



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 687

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 37 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 ACTOS LEGISLATIVOS

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 051 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se adicionan los artículos 234 y 235 de la Constitución Política y garantiza retroactivamente el derecho a impugnar la primera Sentencia condenatoria.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 234 de la Constitución Política tendrá el siguiente párrafo segundo:

*Parágrafo segundo. Habrá una Sala Transitoria de Revisiones Especiales temporal y transitoria, integrada por tres (3) magistrados que ejercerá sus funciones por el término improrrogable de cinco (5) años contados a partir de su puesta en funcionamiento, cuya competencia será, exclusivamente, resolver las Acciones Especiales de Revisión que se instauren dentro del año siguiente a la promulgación del presente acto legislativo.*

Artículo 2°. El artículo 234 de la Constitución Política tendrá el siguiente párrafo segundo:

*Parágrafo Segundo. La Sala Transitoria de Revisiones Especiales resolverá las acciones especiales de revisión contra la primera condena proferida en vigencia de esta Constitución y hasta antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2018, en segunda o única instancia, o en sentencia de casación, interpuestas por los condenados dentro del año calendario siguiente a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. La Sala examinará los elementos normativos, fácticos y probatorios determinantes de la condena; el supuesto fáctico que dio origen al litigio; y la legalidad del fallo judicial.*

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

 JUAN CARLOS WILL'S OSPINA REPRESENTANTE A LA CAMARA	 JUAN CARLOS RIVERA PEÑA REPRESENTANTE A LA CAMARA
 BUENAVENTURA LEÓN LEÓN REPRESENTANTE A LA CAMARA	 ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS REPRESENTANTE A LA CAMARA
 ALFREDO APE CUELLO BAUTE REPRESENTANTE A LA CAMARA	 CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON REPRESENTANTE A LA CAMARA
 GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ REPRESENTANTE A LA CAMARA	 NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO REPRESENTANTE A LA CAMARA
 ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D' ARCE REPRESENTANTE A LA CAMARA	 DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE REPRESENTANTE A LA CAMARA
 NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN REPRESENTANTE A LA CAMARA	 JAIME FELIPE LOZADA POLANCO REPRESENTANTE A LA CAMARA
 JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS REPRESENTANTE A LA CAMARA	 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT REPRESENTANTE A LA CAMARA
 FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA REPRESENTANTE A LA CAMARA	 MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ REPRESENTANTE A LA CAMARA
 YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI REPRESENTANTE A LA CAMARA	 EMETERIO JOSE MONTES CASTRO REPRESENTANTE A LA CAMARA

  
 JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JIMMY HAROLD DIAZ BURBANO  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
 NÚMERO 051 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se adicionan los artículos 234 y 235 de la Constitución Política y garantiza retroactivamente el derecho a impugnar la primera Sentencia condenatoria*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Honorables Representantes:

Con fundamento en la facultad prevista en los artículos 374 y 375 de la Constitución Política, sometemos a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de Acto Legislativo, por medio del cual se adicionan transitoriamente los artículos 234 y 235 de la misma Carta Magna, con el fin de dar cumplimiento a derechos fundamentales consagrados en tratados internacionales suscritos por Colombia y vinculantes para el Estado, y reconocidos en mandatos judiciales proferidos por el máximo Tribunal de cierre de la jurisdicción constitucional.

**I. Génesis**

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución número 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, establece en su artículo 7° que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, sin distinción, y tienen derecho a igual protección contra toda discriminación. En sus artículos 8° y 10 consagra el derecho de toda persona a un recurso efectivo ante los tribunales, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la ley; y el derecho, en plena igualdad, a ser oído por un tribunal independiente e imparcial. El artículo 11 consagra la presunción de inocencia en un juicio público, en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución número 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, vigente para Colombia desde el 23 de marzo de 1976 en virtud de la Ley 74 de 1968, consagra en el artículo 14.5., que:

*“Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”.*

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, vigente en Colombia desde el 18 de julio de 1978 en virtud de la Ley 16 de 1972, consagra en el literal h del numeral 2 del artículo 8°,

el “*derecho a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior*”.

Nuestra Carta Magna, dentro de su catálogo de Derechos, Garantías y Deberes, establece en su artículo 93 al configurar el Bloque de Constitucionalidad, lo siguiente:

*“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.*

*Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (...).”*

No cabe ninguna duda entonces que el derecho a impugnar el fallo condenatorio en materia penal, en plena igualdad, hace parte de los derechos humanos y fundamentales prevalentes en el orden interno colombiano.

Así lo entendió el legislador de 1996, cuando al tramitar los Proyectos de ley número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, “*Estatutaria de la Administración de Justicia*”, aprobó el artículo 17, contentivo de las funciones que se atribuían a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, cuyo numeral 6 consagraba:

*“6. Resolver las impugnaciones y los recursos de apelación contra las sentencias, medidas cautelares, providencias y autos interlocutorios que profiera la Sala de Casación Penal en los procesos que tramite contra los funcionarios y servidores públicos con fuero constitucional de juzgamiento por los hechos punibles que se les imputen; (...).”*

Para ese momento, entonces, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa, el Congreso diseñó una disposición que satisfacía con holgura la demanda de los tratados y convenios internacionales de Derechos Humanos, pues garantizaba no solo la impugnación de la condena de primera instancia, sino además la segunda instancia contra las afectaciones a derechos fundamentales durante la investigación, como las medidas de aseguramiento. Aunque hay que reconocer que, a pesar de ese diseño, quedaba pendiente la solución al problema de la impugnación de la primera condena, cuando esta se profiriera en sede de segunda instancia.

La Corte Constitucional de entonces, mediante la Sentencia C-037/96, consideró que, como la Sala de Casación penal era máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria en materia penal, la Sala Plena no podía ejercer funciones de superior jerárquico. Con ese fundamento, declaró inexecutable la disposición que consagraba la doble instancia, argumento que comprimó en el siguiente párrafo:

*“Así las cosas, al suponerse que el recurso de apelación contra sentencias, medidas cautelares, providencias y autos interlocutorios que profiera un funcionario judicial, implica que un juez de*

*mayor grado revisará esas decisiones, y al haberse establecido que la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia no es superior jerárquico de la Sala Casación Penal, se hace entonces necesario declarar la inexecutable del numeral 6 del artículo 17”.*

De esa manera, y a pesar de que el constituyente primario en el artículo 235 de la Carta no estableció que la investigación y juzgamiento de los parlamentarios se adelantara en procesos de única instancia, y de que, por el contrario, garantizó el derecho a impugnar la sentencia condenatoria en el artículo 29, y el principio de la doble instancia en el 31, sin que existiera ni exista excepción legal, se entronizó, por vía de interpretación, una ostensible violación de los derechos fundamentales, desconociendo los tratados internacionales y los propios mandatos de la Carta.

Mediante la Sentencia C-792 de 2014, vigente a partir de su notificación por anotación en el estado del 24 de abril de 2016, la Corte Constitucional enmendó parcialmente semejante yerro, y exhortó al Congreso de la República para que regulara integralmente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias. Afirmamos que fue una enmienda parcial, pues con base en la misma decisión se negaron los efectos retroactivos de la decisión, y su aplicación solo se permitió para sentencias proferidas a partir de su vigencia.

Como consecuencia de la sentencia anterior, el Congreso expidió el Acto Legislativo 01 de 2018, mediante el cual se estableció claramente la separación de funciones de investigación y juzgamiento, la doble instancia, y el derecho a impugnar la primera condena, todo lo anterior, a partir de su promulgación. El restablecimiento de la vigencia de estos derechos fundamentales se materializó el 19 de julio de 2018, con la entrada en funcionamiento de las Salas Especiales, de Investigación y de Primera Instancia.

Según el Comunicado número 15 del 21 de mayo de 2019, de la Corte Constitucional, en sede de revisión de sentencias de tutela, dicha Corporación profirió la Sentencia SU-217/2019. En la misma, la Alta Corporación exhorta nuevamente al Congreso de la República para que *“regule el procedimiento para el ejercicio del derecho a la impugnación de la primera sentencia condenatoria en materia penal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 235, numerales 2 y 7, de la Constitución”*. Según se desprende del mismo comunicado, en esta sentencia se reconoce la necesidad de regular tales derechos, de manera retroactiva.

## II. La propuesta de acto legislativo

El reconocimiento retroactivo del derecho a impugnar la primera condena, ha suscitado amplio debate en los medios de información y entre los generadores de opinión. Como con frecuencia suele ocurrir en nuestro medio, ese debate se ha caracterizado más por la prevalencia de factores ideológicos que por el rigor jurídico.

En consecuencia, con frecuencia se confunde el ejercicio de ese derecho, con la búsqueda de la impunidad; se predica el riesgo de una verdadera avalancha de solicitudes, y se califica el cumplimiento de esa obligación estatal como un intento de socavar la institucionalidad, derrumbando las bases de procesos que por la similitud de los comportamientos que les dieron origen, fueron etiquetados con identidades homogéneas como “el proceso 8000” o “la parapolítica”.

Esas opiniones ignoran que el derecho a la impugnación de la primera condena no está restringido a las sentencias proferidas contra la clase política, en única instancia, por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, sino que es un derecho extendido a todo aquel ciudadano común cuya absolucón en primera instancia fue revocada y reemplazada por una condena ante la cual queda inerte, o, lo que es peor, aquel que habiendo sido absuelto en primera y segunda instancia resulta condenado en la Corte en sede de casación. De manera que sería absurdo sacrificar los derechos de ese nutrido grupo de personas del común, por el simple prurito de no permitir la revisión de las condenas de la clase política. Como sería inconstitucional excluir a este último grupo, es un imperativo aceptar que la totalidad de esos derechos deben ser restablecidos.

