincias Administrativas y de Planificación.* Con el fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad social, sostenibilidad ambiental, equilibrio territorial, paz y convivencia previstos en la Ley 1454 de 2011, la nación y los departamentos promoverán la conformación de provincias administrativas y de planificación a través de incentivos para que se asocien e integren municipios de diferente categoría. El incentivo consistirá en la financiación del primer año de funcionamiento de la provincia con equipo básico: Director ejecutivo, secretario y gestor de proyectos.

Artículo 27. *Presupuesto.* Para el adecuado funcionamiento de las provincias, anualmente se constituirá y aprobará el presupuesto de ingresos y gastos.

## CAPÍTULO VII

### Controles y otras disposiciones

Artículo 28. *Garantías.* Como entidad pública, los bienes y rentas de la Provincia Administrativa y de Planificación son de su propiedad exclusiva, gozarán de las mismas garantías que los bienes públicos.

Artículo 29. *Control Fiscal y de Gestión.* El control fiscal y de gestión de las provincias Administrativas y de Planificación se realizará, de acuerdo a las normas vigentes que rigen dicho control en Colombia para este tipo de entidades.

Artículo 30. *Contratos.* Los contratos que celebren las provincias administrativas y de planificación se someterán a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 31. *Actos provinciales.* Los actos que expidan las provincias administrativas y de planificación en ejercicio de sus funciones administrativas, se expresarán en forma de acuerdos para las decisiones de la Junta Provincial y de resoluciones para las que defina el Director Ejecutivo. Las decisiones que amparan tanto los acuerdos como las resoluciones son actos de naturaleza administrativa y se sujetarán a las disposiciones del

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 32. *Control jurisdiccional.* El control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones de las provincias administrativas y de planificación será de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Artículo 33. *De la pertenencia a más de un esquema asociativo territorial.* Los municipios que de manera simultánea pertenezcan a una Provincia Administrativa y de Planificación y a otra forma de esquema asociativo territorial y cuando se presente algún tipo de conflicto entre las determinaciones político-administrativas y de planificación territorial del plan estratégico provincial, el alcalde del respectivo municipio y demás miembros que sean parte de la junta provincial perteneciente al respectivo municipio, quedaran impedidos para tomar decisión alguna respecto al tema a tratar y será la junta provincial quien tome la determinación a tomar. Una vez tomada la decisión respecto al tema en conflicto, el alcalde y los concejales de la respectiva entidad territorial determinarán a cuál de los esquemas asociativos continuará perteneciendo y a cuál no.

Artículo 34. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. INTRODUCCIÓN

El concepto de provincias ha sido implementado a lo largo y ancho de la conformación de la nación y el Estado en Colombia, antes de la Constitución de 1991 las provincias habían sido una forma adoptada en la que se dividió el territorio colombiano; pero este concepto de provincias que por su forma se asemejaba más a las del federalismo, ya que en la República de la Nueva Granada se adoptó la división territorial en provincias, cantones y distritos parroquiales, las cuales contaban con gobernadores y cámaras provinciales; para 1856 existían 36 provincias dotadas con su propia Constitución, pero con una reforma a la Constitución en 1854, se permitió la formación de estados, variando así el concepto de provincias<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Aguilera Peña Mario, en <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/division-politica-administrativa-de-colombia>

Esto significa que, a lo largo de la historia colombiana, las entidades territoriales con rasgos en común han intentado asociarse bajo algún esquema para alcanzar un objetivo común, pero las múltiples reformas constitucionales que se han dado en el país, a la vez han incidido en que estos esquemas asociativos no hayan podido desarrollarse a profundidad, primero fueron las provincias, luego los estados y hoy los departamentos.

La constitución de 1991 recoge el término de provincias, pero no bajo la figura implementada durante la República de la Nueva Granada, sino, bajo un nuevo concepto en el que se posibilita la asociación de varios municipios o territorios indígenas, circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento. Todo esto conlleva que la formación de la nación en Colombia ha buscado siempre encontrar la estructura territorial que mejor se acople a las múltiples características de la geografía colombiana, las diferentes expresiones culturales y a la riqueza étnica, artística y poblacional que hay en el país; presentándose varias propuestas que en ocasiones no daban respuesta a las necesidades de los colombianos que están asentados en los territorios más recónditos e inhóspitos de la geografía colombiana, a cientos de lugares en la Colombia profunda donde no ha podido llegar el Estado a cumplir su función y garantizar a los asociados todo aquello que estos demandan.

Es una verdad de perogrullo que Colombia es un país de regiones, con una riqueza cultural, artística, en dialectos y lenguas, así como en saberes ancestrales y la más rica biodiversidad, regiones con las que se tiene una cuenta pendiente al ser un país con una alta tendencia al centralismo.

A partir de la Constitución de 1991 se ha propendido por la integración territorial bajo diversas formas o esquemas asociativos, ya sea a través de áreas metropolitanas, regiones administrativas de planificación, regiones entidades territoriales, las asociaciones de departamento y municipios, entre otras que ya han sido o vienen siendo normativizadas, correspondiendo cada una a una realidad local y territorial, faltando por desarrollar el marco normativo para las provincias Administrativas de Planificación, que es lo pretendido por este proyecto de ley.

## 2. PROBLEMÁTICA

Las realidades de los municipios en Colombia demuestran que estos afrontan un sinnúmero de problemáticas de índole administrativo, fiscal, financiero, social, ambiental, seguridad, pobreza y desigualdad. Pero a la vez tiene grandes riquezas naturales, sociales, culturales y una población con alta calidez humana que a la vez necesitan ser administradas, pero con el esfuerzo en muchos casos, de los municipios en solitario y de sus mandatarios no es suficiente para alcanzar los niveles óptimos que posibiliten un desarrollo humano sostenible, por lo que se hace necesario aunar esfuerzos entre

entidades territoriales para gestionar de manera eficiente sus recursos.

Otros esquemas asociativos como las áreas metropolitanas o las asociaciones de municipios no representan una posibilidad para que estas entidades territoriales se adscriban y así poder gestionar planes, programas y proyectos que faciliten un desarrollo integral, por lo que se ven en la necesidad de seguir gestionando sus recursos de forma individual.