De otro lado, como no se trata de generar la obligación de ejercer el derecho, no todos los afectados con esas condenas van a tener interés en ejercer el derecho a la revisión de sus sentencias, con lo cual la supuesta avalancha de solicitudes no pasa de ser una simple especulación.

La mencionada pretensión de impunidad carece de fundamento. La revisión de la legalidad de una sentencia, per se, no implica su revocatoria. Aquellas sentencias que se hayan fundamentado prueba legal, regular y oportunamente allegada, que demuestre la ocurrencia del hecho y la responsabilidad del acusado, seguramente serán confirmadas. Solamente aquellas condenas que se hayan proferido con violación del debido proceso, por errores de lógica del juzgador, o errores de procedimiento, pueden ser revocadas. Al fin y al cabo, esos son los fines de la segunda instancia o de la doble conformidad.

Es cierto que existe el riesgo, no deseable, de que al proferirse el acto legislativo que permita remover la cosa juzgada, algunos pretendan beneficiarse sin someterse al escrutinio de la revisión por vía de la impugnación, alegando la prescripción de la acción penal.

Para conjurar ese riesgo, aquí no proponemos la simple apelación que remueva sin más la cosa juzgada y permita alegar una ausencia de solución de continuidad de la acción penal para alegar la prescripción. Creemos que el instituto que respeta la cosa juzgada y restablece el derecho es la creación de una **Acción Especial de Revisión**, de rango constitucional temporal y transitoria. Como serían titulares de esa acción los condenados en única o

segunda instancia, o en sede de casación, desde la entrada en vigencia de la Constitución, y hasta la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2018, se trata de un universo determinable que implica la vigencia transitoria, tanto de la figura, como de la función.

Esa **Acción Especial de Revisión**, que procedería contra sentencias ejecutoriadas, conjurando así el riesgo de prescripción de la acción penal, tendría unas características particulares, que la diferencien de las previstas en los artículos 220 de la Ley 600 de 2000, y 192 de la Ley 906 de 2004.

En ejercicio de la libertad de configuración, el legislador, actuando como constituyente derivado, puede diseñar figuras especiales que garanticen los derechos del grupo determinable de condenados en las circunstancias particulares que aquí se han tratado, sin desquiciar institutos básicos del ordenamiento jurídico, como la cosa juzgada y la seguridad jurídica.

Desde esa perspectiva, la **Acción Especial de Revisión** que proponemos, en términos de la Sentencia C-792/14, tiene las siguientes características:

*“(...) el sistema recursivo diseñado por el legislador para materializar el derecho a la impugnación, debe garantizar los siguientes estándares: (i) el examen efectuado por el juez de revisión debe tener una amplitud tal, que permita un nuevo escrutinio de todos los elementos normativos, fácticos y probatorios determinantes de la condena; (ii) el análisis del juez debe recaer primariamente sobre la controversia de base que dio origen al litigio judicial, y solo secundariamente, sobre el fallo judicial como tal; (iii) debe existir un examen abierto de la decisión judicial recurrida, de modo que ésta pueda revocarse cuando del examen integral del caso se concluya que no hay lugar a la imposición de la condena, y no solo una revisión de la sentencia a luz de un conjunto cerrado de causales de procedencia del recurso”<sup>1</sup>.*

Recapitulando, se trata de una acción, que respeta la cosa juzgada, pero de una revisión especial, que supera la rigidez de las causales tradicionales de revisión.

En cuanto a la competencia, aunque podría pensarse en utilizar el modelo previsto en el numeral 7 del artículo 235, tal como fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2018, no parece conveniente, al menos frente a la práctica actual en la que la totalidad de los nueve magistrados de la Sala Penal intervienen y suscriben las decisiones que profieren. No se ve así factible que tres magistrados que no hayan intervenido en una decisión que tomaron los otros seis, se encuentren habilitados para decidir.

Es posible que ese mecanismo resulte idóneo en circunstancias eventuales, en casos esporádicos y aislados, en los que, de ser el caso, podría

acudirse a la intervención de conjueces. Pero ante la problemática que aquí se pretende solucionar, en la que se presentaría un número considerable de acciones, la asignación de ese volumen de casos a un grupo de conjueces, sería inadecuada e ineficaz.

Por eso, tratándose de una actividad sobre un universo determinado, creemos que lo más conveniente es la creación de una Sala Especial de Revisión, integrada por tres magistrados y por el término improrrogable de cinco años, para saldar esa deuda jurídica y moral con los titulares de los derechos fundamentales conculcados.

Sobre este punto, y su eventual impacto fiscal, es conveniente recordar que la citada Sentencia SU-217 del 21 de mayo del presente año, exhortó al Consejo Superior de la Judicatura y al Gobierno nacional, a que dispongan lo necesario en materia presupuestal y administrativa, para la puesta en marcha del procedimiento que garantice la impugnación de la primera sentencia condenatoria.

Cordialmente,

De los honorables Congresistas,

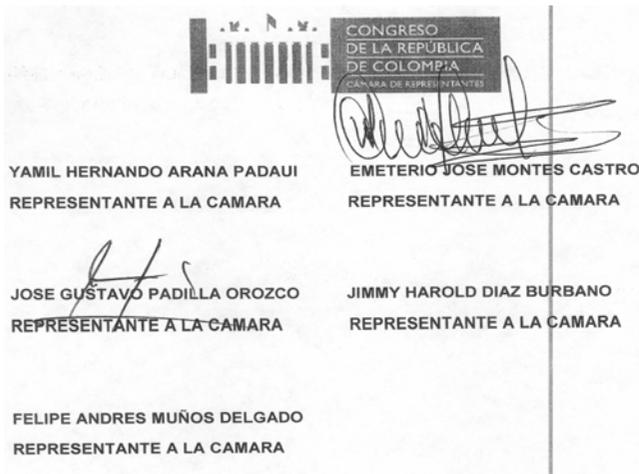
De los Honorables Congresistas

 JUAN CARLOS WILLS OSPINA REPRESENTANTE A LA CAMARA	 JUAN CARLOS RIVERA PEÑA REPRESENTANTE A LA CAMARA
 BUENAVENTURA LEÓN LEÓN REPRESENTANTE A LA CAMARA	 ADRIANA MAGALI MATZ VARGAS REPRESENTANTE A LA CAMARA

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA  
CAMARA DE REPRESENTANTES

 ALFREDO APE CUELLO BAUTE REPRESENTANTE A LA CAMARA	 CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON REPRESENTANTE A LA CAMARA
 GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ REPRESENTANTE A LA CAMARA	 NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO REPRESENTANTE A LA CAMARA
 ARMANDO ANTONIO ZABARAIN D'ARCE REPRESENTANTE A LA CAMARA	 DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE REPRESENTANTE A LA CAMARA
 NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN REPRESENTANTE A LA CAMARA	 JAIME FELIPE LOZADA POLANCO REPRESENTANTE A LA CAMARA
 JOSÉ ELVER HERNANDEZ CASAS REPRESENTANTE A LA CAMARA	 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT REPRESENTANTE A LA CAMARA
 FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA REPRESENTANTE A LA CAMARA	 MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ REPRESENTANTE A LA CAMARA

<sup>1</sup> Sentencia C-792/14. 9. Recapitulación. 9.3. Último párrafo.



**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 051 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Representantes *Juan Carlos Wills, Juan Carlos Rivera, Emeterio Montes Wadith Manzur, María Cristina Soto* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 069 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El artículo 207 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar idoneidad técnica; título universitario para demostrar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en el desempeño laboral y profesional.

Adicionalmente, acreditar experiencia laboral mínima de ocho años relacionada con el cargo.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Artículo 207. Artículo 207. Para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar idoneidad técnica; título universitario para demostrar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en el desempeño laboral y profesional.

Adicionalmente, acreditar experiencia laboral mínima de ocho años relacionada con el cargo.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 2°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Iniciativa**

Los Congresistas Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas, en ejercicio de la iniciativa que le concede el artículo 154 de la Constitución Política, y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, presenta a consideración del Congreso de la República el proyecto de acto legislativo adjunto, de conformidad con las siguientes consideraciones.

**2. Objeto**

El Proyecto de Acto Legislativo que se somete a consideración del Congreso de la República tiene como finalidad la **inclusión de condiciones y características mínimas** para altos funcionarios y servidores de la Rama Ejecutiva, en concreto, a quienes ejercerán cargos de Ministro y Directores de Departamento Administrativo, con el objeto de garantizar con idoneidad, academia y experiencia el ejercicio moral y ético de la función pública, y lograr mayor eficiencia y eficacia en la administración nacional, como epicentro de grandes decisiones.

**3. Generalidades**

Nuestra Constitución Política no prevé requisitos esenciales para ser designado Ministro; los que consagra, solo se refieren a la nacionalidad, la ciudadanía, la residencia y la edad. Además de estos requisitos algunos países exigen otros de carácter específico como un grado de instrucción, la posesión de rentas, hablar dos idiomas oficiales o pertenecer al estado seglar. No obstante ello, en algunos de los casos la legislación ha establecido otros requisitos relacionados con el grado de instrucción, calidad moral, pertenecer al estado seglar, contar con el apoyo del parlamento, entre otros aspectos.

Así mismo la Carta Iberoamericana de la función pública establece la necesidad de lograr una función pública profesional y eficaz, lo cual se transforma en el objetivo de alcanzarla, y ella debe contar con el propósito de mejorar la institucionalidad ya existente.

En Colombia, la inclusión de este principio en nuestra Carta Fundamental, está estrechamente ligada a la creación del Régimen de la Función Administrativa, prevista en el capítulo V del mismo cuerpo normativo, el cual señala: **Artículo 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.* (...), así, la Función Pública está sometida a un régimen con el cual se garantiza la eficacia y, la eficiencia, en los servicios que brinda el Estado y, por ende, la práctica de los principios fundamentales en que se basa dicha actividad.

La necesidad de modernizar la administración pública, propósito que tiene como unos de sus ejes la evolución de las políticas públicas relacionadas con

la gestión del talento humano, cobra una importancia fundamental: el entender las competencias como el conjunto de habilidades que determinan la idoneidad de las personas para desempeñar un empleo o cargo.

Así pues, la “idoneidad y academia” se refieren a la aptitud o capacidad para desempeñar una función o realizar una tarea. En el caso del Régimen de Servicio Civil, comprende la capacidad para desempeñar un puesto específico o una serie de puestos de características similares. Ello explica el porqué no es posible contar con una definición legal de los términos, pues su contenido dependerá, en cada caso concreto, de las características peculiares del cargo a ocupar y del perfil requerido para llenarlo, compuesto por aquellas condiciones éticas, académicas, de experiencia o morales que debe poseer el aspirante y/o titular del puesto, aspectos que únicamente pueden ser determinados, tomando como parámetro las necesidades del servicio público.

En términos de moralidad y eficacia, nada desacredita más una gestión gubernativa o administrativa que los nombramientos arbitrarios, y estos lo son cuando los nombrados carecen de idoneidad moral y técnica (entendida esta última como la academia y la experiencia), sobre todo moral. Además de implicar una transgresión constitucional, causa sensación de injusticia en el espíritu público. Sus primeras consecuencias son el rechazo de la opinión sensata; luego desmoraliza a los que con idoneidad tienen derecho al cargo; en fin, contribuye a perturbar el orden disciplinario y administrativo. Se tiene de esto una deplorable experiencia en nuestro país, donde todo esto se olvida pronto y, lo que es más grave, se olvida a sabiendas como lo señala Rafael Bielsa en su obra *La moral política y administrativa*.

Las exigencias actuales de la administración pública requieren que se avance más allá de los conocimientos técnicos y la especialización y se tenga en cuenta la experiencia en el desempeño de una labor y la incorporación de todo tipo de capacidades, actitudes, aptitudes, rasgos de personalidad, entre otros, hoy estos enfoques se consideran muy importantes para el éxito de la gestión.

La profesionalización de todos los niveles de la Administración Pública iniciando en el nivel directivo, el cual se encuentra subordinado al poder político, es inminente. Este nivel es el encargado de diseñar, dirigir y orientar bajo las directrices del poder político, estrategias, procesos y desarrollos de las políticas públicas, así como producir y proveer servicios al ciudadano.

Los Ministros y Directores de Departamento son los Gerentes Públicos de mayor rango y es precisamente esta ubicación la que exige un alto nivel de cualificación moral, ético y claro esta profesional. Este fenómeno es el que se conoce como la “profesionalización gubernamental”.

Lo anterior permitirá que se alcancen niveles superiores de eficacia y productividad de las organizaciones, así como ser capaces de transmitir

una visión completa de lo que se quiere y del camino a recorrer para alcanzar los objetivos trazados desde la estrategia política, entendida como el nivel máximo de decisión y orientación del sistema público.

Por lo anterior el principio de idoneidad comprobada cumple, entonces, una doble función: por un lado, permite a los designados en ocupar un puesto público competir en condiciones de igualdad y decoro con respecto al cargo que se ostentará, y de otra parte, permite que se nombre en los puestos públicos de alta dignidad a las personas más aptas para desempeñarlos, con lo cual se busca cumplir con el deber de eficiencia en la actuación de la Administración Pública en la consecución de los fines estatales.

MARtha VILLALBA HODWALKER.  
Representante a la Cámara.

JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA  
Representante a la Cámara.

Esteban Quintero

Jorge Burgos

Alonso delgado

Mónica Valencia

Toda la familia

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 24 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 069 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Representantes *Martha Villalba, Jorge Tamayo, Mónica Valencia, Jorge Burgos, Esteban Quintero, Élburt Díaz* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 074 DE 2019 CÁMARA**

*por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política.*

“El Congreso de Colombia

DECRETA”:

Artículo 1°. *El artículo 79 de la Constitución quedará así:*

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

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de

especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

**Los animales como seres sintientes serán protegidos contra toda forma de tratos crueles, actos degradantes, muerte innecesaria y procedimientos injustificados o que puedan causarles dolor o angustia. Los individuos domésticos y los que transitoriamente se hallen fuera de su hábitat natural serán considerados sujetos de derechos en las condiciones que determine la ley. Es deber de las autoridades en todos los órdenes desarrollar políticas y programas que contribuyan al bienestar de los animales.**

Artículo 2°. El artículo 95 de la Constitución quedará así:

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

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

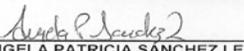
1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz.
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia.
8. **Proteger los recursos naturales y culturales del país, respetar los derechos de los animales y propender por su bienestar y velar por la conservación de un ambiente sano.**
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

Artículo 3°. Este Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

  
OSWALDO ARCOS BENAVIDES  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

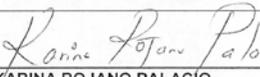
  
JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

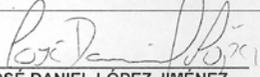
CARLOS A. CUENCA CHAUX  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

  
ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY  
Representante a la Cámara  
Partido Conservador Colombiano

JUAN CARLOS LOZADA  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal Colombiano

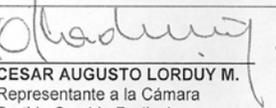
  
KARINA ROJANO PALACIO  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

  
JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

LUIS E. DIAZ GRANADOS TORRES  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

  
JAIRO H. CRISTO CORREA  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

RODRIGO LARA RESTREPO  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

  
CESAR AUGUSTO LORDUY M.  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

DIDIER LOBO CHINCHILLA  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

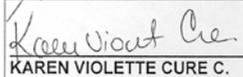
  
JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

Proyecto de Acto Legislativo No. \_\_\_\_ de 2018, "Por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el número 8 del artículo 95 de la Constitución Política"

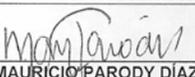
EDGAR DÍAZ CONTRERAS  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

  
MODESTO ENRIQUE AGUILERA  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

CARLOS A. JIMENEZ LÓPEZ  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

  
KAREN VIOLETTE CURE C.  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

CARLOS F. MOTOA SOLARTE  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

  
MAURICIO PARODY DÍAZ  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

FABIAN G. CASTILLO SUÁREZ  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

JORGE ENRIQUE BENEDETTI M.  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

GUSTAVO HERNÁN PUNTES D.  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

ANTONIO LUIS ZABARAÍN G.  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

ERWIN ARIAS BETANCUR  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

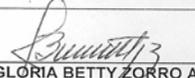
DAIRA DE JESÚS GALVIS M.  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

  
ELOY CHICHI QUINTERO R.  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

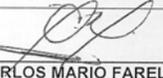
EMA CLAUDIA CASTELLANOS  
Senadora de la República  
Partido Cambio Radical

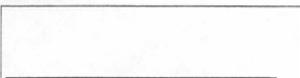
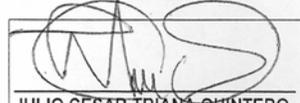
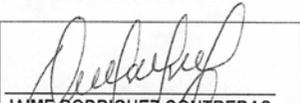
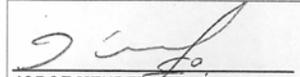
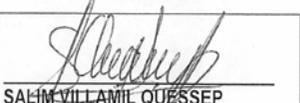
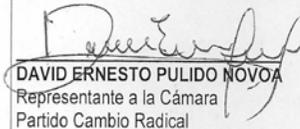
NESTOR LEONARDO RICO RICO  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

GERMÁN VARÓN COTRINO  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

  
GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

  
CARLOS MARIO FARELO DAZA  
Representante a la Cámara  
Partido Cambio Radical

 <b>ARTURO CHAR CHALJUB</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
<b>RICHARD ALFONSO AGUILAR V.</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	<b>JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	<b>BAYARDO G. BETANCOURT</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>ATILANO ALONSO GIRALDO</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 <b>JORGE MENDEZ HERNÁNDEZ</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>SALIM VILLAMIL QUESSEP</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	<b>HECTOR JAVIER VERGARA SIERRA</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>AQUILEO MEDINA ARTEAGA</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	<b>OSCAR CAMILO ARANGO</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
<b>CIRO FERNANDEZ NUÑEZ</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 <b>DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
<b>KARINA ROJANO PALACIO</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO**

El presente proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto incorporar a la Constitución, de manera expresa, un mandato general en favor de la protección debida a los animales, como también reconocer, bajo las condiciones que la ley determine, el carácter de sujetos de derechos a aquellos que conviven con los humanos y a los que por una u otra razón se encuentren fuera de su hábitat. De igual manera, establecer como deber de la persona y el ciudadano el respeto de los derechos de los animales

**2. JUSTIFICACIÓN**

Las estadísticas y los numerosos casos de maltrato reportados en los últimos años imponen la necesidad de avanzar en la constitucionalización del principio de la protección debida a los animales y plantear por primera vez la consideración de algunos de ellos como sujetos de derechos, de modo tal que pueda construirse una verdadera política pública de protección de los animales en cuanto seres sintientes. Una sociedad que propugne por el respeto de todas las formas de vida se muestra más tolerante frente a los derechos de todos sus asociados. El bienestar del hombre no se puede concebir separadamente del bienestar de los animales.