La Corporación para la Participación Ciudadana - Conciudadana, enuncia en los textos sobre las provincias Administrativas y de Planificación en Antioquia que: *“Desde el año 2011, cuando se sancionó la Ley 1454 de Ordenamiento Territorial, que abrió la posibilidad a la creación de provincias Administrativas y de Planificación, se observó que no se desarrollaron a detalle las competencias y funciones, así como sus órganos de Gobierno, los instrumentos de gestión y la financiación. Por ello, es preciso aclarar que la Asamblea Departamental cuando se refiere a estos asuntos en la Ordenanza 68 de 2016, se refiere a la figura de Área Metropolitana y toma como referencia de ella estos elementos, hasta tanto una ley no los establezca específicamente para las provincias. Dicho en otras palabras: a falta de una ley de provincias, se tomó como referencia lo dicho para áreas metropolitanas, que al igual que las provincias, también cumplen un rol como esquema asociativo de municipios. En la medida en que las provincias Administrativas y de Planificación creadas en el departamento de Antioquia han empezado a funcionar, se han detectado necesidades y propuestas más específicas para su organización y funcionamiento, las cuales requieren de reglas de juego más claras y garantistas para las provincias. Con base en estas experiencias, se está elaborando un proyecto de ley para llevar al Congreso de la República<sup>2</sup>.*

Por tanto, se hace necesario una ley que regule de manera específica los esquemas asociativos de provincias administrativas de planificación, de forma tal que corresponda a las dinámicas propias de los municipios y que a su vez estos determinen cuál es el mejor esquema para el desarrollo integral de los territorios.

## 3. OBJETIVOS

### 3.1. General

Establecer las normas generales para la organización de provincias Administrativas y de Planificación como esquemas asociativos territoriales.

### 3.2. Específicos

- Dotar a las entidades territoriales de los recursos normativos para la conformación de las provincias Administrativas y de Planificación.

<sup>2</sup> <http://conciudadania.org/images/contenidos/noticias/2018/SEPTIEMBRE/PLEGABLE.pdf>

- Promover la articulación supramunicipal e integración rural y urbana bajo un enfoque de equidad social, diversidad cultural, gestión ambiental y desarrollo integral.

#### 4. JUSTIFICACIÓN

Desde la formación como Estado nacional se ha discutido en múltiples ocasiones cuál era la forma de Estado más conveniente o adecuada que se adaptara a la realidad del país de regiones que es Colombia, por eso desde la época de la colonia las discusiones fueron entre centralistas y federalistas; pasando por estos dos modelos durante lo largo y ancho de la historia colombiana hasta llegar a la deliberación de la Constitución de 1991 donde también se retomó esa vieja temática donde tenuemente aparecieron voces que hablaron del Estado autonómico o el Estado de regiones; pero al final prevaleció la idea que se expresa en el artículo 1° de la Constitución, es decir que Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

La Ley de Ordenamiento Territorial, obedeciendo al mandato constitucional estableció la distribución entre las competencias de la nación y las entidades territoriales, e igualmente definió los instrumentos para el desarrollo territorial y estableció las normas generales para la organización territorial; es así que esta misma disposición normativa enunció cuáles serían los esquemas asociativos territoriales de la siguiente manera:

“Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios”<sup>3</sup>.

De los esquemas asociativos mencionados referidos a entidades territoriales bajo la categoría de municipio tenemos que:

- Áreas metropolitanas cuentan con la expedición de la Ley 1625 de 2013 que las ha dotado de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley.
- Asociaciones de Municipios se encuentra regulada en el capítulo IX de la Ley 136 de 1994 y definido en la Ley 1454 de 2011.

Quedando pendiente la regulación y reglamentación para las provincias Administrativas y de Planificación, por consiguiente, se hace necesario el desarrollo normativo para este esquema asociativo si tenemos en cuenta que en los 1101 municipios de Colombia y según el Informe de Medición de

desempeño Municipal en 2017, en el componente de los resultados de desarrollo se concluyó<sup>4</sup>:

- *Los retos no son tan heterogéneos entre grupos de capacidades iniciales como en el componente de gestión, es decir, no siempre los municipios con mayores recursos y más urbanos están mejor. Esto se debe a los resultados del componente de seguridad, en donde los municipios de menores capacidades iniciales están relativamente mejor.*
- *Todos los municipios tienen altos rezagos en servicios públicos y educación independientemente de su nivel de capacidades iniciales.*
- *En promedio, las ciudades tienen la puntuación más baja en la dimensión de seguridad y convivencia, por lo que es uno de sus principales retos. Esto se debe a la frecuencia con que se presentan por ejemplo hurtos, los cuales suelen ser particularmente altos en las ciudades en comparación a los demás municipios.*

De lo anterior se puede colegir la necesidad de fomentar la asociatividad de los municipios en Colombia, toda vez que es pertinente desarrollar estrategias prácticas que posibiliten la integración de los entes territoriales ya que estos comparten elementos en común como: *paisajes, ecosistemas, cuencas hidrográficas, áreas protegidas, zonas marino-costeras y espacios transformados tales como áreas de desarrollo, áreas conurbadas, ejes o corredores de desarrollo, entre otros, que superan los límites político-administrativos de las entidades territoriales. Estos espacios requieren de figuras asociativas para abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supramunicipales, subregionales, supradepartamentales o regionales. En este contexto, las figuras asociativas son instrumentos de articulación y desarrollo territorial, que parte de las propias entidades territoriales de manera cooperativa para abordar problemas y temáticas conjuntas*<sup>5</sup>.

#### 5. MARCO LEGAL

Como ya se ha mencionado, se hace necesario el desarrollo normativo para la conformación y la organización de los esquemas asociativos territoriales de las provincias, toda vez que existe el marco legal para otros esquemas de asociación territorial contenidos en la ley, pero aún no se ha regulado lo concerniente a los provincias Administrativas de Planificación, en el contexto normativo colombiano se encuentra referente al tema que:

El artículo 321 de la Constitución política de Colombia determina:

<sup>4</sup> [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados\\_MDM\\_2017.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2017.pdf) pág. 24

<sup>5</sup> Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales en Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Febrero del 2013.