Una revisión objetiva de las cifras sobre maltrato animal refleja la siguiente situación:

**Cifras sobre maltrato Animal Colombia 2015**

Gabriel Ricardo Morales Fallón, [www.gmoral.com](http://www.gmoral.com)

Víctimas de maltrato	19 mil animales	64.5 % perros
		18 % gatos
		25 % caballos, vacas, aves, entre otras especies.
Perros abandonados	4.500 perros cada año	
Animales sacrificados	6.000 aproximadamente	

Fuente: <http://blogs.eltiempo.com/fuaquete-iii/2016/02/25/en-2015-mas-de-19-000-casos-de-maltrato-animal-en-colombia/>

De acuerdo con un estudio realizado por Fenalco en 2014 y dado a conocer en 2015<sup>1</sup>, en 6 de cada 10 hogares colombianos hay mascotas. Se evidencia en ese estudio que el 37% de la población tiene mascota<sup>2</sup> (70% perro, 15 % aves, Gatos 13%, peses 2%).

Pese a las cifras anotadas y los mensajes que circulan en redes sobre el cariño a los animales y lo importantes que son en el entorno familiar, en Colombia se estima que hay cerca de 2 millones de animales en las calles de Bogotá, Cartagena, Medellín y Cali, principalmente, de los cuales cerca de 120 (en 2015) mil estarían en Bogotá<sup>3</sup>, cifra elevadamente alta ya que se estima que en nuestro país hay 9 millones de animales de compañía.

**3. ANTECEDENTES**

Existe un marco normativo de protección animal que inicia en el año 1972 con la Ley 5ª y culmina con la Ley 1801 de 2016.

En detalle el marco legal de protección animal es el siguiente:

1 <http://www.fenalco.com.co/estudiodemascotas>  
 2 <http://www.fenalco.com.co/estudiodemascotas>  
 3 **Nota atribuida a Juan Manuel Ruiz y Fernando Posada en <https://www.rcnradio.com/medio-ambiente/en-colombia-hay-900-mil-animales-domesticos-abandonados>**

Norma	Título
Ley 5ª de 1972	“Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Protectoras de Animales”
Ley 1638 de 2013	Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes.
Ley 1753 de 2015	<p>Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. El artículo 248 establece que, para animales domésticos, el Gobierno nacional promoverá políticas públicas y acciones gubernamentales en las cuales se fomenten, promulguen y difundan los derechos de los animales y/o la protección animal. Para tal efecto, en coordinación con las organizaciones sociales de defensa de los animales, diseñará una política en la cual se establecerán los conceptos, competencias institucionales, condiciones, aspectos, limitaciones y especificaciones sobre el cuidado animal en cuanto a la reproducción, tenencia, adopción, producción, distribución y comercialización de animales domésticos no aptos para reproducirse.</p> <p>Las entidades territoriales y descentralizadas del Estado se encargarán de vigilar, controlar y fomentar el respeto por los animales y su integridad física y anímica.</p> <p>Adicionalmente, las organizaciones sociales de defensa de los animales participarán de manera coordinada con las entidades nacionales y territoriales para la difusión de las políticas a que se refiere el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Se mantendrán las excepciones contempladas en el artículo 7º de la Ley 84 de 1989.</p> <p>Bajo esta norma se construye un documento Conpes (mayo de 2018).</p>
Ley 1744 de 2016	<p>“Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Objeto de la ley: “Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial”.</p>
Ley 1801 de 2016	“Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, en el Título XIII “De la relación con los animales”, establece el respeto y cuidado de los animales, la tenencia de animales domésticos o mascotas, la convivencia de las personas con los animales, ejemplares caninos potencialmente peligrosos”; y detalla las conductas contravencionales y las sanciones establecidas por su ocurrencia.

#### 4. MARCO DE REFERENCIA, MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

Nuestra Constitución Política no contempla a los animales como sujetos de derechos, pero para la Corte Constitucional existe el deber de su protección en el artículo 79<sup>4</sup>, considerándolos como parte del ambiente.

El artículo 79 constitucional, que hace parte del referente constitucional por interpretación en cuanto a protección de los animales, dice textualmente:

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

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

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

De acuerdo con lo expresado en la Sentencia Constitucional T-760 de 2007, “*en tales disposiciones no se agota el énfasis otorgado por el constituyente a la protección del medio ambiente*”. Es así como en reiterada jurisprudencia la Corte menciona los elementos y principios de lo que han denominado la *constitución ecológica o verde*, “*conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente* (Sentencia T-411 de 1992)”<sup>5</sup>.

En la Sentencia C-041 de 2017 se adelantó el estudio de constitucionalidad de la Ley 1774 de 2016, *por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictaban otras disposiciones*, que declaró inexecutable el parágrafo 3º previsto en el artículo 5º de la Ley 1774 de 2016, que adicionó el artículo 339B al Código Penal.

La Corte Constitucional determinó que “*la sentencia había violado la cosa juzgada, puesto que la permisión de las actividades culturales donde se involucran animales había sido decidida ya en el año 2010 en la Sentencia C-666, restringiendo la permisión de dichas expresiones a los lugares donde son tradición*”<sup>6</sup>.

El concepto de Constitución Ecológica o Verde según la Corte<sup>7</sup>:

<sup>4</sup> Los animales como sujetos de derecho en el ordenamiento jurídico colombiano: una mirada desde la moral del utilitarismo., Valentina Jaramillo Marín, Universidad de Manizales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Maestría en Derecho, febrero de 2016.

<sup>5</sup> Sentencia T-411 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero)

<sup>6</sup> Colprensa, 22 de agosto de 2018, Santiago Cárdenas H.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia de Tutela No 411 de 1992.

“La Corte consideró que “(...) de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de *Constitución Ecológica*, conformado por las siguientes 34 disposiciones: || *Preámbulo* (vida), 2° (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8° (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas, 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)”.

Pese a lo anterior, en la Sentencia número 666 de 2010, la Corte fijó los límites al deber de protección animal cuando estudió la demanda del artículo 7° de la Ley 84 de 1989<sup>8</sup>, de la siguiente manera:

<sup>8</sup> Ley 84 de 1989 “por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia”. Artículo 7°: Quedan exceptuados de lo expuesto en el inciso 1, en los literales a), d), e), f) y g) del artículo anterior, el rejoneo, coleo, las corridas de toros, las novilladas, corralejas, becerradas y tientas así, como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos.

*“Recuerda la Corte que pueden existir diversas fuentes de justificación para exceptuar el deber constitucional en cuestión, que, si bien no todas ellas han sido analizadas en casos concretos o problemas jurídicos de control abstracto presentados ante la Corte Constitucional, sí han sido planteadas en el ámbito competencial de tribunales extranjeros. (i) La libertad religiosa es uno de los derechos que mayor relevancia tiene para un Estado democrático, en cuanto no solamente implica abstención de intervención en la órbita privada de las personas por parte del Estado, sino que impone a la actuación estatal una serie de lineamientos con miras a su respeto. Los parámetros de actuación estatal dentro de una democracia pueden ser variados, teniendo en cuenta siempre la secularidad de la actuación pública.*

*En este sentido la jurisprudencia constitucional colombiana ha acompañado la línea de otros tribunales, como la Corte Europea de los Derechos Humanos, que han deducido de la libertad religiosa que sustenta la laicidad del Estado no simplemente garantías para los particulares, sino los correlativos límites y obligaciones para el Estado, estableciendo principios como la neutralidad estatal ante las confesiones religiosas, la obligación de generar un contexto de garantía a la libertad religiosa y el mantenimiento de la igualdad y consiguiente prohibición de discriminación por motivos religiosos. Aunque en nuestro ordenamiento no se ha presentado ningún caso análogo ante la Corte Constitucional, es relevante mencionar la reglamentación que en un sentido idéntico al de la sentencia del Tribunal Constitucional de Alemania realizó el decreto 1500 de 2007, que, al referirse a las condiciones de sacrificio de animales para consumo humano, tomó en cuenta la posible afectación de la libertad de cultos y en ese sentido estipuló en el numeral 3° del artículo 30.*

*“(...) Con el fin de preservar la libertad de culto, la única excepción permitida para el sacrificio sin insensibilización, será en el caso de que los rituales religiosos así lo requieran. Esta práctica deberá ser supervisada y aprobada por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)”. Es así como el deber de protección animal se ha visto limitado en los casos en que se contraponen a la libertad de cultos. (ii) Los hábitos alimenticios de los seres humanos. El principio de bienestar animal cede ante las costumbres alimenticias de la especie humana, al admitirse el sacrificio de animales para el consumo humano. Sin embargo, el sacrificio animal en estos casos debe ajustarse a parámetros establecidos con el objetivo de eliminar cualquier práctica que implique sufrimiento evitable para el animal y, así mismo, la crueldad en los procedimientos de sacrificio, demostrando que, incluso en estos casos, el deber constitucional resulta plenamente aplicable a la relación que los humanos mantengan con los animales.*

(iii) *Investigación y experimentación médica. La Ley 84 de 1989 consagra un capítulo especial para regular aquellas condiciones que son necesarias para la realización de experimentos con animales. En este sentido se incluyen normas que prohíben la realización de los mismos cuando como fruto de su práctica se cause maltrato, cuando éstos no sean puestos bajo anestesia –artículo 24–, cuando se realice experimentación con animales vivos como medio de ilustración en conferencias de facultades con carreras relacionadas con el estudio animal – artículo 25–; así como normas que exigen la existencia de un comité de ética siempre que se realice un experimento con animales –artículo 26–”.*

La Corte declaró exequible el artículo 7° de la Ley 84 de 1989, pero hizo la siguiente aclaración:

“Que la excepción allí planteada permite, hasta determinación legislativa en contrario, si ello llegare a ocurrir, la práctica de las actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas, siempre y cuando se entienda que estos deben, en todo caso, recibir protección especial contra el sufrimiento y el dolor durante el transcurso de esas actividades. En particular, la excepción del artículo 7° de la Ley 84 de 1989 permite la continuación de expresiones humanas culturales y de entretenimiento con animales, siempre y cuando se eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles contra ellos en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna. 2) Que únicamente podrán desarrollarse en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad; 3) que sólo podrán desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas; 4) que sean estas las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales; y 5) que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades”.