<sup>3</sup> Artículo 10. Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

“las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias<sup>6</sup> que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que le asignen la ley y los municipios que las integran”.

El mandato constitucional anterior no ha sido desarrollado más que de manera enunciativa en la Ley 1454 de 2011 así:

**Artículo 9°. Objeto.** El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles.

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.

El Gobierno nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3° de la presente ley...

**Artículo 10. Esquemas asociativos territoriales.** Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.

Pero ya de manera un poco más específica, la Ley 1454 de 2011 prescribe lo siguiente:

**Artículo 16. Provincias administrativas y de planificación.** Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental”.

Las citas normativas que anteceden puede decirse es lo que hasta el momento se ha desarrollado en el orden nacional, tenemos, entonces, que los esquemas asociativos de los que trata la Ley 1454 de 2011, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, asociaciones de áreas metropolitanas, asociaciones de departamentos y provincias administrativas y de planificación, entre otros, han carecido de profundización normativa a excepción de las áreas metropolitanas la cual cuenta con la Ley 1625 de 2013.

Ante este vacío la pretensión del siguiente proyecto de ley es organizar de manera amplia para el territorio nacional una ley que regule el esquema asociativo de las provincias Administrativas y de Planificación.

Hoy cobra capital importancia dicho proyecto de ley ya que algunos departamentos vienen trabajando en la asociación a través de provincias administrativas y de planificación, caso especial es el departamento de Antioquia con 5 provincias ya constituidas en uso de la expresión de la Ley 1454 que dio la competencia a la Asamblea Departamental para generar una ordenanza en tal sentido.

Para el caso de Antioquia es la Ordenanza 068 de 2017, con su posterior modificación mediante la Ordenanza 025 de agosto de 2017, ha servido de marco general para el esquema asociativo en el departamento, sin embargo, la misma ordenanza en su artículo 2° manifiesta ser un régimen transitorio mientras que se expidan las normas pertinentes.

## 6. ANTECEDENTES

Se ha esbozado que el departamento de Antioquia cuenta con 5 provincias constituidas mediante ordenanzas departamentales, todas bajo el régimen transitorio del que habla el artículo 2° de la ordenanza 068 de 2017:

“para las provincias administrativas y de planificación en su calidad de esquema asociativo territorial y ante los vacíos normativos<sup>7</sup>. Se tendrá en cuenta para su organización, funcionamiento y administración y mientras que se expidan las normas pertinentes<sup>8</sup>, las figuras, instrumentos, componentes y mecanismos pertenecientes a otros esquemas asociativos territoriales”.

La Ordenanza 068 tiene como fin establecer las normas generales para la creación y organización de las provincias Administrativas y de Planificación en el departamento de Antioquia, aun así es evidente el vacío para otros departamentos y la misma ordenanza de manera explícita, como ya se citó, en su artículo 2° expresa de que de lo que se trata es de un régimen transitorio, esta ordenanza posteriormente fue modificada en cuanto a la composición de la Junta provincial por la Ordenanza 025 de 2017, pero en todo caso no suplió el vacío normativo de

<sup>7</sup> Subrayas fuera del texto original

<sup>8</sup> Subrayas fuera del texto original

<sup>6</sup> Subrayas fuera del texto original.

orden nacional para estos esquemas asociativos, toda vez que no tiene competencia una ordenanza para hacerlo y que sigue a la espera de la regulación nacional.

A manera de recuento histórico y como esbozo general que permita evidenciar aún más la necesidad de una ley que desarrolle las PAP haremos una pequeña síntesis de lo alcanzado hasta ahora en el departamento de Antioquia:

- Ordenanza 068 de 2017

La ordenanza 068 de 2017 “**por la cual se establece el marco general para la creación y organización de provincias administrativas y de planificación en el departamento de Antioquia**” fue discutida durante el año 2016 en el departamento, aprobada de conformidad con la ley en el seno de la Asamblea Departamental y Sancionada por el señor Gobernador de Antioquia el 2 de enero de 2017.

De lo que trata la ordenanza es de establecer un marco general para las provincias Administrativas y de Planificación, en dicho propósito conserva analogías con el esquema asociativo de área metropolitana pero también establece diferencias profundas con este en cuanto al espíritu de uno y otro y a la estructura vertical de los órganos directivos del área frente a la relación simétrica que conservan los mandatarios locales de la provincia.

En lo referido a las características similares entre la Ley 1625 de 2013, ley de áreas metropolitanas, y la Ordenanza 068 de 2017, ordenanza marco de provincias, encontramos:

1. Actuaciones y actividades a realizar
2. La definición de Hecho Provincial y Hecho Metropolitano
3. Los criterios para la determinación de los Hechos Provinciales y los Hechos Metropolitanos.
4. El mandato para la formulación de un Plan Provincial y un Plan Metropolitano.
5. Naturaleza jurídica de ambos esquemas es el de Entidad administrativa.

En relación a diferencias normativas entre la Ley 1625 de 2013 y la Ordenanza 068 de 2017 encontramos:

1. Financiación: las Áreas Metropolitanas (artículo 28) tienen el producto de la sobretasa del dos por mil sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción. Las provincias no tienen dicha sobretasa.
2. Objeto: las Áreas buscan un ordenamiento del territorio en torno a un municipio núcleo. En Provincia el modelo centro periferia no es el abordado y los municipios tejen relaciones horizontales.
3. Jurisdicción y domicilio. En el Área dada la existencia del municipio núcleo la sede corresponde a este, en la Provincia es el determinado por su Junta Provincial.

4. Elección de Director: en el Área es potestad del Presidente Metropolitano presentar la terna, en Provincia a todos los miembros de la Junta Provincial les asiste este derecho
5. El presidente del esquema asociativo en Área Metropolitana es el alcalde del municipio núcleo, en provincia es cualquier alcalde de la Junta Provincial.
6. El plan integral de desarrollo, el Plan de inversiones y el Presupuesto anual de rentas y gastos y la elección del director debe contar para el esquema de área con el voto positivo del presidente de la Junta, en el esquema asociativo de Provincia el Presidente no tiene poder de veto.
7. La conformación de la Junta metropolitana y la Junta Provincial es otra gran diferencia entre los esquemas asociativos, en el primero los Concejales tienen 2 asientos de los cuales uno pertenece al municipio núcleo, en provincia la ordenanza 068 no contempló la participación de los Concejales, de ahí la modificación que surgió con la ordenanza 025.