## 5. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR COLOMBIA

### 5.1. Declaración Universal de los Derechos de los Animales<sup>9</sup>

La Declaración Universal de los Derechos de los Animales fue adoptada por la “Liga Internacional de los Derechos del Animal y las Ligas Nacionales afiliadas en la Tercera reunión sobre los derechos del animal, celebrada en Londres del 21 al 23 de septiembre de 1977. Proclamada el 15 de octubre de 1978 por la Liga Internacional, las Ligas

Nacionales y las personas físicas que se asocian a ellas. Aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (Unesco), y posteriormente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)”<sup>10</sup>

### Declaración Universal de los Derechos del Animal (1978)

Considerando que todo animal posee derechos y que el desconocimiento y desprecio de dichos derechos han conducido y siguen conduciendo al hombre a cometer crímenes contra la naturaleza y los animales, se proclama lo siguiente:

<b>Artículo 1°</b>	Todos los animales nacen iguales ante la vida y tienen los mismos derechos a la existencia.
<b>Artículo 2°</b>	a) Todo animal tiene derecho al respeto.  b) El hombre, como especie animal, no puede atribuirse el derecho de exterminar a los otros animales o de explotarlos, violando ese derecho. Tiene la obligación de poner sus conocimientos al servicio de los animales.  c) Todos los animales tienen derecho a la atención, a los cuidados y a la protección del hombre.
<b>Artículo 3°</b>	a) Ningún animal será sometido a malos tratos ni a actos crueles.  b) Si es necesaria la muerte de un animal, ésta debe ser instantánea, indolora y no generadora de angustia.
<b>Artículo 4°</b>	a) Todo animal perteneciente a una especie salvaje tiene derecho a vivir libre en su propio ambiente natural, terrestre, aéreo o acuático y a reproducirse.  b) Toda privación de libertad, incluso aquella que tenga fines educativos, es contraria a este derecho.
<b>Artículo 5°</b>	a) Todo animal perteneciente a una especie que viva tradicionalmente en el entorno del hombre tiene derecho a vivir y crecer al ritmo y en las condiciones de vida y de libertad que sean propias de su especie.  b) Toda modificación de dicho ritmo o dichas condiciones que fuera impuesta por el hombre con fines mercantiles es contraria a dicho derecho.
<b>Artículo 6°</b>	a) Todo animal que el hombre haya escogido como compañero tiene derecho a que la duración de su vida sea conforme a su longevidad natural.  b) El abandono de un animal es un acto cruel y degradante.
<b>Artículo 7°</b>	Todo animal de trabajo tiene derecho a una limitación razonable del tiempo e intensidad del trabajo, a una alimentación reparadora y al reposo.
<b>Artículo 8°</b>	a) La experimentación animal que implique un sufrimiento físico o psicológico es incompatible con los derechos del animal, tanto si se trata de experimentos médicos, científicos, comerciales, como de otra forma de experimentación.  b) Las técnicas alternativas deben ser utilizadas y desarrolladas.

<sup>9</sup> aajc.com.ar/home/wp-content/.../01/declaracion-universal-del-derecho-animal.docx

<sup>10</sup> aajc.com.ar/home/wp-content/.../01/declaracion-universal-del-derecho-animal.docx

<b>Artículo 9°</b>	Cuando un animal es criado para la alimentación debe ser nutrido, instalado y transportado, así como sacrificado, sin que ello resulte para él motivo de ansiedad o dolor.
<b>Artículo 10</b>	a) Ningún animal debe ser explotado para esparcimiento del hombre. b) Las exhibiciones de animales y los espectáculos que se sirvan de animales son incompatibles con la dignidad del animal.
<b>Artículo 11</b>	Todo acto que implique la muerte de un animal sin necesidad es un biocidio, es decir, un crimen contra la vida.
<b>Artículo 12</b>	A) Todo acto que implique la muerte de un gran número de animales salvajes es un genocidio, es decir, un crimen contra la especie. b) La contaminación y la destrucción del ambiente natural conducen al genocidio.
<b>Artículo 13</b>	a) Un animal muerto debe ser tratado con respeto. b) Las escenas de violencia, en las cuales los animales son víctimas, deben ser prohibidas en el cine y en la televisión, salvo si ellas tienen como fin dar muestra de los atentados contra los derechos del animal.
<b>Artículo 14</b>	a) Los organismos de protección y salvaguarda de los animales deben ser representados a nivel gubernamental. b) Los derechos del animal deben ser defendidos por la ley, como lo son los derechos del hombre.

**5.2. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, suscrita en Washington D.C., el 3 de marzo de 1973<sup>11</sup>**

El convenio fue aprobado mediante la Ley 17 del 22 de enero de 1981, cuyo texto certificado es el siguiente (hasta el artículo 14):

**“Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres”**

Los Estados Contratantes,

**Reconociendo** que la fauna y la flora silvestres, en sus numerosas, bellas y variadas formas constituyen un elemento irremplazable de los sistemas naturales de la tierra, tienen que ser protegidas para esta generación y las venideras;

**Conscientes** del creciente valor de la fauna y flora silvestres desde los puntos de vista estético, científico, cultural, recreativo y económico;

**Reconociendo** que los pueblos y Estados son y deben ser los mejores protectores de su fauna y flora silvestres;

**Reconociendo** además que la cooperación internacional es esencial para la protección de ciertas especies de fauna y flora silvestre contra su explotación excesiva mediante el comercio internacional;

**Convencidos** de la urgencia de adoptar medidas apropiadas a este fin;

**Han acordado lo siguiente:**

<b>Artículo I</b>	<p><b>Definiciones</b></p> <p>Para los fines de la presente Convención, y salvo que el contexto indique otra cosa:</p> <p>a) “Especies” significa toda especie, subespecie o población geográficamente aislada de una u otra;</p> <p>b) “Especimen” significa:</p> <p>i. Todo animal o planta, vivo o muerto;</p> <p>ii. En el caso de un animal de una especie incluida en los Apéndices I y II, cualquier parte o derivado fácilmente identificable; en el caso de un animal de una especie incluida en el Apéndice III, cualquier parte o derivado fácilmente identificable que haya sido especificado en el Apéndice III en relación a dicha especie;</p> <p>iii. En el caso de una planta, para especies incluidas en el Apéndice I, cualquier parte o derivado fácilmente identificable; y para especies incluidas en los Apéndices II y III, cualquier parte o derivado fácilmente identificable especificado en dichos Apéndices en relación con dicha especie.</p> <p>c) “Comercio”: significa exportación, reexportación, importación e introducción procedente del mar;</p> <p>d) “Reexportación” significa la exportación de todo espécimen que haya sido previamente importado;</p> <p>e) “Introducción procedente del mar” significa el traslado a un Estado de especímenes de cualquier especie capturados en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado;</p> <p>f) “Autoridad científica” significa una autoridad científica nacional designada de acuerdo con el artículo IX;</p> <p>g) “Autoridad administrativa” significa una autoridad administrativa nacional designada de acuerdo con el artículo IX;</p> <p>h) “Parte” significa un Estado para el cual la presente Convención ha entrado en vigor.</p>
<b>Artículo II</b>	<p><b>Principios Fundamentales</b></p> <p>1. El Apéndice I incluirá todas las especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio. El comercio en especímenes de estas especies deberá estar sujeto a una reglamentación particularmente estricta a fin de no poner en peligro aún mayor su supervivencia y se autorizará solamente bajo circunstancias excepcionales.</p> <p>2. El Apéndice II incluirá:</p> <p>a) Todas las especies que, si bien en la actualidad no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación a menos que el comercio en especímenes de dichas especies esté sujeto a una reglamentación estricta a fin de evitar utilización incompatible con su supervivencia, y</p> <p>b) Aquellas otras especies no afectadas por el comercio, que también deberán sujetarse a reglamentación con el fin de permitir un eficaz control del comercio en las especies a que se refiere el subpárrafo a) del presente párrafo.</p>

<sup>11</sup> [www.minambiente.gov.co/images/.../Ley\\_17\\_de\\_1981\\_aprueba\\_convencion\\_cites.rtf](http://www.minambiente.gov.co/images/.../Ley_17_de_1981_aprueba_convencion_cites.rtf)

	<p>3. El Apéndice III incluirá todas las especies que cualquiera de las Partes manifieste que se hallan sometidas a reglamentación dentro de su jurisdicción con el objeto de prevenir o restringir su explotación, y que necesitan la cooperación de otras Partes en el control de su comercio.</p> <p>4. Las Partes no permitirán el comercio en especímenes de especies incluidas en los Apéndices I, II y III, excepto de acuerdo con las disposiciones de la presente Convención</p>	<p>a) Que una autoridad administrativa del Estado de reexportación haya verificado que el espécimen fue importado en dicho Estado de conformidad con las disposiciones de la presente Convención;</p> <p>b) Que una autoridad administrativa del Estado de reexportación haya verificado que todo espécimen vivo será acondicionado y transportado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato, y</p> <p>c) Que una autoridad administrativa del Estado de reexportación haya verificado que todo un permiso de importación para cualquier espécimen vivo ha sido concedido.</p> <p>5. La introducción procedente del mar de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice I requerirá la previa concesión de un certificado expedido por una autoridad administrativa del Estado de introducción. Únicamente se concederá certificado una vez satisfechos los siguientes requisitos:</p> <p>a) Que una autoridad científica del Estado de introducción haya manifestado que la introducción no perjudicará la supervivencia de dicha especie;</p> <p>b) Que una autoridad administrativa del Estado de introducción haya verificado que quien se propone recibir un espécimen vivo lo podrá albergar y cuidar adecuadamente, y</p> <p>c) Que una autoridad administrativa del Estado de introducción haya verificado que el espécimen no será utilizado para fines primordialmente comerciales.</p>
Artículo III	<p><b>Reglamentación del comercio en especímenes de especies incluidas en el Apéndice I.</b></p> <p>1. Todo comercio en especímenes de especies incluidas en el Apéndice I se realizará de conformidad con las disposiciones del presente artículo.</p> <p>2. La exportación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice I requerirá la previa concesión y presentación de un permiso de exportación, el cual únicamente se concederá una vez satisfechos los siguientes requisitos:</p> <p>a) Que una autoridad científica del Estado de exportación haya manifestado que esa exportación no perjudicará la supervivencia de dicha especie;</p> <p>b) Que una autoridad administrativa del Estado de exportación haya verificado que el espécimen no fue obtenido en contravención de la legislación vigente en dicho Estado sobre la protección de su fauna y su flora;</p> <p>c) Que una autoridad administrativa del Estado de exportación haya verificado que todo espécimen vivo será condicionado y transportado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato, y</p> <p>d) Que una autoridad Administrativa del Estado de exportación haya verificado que un permiso de importación para el espécimen ha sido concedido.</p> <p>3. La importación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice I requerirá la previa concesión y presentación de un permiso de importación y de un permiso de exportación o certificado de reexportación. El permiso de importación únicamente se concederá una vez satisfechos de los siguientes requisitos:</p> <p>a) Que una autoridad científica del Estado de importación haya manifestado que los fines de la importación no serán en perjuicio de la supervivencia de dicha especie;</p> <p>b) Que una autoridad científica del Estado de importación haya verificado que quien se propone recibir un espécimen vivo lo podrá albergar y cuidar adecuadamente, y</p> <p>c) Que una autoridad administrativa del Estado de importación haya verificado que el espécimen no será utilizado para fines primordialmente comerciales.</p> <p>4. La reexportación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice I requerirá la previa concesión y presentación de un certificado de reexportación el cual únicamente se concederá una vez satisfechos los siguientes requisitos:</p>	<p><b>Artículo IV Reglamentación del comercio de especímenes de especies incluidas en el Apéndice II.</b></p> <p>1. Todo comercio en especímenes de especies incluidas en el Apéndice II se realizará de conformidad con las disposiciones del presente artículo.</p> <p>2. La exportación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice II requerirá la previa concesión y presentación de un permiso de exportación, el cual únicamente se concederá una vez satisfechos los siguientes requisitos:</p> <p>a) Que una autoridad científica del Estado de exportación haya manifestado que esta exportación no perjudicará la supervivencia de esa especie;</p> <p>b) Que una autoridad administrativa del Estado de exportación haya verificado que el espécimen no fue obtenido en contravención de la legislación vigente en dicho Estado sobre la protección de su fauna y flora, y</p> <p>c) Que una autoridad administrativa del Estado de Exportación haya verificado que todo espécimen vivo será acondicionado y transportado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.</p> <p>3. Una autoridad científica de cada Parte vigilará los permisos de exportación expedidos por ese Estado para especímenes de especies incluidas en el Apéndice II las exportaciones efectuadas de dichos especímenes. Cuando una autoridad científica determine que la exportación de especímenes de cualquiera</p>

	<p>de esas especies debe limitarse a fin de conservarla, a través de su hábitat, en un nivel consciente con su papel en los ecosistemas donde se halla y en un nivel suficientemente superior a aquel en el cual esa especie sería susceptible de inclusión en el Apéndice I, la autoridad científica comunicará a la autoridad administrativa competente las medidas apropiadas a tomarse, a fin de limitar la concesión de permisos de exportación para especímenes de dicha especie.</p> <p>4. La importación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice II requerirá la previa presentación de un permiso de exportación o de un certificado de reexportación.</p> <p>5. La reexportación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice II requerirá la previa concesión y presentación de un certificado de reexportación, el cual únicamente se concederá una vez satisfechos los siguientes requisitos:</p> <p>a) Que una autoridad administrativa del Estado de reexportación haya verificado que el espécimen fue importado en dicho Estado de conformidad con las disposiciones de la presente Convención, y</p> <p>b) Que una autoridad administrativa del Estado de reexportación haya verificado que todo espécimen vivo será acondicionado y transportado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.</p> <p>6. La introducción procedente del mar de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice II requerirá la previa concesión de un certificado expedido por una autoridad administrativa del Estado de introducción. Únicamente se concederá certificado una vez satisfechos los siguientes requisitos:</p> <p>a) Que una autoridad científica del Estado de introducción haya manifestado que la introducción no perjudicará la supervivencia de dicha especie, y</p> <p>b) Que una autoridad administrativa del Estado de introducción haya verificado que cualquier espécimen vivo será tratado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.</p> <p>7. Los certificados a que se refiere el párrafo 6 del presente artículo podrán concederse por período que no excedan de un (1) año para cantidades totales de especímenes a ser capturados en tales períodos, con el previo asesoramiento de una autoridad científica que haya consultado con otras autoridades científicas nacionales o, cuando sea apropiado, autoridades científicas internacionales.</p>	<p>a) Que una autoridad administrativa del Estado de exportación haya verificado que el espécimen no fue obtenido en contravención de la legislación vigente en dicho Estado sobre la protección de su fauna y flora, y</p> <p>b) Que una autoridad administrativa del Estado de exportación haya verificado que todo espécimen vivo será acondicionado y transportado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.</p> <p>3. La importación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice III requerirá, salvo en los casos previstos en el párrafo 4 del presente artículo, la previa presentación de un certificado de origen, y de un permiso de exportación cuando la importación proviene de un Estado que ha incluido esa especie en el Apéndice III.</p> <p>4. En el caso de una reexportación, un certificado concedido por una autoridad administrativa del Estado de reexportación en el sentido que el espécimen fue transformado en ese Estado, o está siendo reportado, será aceptado por el Estado de importación, como prueba de que se ha cumplido con las disposiciones de la presente Convención respecto de ese espécimen.</p>
<p>Artículo V</p>	<p><b>Reglamentación del comercio de especímenes de especies incluidas en el Apéndice III.</b></p> <p>1. Todo comercio en especímenes de especies incluidas en el Apéndice III se realizará de conformidad con las disposiciones del presente artículo.</p> <p>2. La exportación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice III procedente de un Estado que la hubiere incluido en dicho Apéndice, requerirá la previa concesión y presentación de un permiso de exportación, el cual únicamente se concederá una vez satisfechos los siguientes requisitos:</p>	<p>Artículo VI <b>Permisos y certificados</b></p> <p>1. Permisos y certificados concedidos de conformidad con las disposiciones de los artículos III, IV y V deberán ajustarse a las disposiciones del presente artículo.</p> <p>2. Cada permiso de exportación contendrá la información especificada en el modelo expuesto en Apéndice IV y únicamente podrá usarse para exportación dentro de un período de seis (6) meses a partir de la fecha de su expedición.</p> <p>3. Cada permiso o certificado contendrá el título de la presente convención, el nombre y cualquier sello de identificación de la autoridad administrativa que le concede y un número de control asignado por la autoridad administrativa.</p> <p>4. Todas las copias de un permiso o certificado expedido por una autoridad administrativa serán claramente marcadas como copias solamente y ninguna copia podrá usarse en lugar del original, a menos que sea así endosado.</p> <p>5. Se requerirá un permiso o certificado separado para cada embarque de especímenes.</p> <p>6. Una autoridad administrativa del Estado de importación de cualquier espécimen cancelará y conservará el permiso de exportación o certificado de reexportación y cualquier permiso de importación correspondiente presentado para amparar la importación de ese espécimen.</p> <p>7. Cuando sea apropiado y factible, una autoridad administrativa podrá fijar una marca sobre cualquier espécimen para facilitar su identificación. Para estos fines, marca significa cualquier impresión indeleble, sello de plomo u otro medio adecuado de identificar un espécimen, diseñado de manera tal que haga su falsificación por personas no autorizadas lo más difícil posible.</p>