- Ordenanza 025 de 2017

La ordenanza 025 de 2017 concretamente de lo que trata es de una modificación al artículo 17 de la Ordenanza 068 de 2017 en la cual se establecía la conformación de la Junta Provincial, no obstante, dicha modificación no avanzó hasta dar la posibilidad a los concejos municipales de hacer parte íntegra de la Junta Provincial, sino que simplemente les permitió tener dos representantes.

La ordenanza plantea en su artículo 1º:

“Modifíquese el artículo 17 de la Ordenanza 68 de 2107. En Consecuencia, dicho artículo quedará de la siguiente manera:

Artículo 17. **Conformación de la junta provincial.** Este órgano de dirección, estará conformado por los siguientes miembros:

1. El Gobernador o su delegado.
2. Los alcaldes de cada uno de los municipios que integran la respectiva Provincia Administrativa y de Planificación.
3. Dos (2) representantes de los concejos municipales designados democráticamente por los presidentes de dichas corporaciones públicas de elección popular.

La Ordenanza 025 de 2017 modificó la Junta Provincial pero no dio participación directa a los concejales en dicha junta, sino que les facultó para elegir sus dos representantes, caso contrario sucede en el esquema de área metropolitana.

Expresada de manera comparativa la Ordenanza 068 y la 025 con la ley de áreas, toda vez que se ha planteado que ante el vacío normativo existente para las PAP se basaron especialmente en la Ley 1625 de 2013, encontramos que se trata a pesar de las

coincidencias de un esquema asociativo diferente que le urge ser reglamentado, máxime si ya tenemos para el caso del departamento de Antioquia 5 provincias constituidas mediante ordenanzas departamentales.

- Ordenanza 54 de 2016

La Ordenanza 54 del 22 de diciembre de 2016 **“por medio de la cual se crea la Provincia administrativa y de planificación de “Cartama” en el departamento de Antioquia”** fue la punta de lanza de la proliferación de este tipo de esquemas asociativos en el país.

La provincia de Cartama, dejaba para la historia un elemento planificador del cual ya se venía hablando y era el hecho de que allí donde terminan los límites geográficos y administrativos no necesariamente terminan los políticos, espacios de frontera entre una municipalidad y otra se encontraban en dificultades jurídicas para ser invertidas por el Estado, el organizarse alrededor de una cuenca permitía resolver de manera conjunta los problemas territoriales.

La provincia de Cartama, como lo expresa el artículo primero de la ordenanza que se viene citando, está constituida por los municipios de **Jericó, Támesis, Montebello, Pueblo Rico, Valparaíso, Garamanta, Tarso, Fredonia, Venecia, Santa Bárbara y La Pintada**. 11 municipios organizados en torno a la cuenca de Cartama planean de manera conjunta el territorio al suroeste de Antioquia.

- Ordenanza 04 de 2018

Siguiendo el ejemplo de sus vecinos, también en el Suroeste de Antioquia, el 14 de marzo de 2018 se da la ordenanza 4 **“por medio de la cual se crea una provincia administrativa “la provincia administrativa y de planificación (PAP) de Penderisco y Sinifaná en el departamento de Antioquia”**.

La provincia de Penderisco y Sinifaná está conformada por los municipios de **Amagá, Angelópolis, Anzá, Betulia, Caicedo, Concordia, Titiribí y Urrao**. 8 municipios siguen el mismo esquema de organizarse alrededor de la cuenca de Penderisco y Sinifaná, conservaba también como Cartama una prohibición de no superar el 10% en gastos de funcionamiento, ya que para la fecha se empezaba a temer que se convirtieran en esquemas burocráticos solamente.

- Ordenanza 6 de 2018

La Ordenanza 06 del 14 de marzo de 2018 **“por medio de la cual se crea una provincia administrativa “la provincia administrativa y de planificación (PAP) de La Paz en el departamento de Antioquia”** se constituía en la muestra que el esquema asociativo salía de la región suroeste del departamento y pasaba al oriente, subregión donde la sociedad civil desde hacía más de 20 años hablaba del esquema asociativo, pero que a la fecha no había logrado concretarlo.

A su vez la provincia de La Paz, conformada por los municipios de **Argelia, Nariño, La Unión y Sonsón**, permitió avanzar en el debate, aunque no se resolvió, de si las provincias podían nacer con hechos provinciales implícitos, ya que bajo el artículo 14 de la ordenanza 068 los criterios para la determinación de un Hecho Provincial son el alcance territorial, la eficiencia económica, la capacidad financiera, la capacidad técnica, la organización política administrativa y el impacto social; si la paz era considerada un hecho común para estos 4 municipios debía posteriormente en la Junta Provincial determinarse como Hecho Provincial, pero no debía ir implícito en su nombre, fue uno de los argumentos expuestos en el seno de la Asamblea Departamental de Antioquia; no obstante, no encontró apoyo mayoritario y la provincia finalmente se creó bajo el nombre de Provincia de La Paz.

- Ordenanza 05 de 2018

La Ordenanza 5 del 16 de marzo de 2018, **“por medio de la cual se crea una provincia administrativa “la provincia administrativa y de planificación (PAP) de San Juan en el departamento de Antioquia”** conformada por los municipios de **Andes, Betania, Ciudad Bolívar; Hispania, Jardín y Salgar**. Estos 6 municipios se convertían en la 4ª provincia que conocía el país jurídicamente conformada.

- Ordenanza 11 de 2018

La Ordenanza 11 del 3 de julio de 2018 **“por medio de la cual se constituye “La Provincia Administrativa y de Planificación (PAP) “del Agua, Bosques el Turismo” en el departamento de Antioquia, conformada por 12 municipios: Alejandría, Cocorná, Concepción, Granada, Guatapé, El Peñol, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Vicente y San Rafael**, era la materialización del trabajo de organizaciones sociales que hacía más de 20 años venían proponiéndole al país que se desarrollara este esquema asociativo, así pues fue la más debatida socialmente, al punto de que gracias al papel destacado de la Asociación de Concejales del Oriente Antioqueño (ACORA) se modificó la ordenanza 068 y se dio asiento a representantes de los Concejos en la Junta Provincial, también por la participación social, se definió mediante mesas de trabajo el nombre de esta, dando cabida así a las 3 microrregiones que la componen (altiplano, embalses y bosques).