<p>Artículo VII</p>	<p><b>Exenciones y otras disposiciones especiales relacionadas con el comercio.</b></p> <p>1. Las disposiciones de los artículos III, IV y V no se aplicarán al tránsito o transbordo de especímenes a través o en el territorio de una parte mientras los especímenes permanecen bajo control aduanal.</p> <p>2. Cuando una autoridad administrativa del Estado de exportación o de reexportación haya verificado que un espécimen fue adquirido con anterioridad a la fecha en que entraron en vigor las disposiciones de la presente Convención respecto de ese espécimen, las disposiciones de los artículos III, IV y V no se aplicarán a ese espécimen si la autoridad administrativa expide un certificado a tal efecto.</p> <p>3. Las disposiciones de los artículos III, IV y V no se aplicarán a</p> <p>especímenes que son artículos personales o bienes del hogar. Esta exención no se aplicará así:</p> <p>a) En el caso de especímenes de una especie incluida en el Apéndice I, estos fueron adquiridos por el dueño fuera del Estado de su residencia normal y se importen en ese Estado, o</p> <p>b) En el caso de especímenes de una especie incluida en el Apéndice II:</p> <p>i. Estos fueron adquiridos por el dueño fuera del Estado de su residencia normal y en el Estado en que se produjo la separación del medio silvestre;</p> <p>ii. Estos se importan en el Estado de residencia normal del dueño, y</p> <p>iii. El Estado en que se produjo la separación del medio silvestre requiere la previa concesión de permisos de exportación antes de cualquier exportación de esos especímenes;</p> <p>A menos que una autoridad administrativa haya verificado que los especímenes fueron adquiridos antes de que las disposiciones de la presente Convención entraren en vigor respecto de ese espécimen.</p> <p>4. Los especímenes de una especie animal incluida en el Apéndice I y criados en cautividad para fines comerciales, o de una especie vegetal incluida en el Apéndice I y reproducidos artificialmente para fines comerciales, serán considerados especímenes de las especies incluidas en el Apéndice II.</p> <p>5. Cuando una autoridad administrativa del Estado de exportación haya verificado que cualquier espécimen de una especie animal ha sido criado en cautividad o que cualquier espécimen de una especie vegetal ha sido reproducido artificialmente, o que sea una parte de ese animal o planta o que ha derivado de una u otra, un certificado de esa autoridad administrativa a ese efecto será aceptado en sustitución de los permisos exigidos en virtud de las disposiciones de los artículos III, IV o V.</p> <p>6. Las disposiciones de los artículos III, IV y V no se aplicarán al préstamo, donación o intercambio no comercial entre científicos o instituciones científicas registrados con la autoridad administrativa de su Estado, de especímenes de herbario, otros especímenes preservados, secos o incrustados de museo, y</p>	<p>material de plantas vivas que lleven una etiqueta expedida o aprobada por una autoridad administrativa.</p> <p>7. Una autoridad administrativa de cualquier Estado podrá dispensar con los requisitos de los artículos III, IV y V y permitir el movimiento, sin permisos o certificados, de especímenes que formen parte de un parque zoológico, circo, colección zoológica o botánica ambulantes u otras exhibiciones ambulantes, siempre que:</p> <p>a) El exportador o importador registre todos los detalles sobre esos especímenes con la autoridad administrativa;</p> <p>b) Los especímenes están comprendidos en cualquiera de las categorías mencionadas en los párrafos 2° o 5° del presente artículo, y</p> <p>c) La autoridad administrativa haya verificado que cualquier espécimen vivo será transportado y cuidado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.</p> <p><b>Artículo VIII</b></p> <p><b>Medidas que deberán tomar las Partes</b></p> <p>1. Las Partes adoptarán las medidas apropiadas para velar por el cumplimiento de sus disposiciones y para prohibir el comercio de especímenes en violación de las mismas.</p> <p>Estas medidas incluirán:</p> <p>a) Sancionar el comercio o la posesión de tales especímenes, o ambos, y</p> <p>b) Prever la confiscación o devolución al Estado de exportación de dichos especímenes.</p> <p>2. Además de las medidas tomadas conforme al párrafo 1° del presente artículo, cualquier Parte podrá, cuando lo estime necesario, disponer cualquier método de reembolso interno para gastos incurridos como resultado de la confiscación de un espécimen adquirido en violación de las medidas tomadas en la aplicación de las disposiciones de la presente Convención.</p> <p>3. En la medida posible, las Partes velarán por que se cumplan, con un mínimo de demora, las formalidades requeridas para el comercio en especímenes.</p> <p>Para facilitar lo anterior, cada Parte podrá designar puertos de salida y puertos de entrada ante los cuales deberán presentarse los especímenes para su despacho. Las Partes deberán verificar, además, que todo espécimen vivo, durante cualquier período de tránsito, permanencia o despacho, sea cuidado adecuadamente, con el fin de reducir al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.</p> <p>4. Cuando se confisque un espécimen vivo de conformidad con las disposiciones del párrafo 1° del presente artículo:</p> <p>a) El espécimen será confiado a una autoridad administrativa del Estado confiscador;</p> <p>b) La autoridad administrativa, después de consultar con el Estado de exportación, devolverá el espécimen a ese Estado a costo del mismo, o a un centro de rescate u otro lugar que la autoridad administrativa considere apropiado y compatible con los objetivos de esta Convención, y</p>
---------------------	---	--

	<p>c) La autoridad administrativa podrá obtener la asesoría de una autoridad científica o, cuando lo considere deseable, podrá consultar con la Secretaría, con el fin de facilitar la decisión que deba tomarse de conformidad con el subpárrafo b) del presente párrafo, incluyendo la selección del centro de rescate u otro lugar.</p> <p>5. Un centro de rescate, tal como lo define el párrafo 4° del presente artículo, significa una institución designada por una autoridad administrativa para cuidar el bienestar de los especímenes vivos, especialmente de aquellos que hayan sido confiscados.</p> <p>6. Cada Parte deberá mantener registros del comercio en especímenes de las especies incluidas en los Apéndices I, II y III que deberán contener:</p> <p>a) Los nombres y las direcciones de los exportadores e importadores, y</p> <p>b) El número y la naturaleza de los permisos y certificados emitidos;</p> <p>Los Estados con los cuales se realizó dicho comercio; las cantidades y los tipos de especímenes, los nombres de las especies incluidas en los Apéndices I, II y III y, cuando sea apropiado, el tamaño y sexo de los especímenes.</p> <p>7. Cada Parte preparará y transmitirá a la Secretaría informes periódicos sobre la aplicación de las disposiciones de la presente Convención, incluyendo:</p> <p>a) Un informe anual que contenga un resumen de la información prevista en el subpárrafo b) del párrafo 6° del presente artículo, y</p> <p>b) Un informe bienal sobre medidas legislativas, reglamentarias y administrativas adoptadas con el fin de cumplir con las disposiciones de la presente Convención.</p> <p>8. La información a que se refiere el párrafo 7° del presente artículo estará disponible al público cuando así lo permita la legislación vigente de la Parte interesada.</p>	<p><b>Artículo X Comercio con Estados que no son Partes de la Convención</b></p> <p>En los casos de importaciones de, o exportaciones y reexportaciones a Estados que no son Partes de la presente Convención, los Estados Partes podrán aceptar, en lugar de los permisos y certificados mencionados en la presente Convención, documentos comparables que conformen sustancialmente a los requisitos de la presente Convención para tales permisos y certificados, siempre que hayan sido emitidos por las autoridades gubernamentales competentes del Estado no Parte de la presente Convención.</p>
<p><b>Artículo IX</b></p>	<p><b>Autoridades administrativas y científicas</b></p> <p>1. Para los fines de la presente Convención, cada Parte designará:</p> <p>a) Una o más autoridades administrativas competentes para conceder permisos o certificados en nombre de dicha Parte, y</p> <p>b) Una o más autoridades científicas.</p> <p>2. Al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, cada Estado comunicará al Gobierno Depositario el nombre y la dirección de la autoridad administrativa autorizada para comunicarse con otras Partes y con la Secretaría.</p> <p>3. Cualquier cambio en las designaciones o autorizaciones previstas en el presente artículo, será comunicado en la Secretaría por la Parte correspondiente, con el fin de que sea transmitido a todas las demás Partes.</p> <p>4. A solicitud de la Secretaría o de cualquier autoridad administrativa designada de conformidad con el párrafo 2° del presente artículo, la autoridad administrativa designada de una Parte transmitirá modelos de sellos u otros medios utilizados para autenticar permisos o certificados.</p>	<p><b>Artículo XI Conferencia de las Partes</b></p> <p>1. La Secretaría convocará a una Conferencia de las Partes a más tardar dos años después de la entrada en vigor de la presente Convención.</p> <p>2. Posteriormente, la Secretaría convocará reuniones ordinarias de la Conferencia por lo menos una vez cada dos años, a menos que la Conferencia decida otra cosa, y reuniones extraordinarias en cualquier momento a solicitud, por escrito, de por lo menos un tercio de las Partes.</p> <p>3. En las reuniones ordinarias o extraordinarias de la Conferencia, las Partes examinarán la aplicación de la presente Convención y podrán:</p> <p>a) Adoptar cualquier medida necesaria para facilitar el desempeño de las funciones de la Secretaría;</p> <p>b) Considerar y adoptar enmiendas a los Apéndices I y II de conformidad con lo dispuesto en el artículo XV;</p> <p>c) Analizar el progreso logrado en la restauración y conservación de las especies incluidas en los Apéndices I, II y III;</p> <p>d) Recibir y considerar los informes presentados por la Secretaría o cualquiera de las Partes, y</p> <p>e) Cuando corresponda, formular recomendaciones destinadas a mejorar la eficacia de la presente Convención.</p> <p>4. En cada reunión ordinaria de la Conferencia, las Partes podrán determinar la fecha y sede de la siguiente reunión ordinaria que se celebrará de conformidad con las disposiciones del párrafo 2 del presente artículo.</p> <p>5. En cualquier reunión, las Partes podrán determinar y adoptar reglas de procedimiento para esa reunión.</p> <p>6. Las Naciones Unidas, sus organismos especializados y el organismo internacional de Energía Atómica, así como cualquier Estado no Parte en la presente Convención, podrán ser representados en reuniones de la Conferencia por observadores que tendrán derecho a participar sin voto.</p> <p>7. Cualquier organismo o entidad técnicamente calificado en la protección, preservación o administración de fauna y flora silvestre y que esté comprendido en cualquiera de las categorías mencionadas a continuación, podrá comunicar a la Secretaría su deseo de estar representado por un observador en las</p>