Esta provincia ha mostrado su gran dinamismo, a la fecha tiene conformada toda su estructura administrativa, director, consejo territorial de planeación, su línea estatutaria y firmó con la Gobernación de Antioquia el primer convenio interadministrativo entre una provincia y una entidad territorial.

A manera de síntesis se puede decir que a la fecha **41 municipios de Antioquia están organizados**

**administrativamente bajo el esquema asociativo de provincia** a la espera de ser reglamentados desde el nivel nacional, en tal sentido, el proyecto de ley que se pone a consideración pretende subsanar el vacío normativo existente a la vez que reconocer las potencialidades de la asociatividad, principal elemento que posibilita el fin esencial de la descentralización administrativa.

Cabe anotar que recogieron elementos normativos de la Ordenanza 068 de 2017 de la Asamblea Departamental de Antioquia que fueron integrados a las disposiciones normativas de este proyecto de ley.

Pero no solo existen los ejercicios y las conformaciones de las provincias Administrativas de Planificación en el departamento de Antioquia, también hay experiencias en cuanto a la conformación de este esquema asociativo en otros departamentos como en Santander, siendo este, tal vez el departamento pionero en impulsar este esquema asociativo:

- Decreto Departamental 264 de 2014

Establece los lineamientos para la conformación de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP).

- Ordenanza número 012 de 2016

Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo “Santander Nos Une” 2016-2019, se autoriza al señor Gobernador del departamento de Santander para crear las provincias Administrativas y de Planificación (PAP) e igualmente para expedir los correspondientes actos administrativos y ejecutar el proceso de implementación y desarrollo de las mismas. Lo anterior se verifica en el párrafo 1 del artículo décimo quinto de la ordenanza antes mencionada: “Párrafo 1º Las provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Santander son: la Provincia de Vélez, Provincia Comunera, Provincia de Guanentá, Provincia de García Rovira, Provincia de Soto Norte, Provincia Metropolitana y Provincia Yarigués”.

- Decreto número 0147 de julio de 2017

“Por el cual se crean las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Santander”. Creación: Créanse las siguientes Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Santander: Comunera, García Rovira, Guanentá, Soto Norte, Vélez, y Yarigués<sup>9</sup>.

- La Ordenanza 045 de 2017

Autoriza al señor Gobernador hasta el 31 de agosto de 2018 para que conforme, modifique o adicione las provincias Administrativas y de Planificación de Santander.

## 7. Contenido del proyecto

El proyecto de ley cuenta con 34 artículos divididos en siete capítulos, contiene una primera

parte en la que se disponen las normativas para la conformación, el objeto, la naturaleza y las funciones de las provincias Administrativas y de Planificación y en la segunda parte se encuentran los instrumentos con los que cuenta este esquema asociativo para poder tener la capacidad de acción que le permita tener una estructura con la que pueda ejecutar los planes, programas y proyectos para el desarrollo de la Provincia de Administración y Planificación.

Además contempla la posibilidad de ampliar la Junta Provincial para que la ciudadanía pueda participar activamente en el fortalecimiento de la provincia, de participación directa a los Concejales en la Junta Provincial, sin dificultades de violar el régimen de incompatibilidades para los servidores públicos, fortalece los mecanismos de financiación de las provincias, concreta las oportunidades del sistema de delegación de competencias de nuestro ordenamiento jurídico, genera la oportunidad para municipios nuevos que quieren adherir a una provincia existente, a grandes rasgos estas y otros elementos desarrollados a mayor profundidad en el grueso del proyecto de ley son las pretensiones de esta iniciativa que hoy se presenta para la discusión.

## 8. Agradecimientos y reconocimiento

Este proyecto de ley es fruto del trabajo colaborativo y mancomunado entre una serie de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y representantes de instituciones públicas del suroeste y el oriente de Antioquia, que desde hace varios años se dieron a la tarea de pensarse esta subregión de forma articulada e integrada y para lograr este objetivo comprendieron la necesidad de aportar al marco legislativo colombiano para desarrollar el esquema asociativo de las provincias, el cual resultaba ser el más idóneo para el proyecto regional de algunos municipios de estas subregiones.

Algunos actores de este trabajo colaborativo fueron:

- Consuelo Montoya Giraldo, corporación CEAM.
- Nelson Restrepo, Corporación para la participación ciudadana - conciudadanía.
- Édgar Augusto Villegas, alcalde de Marinilla, presidente de la Provincia del Agua, Bosques y El Turismo.
- Alexánder Zuluaga Zuluaga, Alcalde de Támesis y presidente de la Provincia de Cartama.
- Wílder Echavarría Arango, director de la Provincia del Agua, Bosques y El Turismo.
- Hernán Torres, Diputado de la Asamblea Departamental de Antioquia.
- Gustavo García, Concejal municipio de Marinilla.
- Asociación de Concejos Municipales del Oriente Antioqueño (ACORA)

<sup>9</sup> <http://www.santander.gov.co/index.php/normatividad/departamental/gaceta/send/1310-julio/14813-edicion-especial-17-julio-2017>

A ellos el reconocimiento y los agradecimientos por aportar a la consecución de este proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,



LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de abril del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 380 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *León Fredy Muñoz Lopera*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 296 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se garantiza la inclusión educativa y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con dificultades de aprendizaje.*

#### **I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO**

El Proyecto de ley número 296 de 2018 Cámara, *por medio del cual se garantiza la inclusión educativa y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con dificultades de aprendizaje*, es de autoría de los Senadores de la República Milla Patricia Romero Soto, John Moisés Besaile Fayad, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Nadya Georgette Blel Scaf, Carlos Felipe Mejía Mejía y de los Representantes Martha Patricia Villalba, Milton Hugo Viveros, Adriana Gómez, Mónica Liliana Valencia Montaña, Luis Fernando Gómez, Ciro Antonio Rodríguez, y de quien firma la presente ponencia, entre otros. La iniciativa fue radicada el día 11 de diciembre de 2018 en la Cámara de Representantes. La misma se remitió a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el día 12 de febrero del 2019 y se me designó como ponente el día 18 de marzo del 2019. Adicionalmente, me notifiqué como ponente el mismo día. El proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1136 de 2018.

#### **II. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El proyecto de ley en cuestión pretende garantizar la inclusión educativa efectiva y el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con dificultades de aprendizaje en la educación preescolar, básica y media. Para lo anterior, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, será el encargado de implementar las medidas necesarias que se contemplan en la iniciativa legislativa.

#### **III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

##### **a) Estructura del proyecto**

El proyecto de ley se encuentra integrado por nueve (9) artículos, además del título. Dentro de estos se encuentra el objeto; el desarrollo de la iniciativa y la entrada en vigencia de la misma.

##### **b) Consideraciones del proyecto**

##### **Estudiantes con dificultades de aprendizaje**

Actualmente, Colombia no cuenta con una política pública enfocada en la atención a los estudiantes con dificultades de aprendizaje. Estas, hacen alusión, según el Ministerio de Educación Nacional, a “alteraciones específicas en el aprendizaje escolar que emergen puntualmente cuando deben adquirirse ciertos conocimientos académicos altamente específicos, como la lectoescritura o la matemática, o procesos cognitivos relacionados con relacionamiento matemático, decodificaciones fonológicas, generación e inferencias ante distintos tipos de texto, entre otros, y la dificultad para prestar atención”. Siendo así, no se tiene para esta población una serie de estrategias y mecanismos con el objetivo de mitigar sus falencias en el proceso de aprendizaje.

Por otro lado, dentro del SIMAT (Sistema Integrado de Matrícula), “herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas, así como tener una fuente de información confiable y disponible para la toma de decisiones”, no se tiene una clasificación específica para la anotación de los estudiantes que tienen dificultades de aprendizaje. Así, este tipo de estudiantes normalmente se clasifican en la categoría de “otras”, donde también están quienes tienen discapacidad y, por ende, no se cuenta con información certera y precisa sobre la población que realmente tiene dificultades en el proceso de aprendizaje pero no es discapacitada. Lo anterior resulta problemático toda vez que, según los expertos, las personas con dificultad de aprendizaje deben contar con una atención particular diferente a la de las personas con discapacidad.

En orden de ideas, el proyecto de ley pretende crear herramientas y mecanismos para que los estudiantes con dificultades de aprendizaje puedan superar sus barreras en el proceso de educación y logren estar a la par de quienes tienen capacidades normales para adquirir el conocimiento. En primer lugar, insta al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de Educación Nacional, delimite las cualificaciones y la formación que debe cumplir un docente con el objetivo de que este garantice la atención integral de los niños, niñas y adolescentes con dificultades de aprendizaje. Acá, lo que se

pretende es que el Gobierno oriente y otorgue lineamientos, a partir de criterios técnicos, sobre las competencias que deben poseer los maestros para la enseñanza y su relacionamiento con la población con dificultad de aprendizaje.

Adicionalmente, el articulado pretende que el Gobierno nacional acompañe a las entidades territoriales y a las Secretarías de Educación, mediante jornadas diagnósticas con profesionales especializados, en la valoración de los estudiantes que efectivamente presentan dificultades de aprendizaje y en la construcción de planes de aprendizaje, según el proceso de educación de cada estudiante. De igual forma, como bien se dijo, ante la necesidad de contar con una categoría especial para esta población, se instaura una clasificación para el registro de estudiantes que presentan dificultades de aprendizaje. Para lo anterior, se plantea que el Ministerio de Educación de la mano con el Ministerio de Salud, se encargarán de definir los procesos y tratamientos para atender y eliminar las barreras educativas de quienes presenten dificultades de aprendizaje.

#### IV. MARCO NORMATIVO

##### - Disposiciones constitucionales

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

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

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

**Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás

derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los Tratados Internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

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

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

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

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

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

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

##### - Disposiciones legales

**Ley 115 de 1994**, ley general de educación.

**Artículo 46. Integración con el servicio educativo.** La educación para <personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica> o con capacidades intelectuales excepcionales, es parte integrante del servicio público educativo.

#### V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto presentado por los autores del proyecto de ley	Texto propuesto para Primer debate en la Cámara de Representantes	Justificación
<b>Título:</b> “por medio del cual se garantiza la inclusión educativa y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con dificultades de aprendizaje”	<b>Título:</b> “por medio del cual se garantiza la <u>educación inclusiva</u> y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con <u>trastornos del aprendizaje</u> ”	Las expresiones inclusión educativa y educación inclusiva tienen diferentes sentidos, la correcta para este caso es educación inclusiva. Esta es definida por el Ministerio de Educación como un

<p><b>Texto presentado por los autores del proyecto de ley</b></p>	<p><b>Texto propuesto para Primer debate en la Cámara de Representantes</b></p>	<p><b>Justificación</b></p>
		<p>“Proceso permanente que reconoce, valora y responde de manera pertinente a la diversidad de características, intereses, posibilidades y expectativas de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, cuyo objetivo es promover su desarrollo, aprendizaje y participación, con pares de su misma edad, en un ambiente de aprendizaje común, sin discriminación o exclusión alguna y que garantiza, en el marco de los Derechos Humanos, los apoyos y los ajustes razonables requeridos en su proceso educativo a través de prácticas, políticas y culturas que eliminan las barreras existentes en el entorno educativo”.</p> <p>La expresión trastorno es más adecuada que la expresión dificultades y esto se explica en la modificación del artículo 1°.</p>
<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es garantizar la inclusión educativa efectiva y el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con dificultades de aprendizaje en la educación preescolar, básica y media.</p> <p>Para la garantía efectiva del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes con dificultades de aprendizaje, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional implementará las medidas necesarias y contempladas en la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es garantizar la <u>educación inclusiva</u> efectiva y el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con trastornos del aprendizaje en la educación preescolar, básica y media.</p> <p>Para la garantía efectiva del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes con <u>trastornos</u> del aprendizaje, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación nacional implementará las medidas necesarias y contempladas en la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> <u>Para los efectos de esta ley, se entiende el concepto trastornos del aprendizaje como las dificultades asociadas con los procesos de lectura, escritura, cálculos aritméticos y de adquisición del conocimiento, propios del proceso escolar y que tienen una base neurobiológica. Estos tienden a mejorar con el proceso de desarrollo del individuo, gradualmente permiten su aprendizaje, comunicación y participación y no afectan todos los ámbitos de la vida, razones por las cuales no son discapacidad.</u></p>	<p>Se define el concepto de trastornos del aprendizaje según lo planteado por el Ministerio de Educación. Este, expone que las dificultades de aprendizaje se pueden presentar, “no solo por causas neurobiológicas, sino también por causas asociadas a ambientes poco estimulantes, desnutrición, abandono, situaciones emocionales o sociales transitorias, entre otras”. Estas últimas causas que dificultan el aprendizaje, no pretenden ser el campo de acción del presente proyecto de ley.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> <i>Cualificación y Formación Docente.</i> El Ministerio de Educación Nacional reglamentará las cualificaciones y formación que deberán cumplir los docentes en aras de garantizar la atención integral de todos los niños, niñas y adolescentes del país, con dificultades de aprendizaje promoviendo la accesibilidad y eliminando las barreras de todo tipo.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> <i>Cualificación y Formación Docente.</i> El Ministerio de <u>Educación Nacional brindará las orientaciones y lineamientos para el fortalecimiento de las habilidades docentes, para la atención pedagógica de estudiantes que presentan trastornos del aprendizaje que se ajusten a las condiciones específicas del contexto escolar, siendo esta la competencia de la Entidad Territorial Certificada en Educación.</u></p> <p><u>Corresponde a las instituciones de formación de docentes, en el marco de su autonomía, incorporar en sus planes de estudio el desarrollo de dichas competencias en concordancia con los lineamientos y las orientaciones del Gobierno nacional.</u></p>	<p>El Ministerio de Educación Nacional sugiere dicha redacción del artículo 2° en aras de no violar el artículo 152 de la Constitución, toda vez que este le impide regular el ejercicio de un derecho fundamental, materia de competencia exclusiva del Congreso de la República.</p>

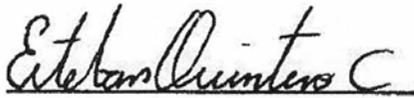
Texto presentado por los autores del proyecto de ley	Texto propuesto para Primer debate en la Cámara de Representantes	Justificación
<p><b>Artículo 3°. Jornadas Diagnósticas.</b> El Ministerio de Educación Nacional con el apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social, realizará cuatro jornadas diagnósticas al año con profesionales especializados (terapeutas ocupacionales, psicólogos, fonoaudiólogos, psicopedagogos, entre otros), permitiendo establecer planes de aprendizaje acordes con el nivel de desarrollo de cada educando. Las mencionadas jornadas se realizarán en las instalaciones de las instituciones educativas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las instituciones educativas de carácter privado podrán acogerse a lo dispuesto en la presente ley, según la regulación que expedirá el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional.</p>	<p><b>Artículo 3°. Jornadas Diagnósticas.</b> El Ministerio de Educación Nacional, dentro de sus competencias, deberá brindar los lineamientos y orientaciones, así como el acompañamiento y asistencias técnicas necesarias a las Secretarías de Educación para realizar la caracterización oportuna en el Sistema Integrado de Matrícula (Simat), de los estudiantes que presenten trastornos del aprendizaje.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Las secretarías de educación deberán favorecer las estrategias y los mecanismos efectivos para la identificación oportuna de las señales de alerta en el aprendizaje en el contexto escolar, en los niños, niñas y adolescentes, a través de herramientas o estrategias pedagógicas, definidas en articulación con el sector salud.</p> <p>Los establecimientos educativos del país, a través de las secretarías de educación deberán determinar e implementar los ajustes suficientes y necesarios para minimizar las barreras para el aprendizaje y la participación efectiva de los niños, niñas y adolescentes, en su proceso educativo, en equidad de condiciones con los demás, incluyendo ajustes en la política institucional, la cultura y las prácticas pedagógicas.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Es competencia del Ministerio de Salud y Protección Social, de las secretarías de salud y las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), garantizar las jornadas diagnósticas, incluyendo el acceso oportuno a la evaluación interdisciplinaria, diagnóstico diferencial y tratamiento clínico.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Las instituciones educativas de carácter privado deberán acogerse a lo dispuesto en la presente ley, según la regulación que expedirá el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional.</p>	<p>Se mejora la redacción del primer inciso del artículo y se acoge lo propuesto por el Ministerio de Educación en la vía de delimitar las funciones que, frente a la materia, tienen el Ministerio de Salud y Protección Social y las secretarías de educación y salud de las entidades territoriales.</p>
<p><b>Artículo 4°. Simat.</b> El Ministerio de Educación Nacional instaurará una categoría especial y determinada dentro del sistema integrado de matrícula (Simat) para el registro de estudiantes que presentan dificultades de aprendizaje, diferenciando a estudiantes con situaciones asociadas a una discapacidad.</p>	<p><b>Artículo 4°. Simat.</b> El Ministerio de Educación Nacional instaurará una categoría especial y determinada dentro del sistema integrado de matrícula (Simat) para el registro de estudiantes que presentan <u>trastornos</u> del aprendizaje, diferenciando a estudiantes con situaciones asociadas a una discapacidad.</p>	<p>Se cambia la expresión dificultades de aprendizaje por trastornos del aprendizaje en concordancia con la explicación planteada en la modificación del artículo 1°.</p>
<p><b>Artículo 5°. Articulación entre el sector educativo y el sector salud.</b> El Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará los términos y procesos de atención para los estudiantes diagnosticados con dificultades de aprendizaje para garantizar un tratamiento oportuno y adecuado a estos estudiantes cuando se haga necesaria una intervención desde el área de la salud.</p>	<p><b>Artículo 5°. Articulación entre el sector educativo y el sector salud.</b> El Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará los términos y procesos de atención para los estudiantes diagnosticados con <u>trastornos</u> del aprendizaje para garantizar un tratamiento oportuno y adecuado a estos estudiantes cuando se haga necesaria una intervención desde el área de la salud.</p>	<p>Se cambia la expresión dificultades de aprendizaje por trastornos del aprendizaje en concordancia con la explicación planteada en la modificación del artículo 1°.</p>

Texto presentado por los autores del proyecto de ley	Texto propuesto para Primer debate en la Cámara de Representantes	Justificación
<p><b>Artículo 7°. Sanciones.</b> El Ministerio de Educación Nacional reglamentará las sanciones pertinentes en caso de la no aplicación de lo estipulado en la presente ley para instituciones de educación pública del país.</p>	<p><del>Artículo 7°. Sanciones. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará las sanciones pertinentes en caso de la no aplicación de lo estipulado en la presente ley para instituciones de educación pública del país.</del></p>	<p>Se elimina por sugerencia del Ministerio de Educación. Lo anterior, toda vez que puede resultar inconstitucional otorgar facultades sancionatorias al Gobierno nacional.</p>

**VI. PROPOSICIÓN**

En mérito de lo expuesto, rindo ponencia positiva y solicito a los honorables Representantes de la Comisión Sexta Constitucional Permanente dar primer debate al proyecto de ley número 296 de 2018 Cámara, *por medio del cual se garantiza la inclusión educativa y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con dificultades de aprendizaje*, con las modificaciones propuestas.

Cordialmente,



ESTEBAN QUINTERO CARDONA  
Representante a la Cámara  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 296 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se garantiza la educación inclusiva y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con trastornos del aprendizaje.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de la presente ley es garantizar la educación inclusiva efectiva y el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con trastornos del aprendizaje en la educación preescolar, básica y media.

Para la garantía efectiva del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes con trastornos del aprendizaje, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional implementará las medidas necesarias y contempladas en la presente ley.

**Parágrafo.** Para los efectos de esta ley, se entiende el concepto trastornos del aprendizaje como las dificultades asociadas con los procesos de lectura, escritura, cálculos aritméticos y de adquisición del conocimiento, propios del proceso escolar y que tienen una base neurobiológica. Estos tienden a mejorar con el proceso de desarrollo del individuo, gradualmente permiten su aprendizaje, comunicación y participación y no afectan todos los ámbitos de la vida, razones por las cuales no son discapacidad.

**Artículo 2°. Cualificación y Formación Docente.** El Ministerio de Educación Nacional brindará las orientaciones y lineamientos para el fortalecimiento de las habilidades docentes, para la atención pedagógica de estudiantes que

presentan trastornos del aprendizaje que se ajusten a las condiciones específicas del contexto escolar, siendo esta la competencia de la Entidad Territorial Certificada en Educación.

Corresponde a las instituciones de formación de docentes, en el marco de su autonomía, incorporar en sus planes de estudio el desarrollo de dichas competencias en concordancia con los lineamientos y las orientaciones del Gobierno nacional.

**Artículo 3°. Jornadas diagnósticas.** El Ministerio de Educación Nacional, dentro de sus competencias, deberá brindar los lineamientos y orientaciones, así como el acompañamiento y asistencias técnicas necesarias a las Secretarías de Educación para realizar la caracterización oportuna en el Sistema Integrado de Matrícula (Simat) de los estudiantes que presenten trastornos del aprendizaje.

**Parágrafo 1°.** Las secretarías de Educación deberán favorecer las estrategias y los mecanismos efectivos para la identificación oportuna de las señales de alerta en el aprendizaje en el contexto escolar, en los niños, niñas y adolescentes, a través de herramientas o estrategias pedagógicas, definidas en articulación con el sector salud.

Los establecimientos educativos del país, a través de las secretarías de Educación deberán determinar e implementar los ajustes suficientes y necesarios para minimizar las barreras para el aprendizaje y la participación efectiva de los niños, niñas y adolescentes, en su proceso educativo, en equidad de condiciones con los demás, incluyendo ajustes en la política institucional, la cultura y las prácticas pedagógicas.

**Parágrafo 2°.** Es competencia del Ministerio de Salud y Protección Social, de las secretarías de Salud y las entidades administradoras de planes de beneficios (EAPB) garantizar las jornadas diagnósticas, incluyendo el acceso oportuno a la evaluación interdisciplinaria, diagnóstico diferencial y tratamiento clínico.

**Parágrafo 3°.** Las instituciones educativas de carácter privado deberán acogerse a lo dispuesto en la presente ley según la regulación que expedirá el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional.

**Artículo 4°. Simat.** El Ministerio de Educación Nacional instaurará una categoría especial y determinada dentro del Sistema Integrado de Matrícula (Simat) para el registro de estudiantes que presentan trastornos del aprendizaje, diferenciando a estudiantes con situaciones asociadas a una discapacidad.

**Artículo 5°. Articulación entre el sector educativo y el sector salud.** El Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará los términos y procesos de atención para los estudiantes diagnosticados con trastornos del aprendizaje para garantizar un tratamiento oportuno y adecuado a estos estudiantes cuando se haga necesaria una intervención desde el área de la salud.

**Artículo 6°.** Autorícese al Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de lo estipulado en la presente ley.

**Artículo 7°.** En un término no mayor a un año, el Ministerio de Educación Nacional reglamentará lo estipulado en la presente ley.

**Artículo 8°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**ESTEBAN QUINTERO CARDONA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

COMISIÓN SEXTA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

**SUSTANCIACIÓN**  
**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER**  
**DEBATE**

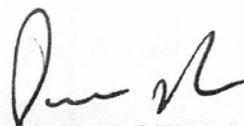
Bogotá, D. C., 22 de abril de 2019

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 296

de 2018 Cámara, por medio del cual se garantiza la inclusión educativa y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con dificultades de aprendizaje.

Dicha ponencia fue firmada por el honorable Representante *Esteban Quintero Cardona*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 128/ del 22 de abril de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
Secretaria General

**CONTENIDO**

Gaceta número 248 - Miércoles, 24 de abril de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY		Págs.
Proyecto de ley número 379 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 261 del Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000. ....	1	
Proyecto de ley número 380 de 2019 Cámara, por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP). ....	8	
PONENCIAS		
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 296 de 2018 Cámara, por medio del cual se garantiza la inclusión educativa y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes con dificultades de aprendizaje. ....	22	