	<p>reuniones de la Conferencia y será admitido salvo que objeten por lo menos un tercio de las Partes presentes:</p> <p>a) Organismos o entidades internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, así como organismos o entidades gubernamentales nacionales, y</p> <p>b) Organismos o entidades nacionales no gubernamentales que han sido autorizados para ese efecto por el Estado en que se encuentran ubicados.</p> <p>Una vez admitidos, estos observadores tendrán el derecho de participar sin voto en las labores de la reunión.</p>	<p><b>Artículo XIII</b></p>	<p><b>Medidas internacionales</b></p> <p>1. Cuando la Secretaría, a la luz de información recibida, considere que cualquier especie incluida en los Apéndices I o II se halla adversamente afectada por el comercio en especímenes de esa especie, o de que las disposiciones de la presente Convención no se están aplicando eficazmente, la Secretaría comunicará esa información a la autoridad administrativa autorizada de la Parte o de las Partes interesadas.</p> <p>2. Cuando cualquier Parte reciba una comunicación de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo, esta, a la brevedad posible y siempre que su legislación lo permita, comunicará a la Secretaría todo dato pertinente, y cuando sea apropiado, propondrá medidas para corregir la situación. Cuando la Parte considere que una investigación sea conveniente, ésta podrá llevarse a cabo por una o más personas expresamente autorizadas por la Parte respectiva.</p> <p>3. La información proporcionada por la Parte o emanada de una investigación de conformidad con lo previsto en el párrafo 2 del presente artículo, será examinada por la siguiente Conferencia de las Partes, la cual podrá formular cualquier recomendación que considere pertinente.</p>
<p><b>Artículo XII</b></p>	<p>1. Al entrar en vigor la presente Convención, el Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio, proveerá una Secretaría. En la medida y forma en que lo considere apropiado, el Director Ejecutivo podrá ser ayudado por organismos y entidades internacionales o nacionales, gubernamentales o no gubernamentales, con competencia técnica en la protección, conservación y administración de la fauna y flora silvestres.</p> <p>2. Las funciones de la Secretaría incluirán las siguientes:</p> <p>a) Organizar las Conferencias de las Partes y prestarles servicios;</p> <p>b) Desempeñar las funciones que le son encomendadas de conformidad con los artículos XV y XVI de la presente Convención;</p> <p>c) Realizar estudios científicos y técnicos de conformidad con los programas autorizados por la Conferencia de las Partes, que contribuyan a la mejor aplicación de la presente Convención, incluyendo estudios relacionados con normas para la adecuada preparación y embarque de especímenes vivos y los medios para su identificación;</p> <p>d) Estudiar los informes de las Partes y solicitar a estas cualquier información adicional que a ese respecto fuere necesaria para asegurar la mejor aplicación de la presente Convención;</p> <p>e) Señalar a la atención de las Partes cualquier cuestión relacionada con los fines de la presente Convención;</p> <p>f) Publicar periódicamente, y distribuir a las Partes, ediciones revisadas de los Apéndices I, II y III, junto con cualquier otra información que pudiere facilitar la identificación de especímenes de las especies incluidas en dichos Apéndices;</p> <p>g) Preparar informes anuales para las Partes sobre las actividades de la Secretaría y de la aplicación de la presente Convención, así como los demás informes que las Partes pudieren solicitar;</p> <p>h) Formular recomendaciones para la realización de los objetivos y disposiciones de la presente Convención, incluyendo el intercambio de información de naturaleza científica o técnica, e</p> <p>i) Desempeñar cualquier otra función que las Partes pudieren encomendarle.</p>	<p><b>Artículo XIV</b></p>	<p><b>Efecto sobre la legislación nacional y convenciones internacionales</b></p> <p>1. Las disposiciones de la presente Convención no afectarán en modo alguno el derecho de las Partes de adoptar.</p> <p>a) Medidas internas más estrictas respecto de las condiciones de comercio, captura, posesión o transporte de especímenes de especies incluidas en los Apéndices I, II y III, o prohibirlos enteramente, o</p> <p>b) Medidas internas que restrinjan o prohíban el comercio, la captura, la posesión o el transporte de especies no incluidas en los Apéndices I, II o III.</p> <p>2. Las disposiciones de la presente Convención no afectarán en modo alguno las disposiciones de cualquier medida interna u obligaciones de las Partes derivadas de un tratado, convención o acuerdo internacional referentes a otros aspectos del comercio, la captura, la posesión o el transporte de especímenes que está en vigor o entre en vigor con posterioridad para cualquiera de las Partes, incluidas las medidas relativas a la aduana, salud pública, o a las cuarentenas vegetales o animales.</p> <p>3. Las disposiciones de la presente Convención no afectarán en modo alguno las disposiciones u obligaciones emanadas de los tratados, convenciones o acuerdos internacionales concluidos entre Estados y que crean una unión o acuerdo comercial regional que establece o mantiene un régimen común aduanero hacia el exterior y que elimine regímenes aduaneros entre las Partes respectivas en la medida en que se refieran al comercio entre los Estados Miembros de esa unión o acuerdo.</p> <p>4. Un Estado Parte en la presente Convención que es también Parte en otro tratado, convención o acuerdo internacional en vigor cuando entre en vigor la presente Convención y en virtud de cuyas disposiciones se protege a las</p>

	<p>especies marinas incluidas en el Apéndice II, quedará eximida de las obligaciones que le imponen las disposiciones de la presente Convención respecto de los especímenes de especies incluidas en el Apéndice II capturados tanto por buques matriculados en ese Estado como de conformidad con las disposiciones de esos tratados, convenciones o acuerdos internacionales.</p> <p>5. Sin perjuicio de las disposiciones de los artículos III, IV y V, para la exportación de un espécimen capturado de conformidad con el párrafo 4 del presente artículo, únicamente se requerirá un certificado de una autoridad administrativa del Estado de introducción que señale que el espécimen ha sido capturado conforme a las disposiciones de los tratados, convenciones o acuerdos internacionales pertinentes.</p> <p>6. Nada de lo dispuesto en la presente Convención prejuzgará la codificación y el desarrollo progresivo del derecho del mar por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, convocada conforme a la Resolución 2750 C (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ni las reivindicaciones y tesis jurídicas presentes o futuras de cualquier Estado en lo que respecta al derecho del mar y a la naturaleza y al alcance de la jurisdicción de los Estados ribereños y de los Estados de pabellón.</p>
<p><b>Artículo XIV</b></p>	<p><b>Efecto sobre la legislación nacional y convenciones internacionales</b></p> <p>1. Las disposiciones de la presente Convención no afectarán en modo alguno el derecho de las Partes de adoptar;</p> <p>a) Medidas internas más estrictas respecto de las condiciones de comercio, captura, posesión o transporte de especímenes de especies incluidas en los Apéndices I, II y III, o prohibirlos enteramente, o</p> <p>b. Medidas internas que restrinjan o prohíban el comercio, la captura, la posesión o el transporte de especies no incluidas en los Apéndices I, II o III.</p> <p>2. Las disposiciones de la presente Convención no afectarán en modo alguno las disposiciones de cualquier medida interna u obligaciones de las Partes derivadas de un tratado, convención o acuerdo internacional referentes a otros aspectos del comercio, la captura, la posesión o el transporte de especímenes que está en vigor o entre en vigor con posteridad para cualquiera de las Partes, incluidas las medidas relativas a la aduana, salud pública, o a las cuarentenas vegetales o animales.</p> <p>3. Las disposiciones de la presente Convención no afectarán en modo alguno las disposiciones u obligaciones emanadas de los tratados, convenciones o acuerdos internacionales concluidos entre Estados y que crean una unión o acuerdo comercial regional que establece o mantiene un régimen común aduanero hacia el exterior y que elimine regímenes aduaneros entre las Partes respectivas en la medida en que se refieran al comercio entre los Estados Miembros de esa unión o acuerdo.</p>

	<p>4. Un Estado Parte en la presente Convención que es también Parte en otro tratado, convención o acuerdo internacional en vigor cuando entre en vigor la presente Convención y en virtud de cuyas disposiciones se protege a las especies marinas incluidas en el Apéndice II, quedará eximida de las obligaciones que le imponen las disposiciones de la presente Convención respecto de los especímenes de especies incluidas en el Apéndice II capturados tanto por buques matriculados en ese Estado como de conformidad con las disposiciones de esos tratados, convenciones o acuerdos internacionales.</p> <p>5. Sin perjuicio de las disposiciones de los artículos III, IV y V, para la exportación de un espécimen capturado de conformidad con el párrafo 4 del presente artículo, únicamente se requerirá un certificado de una autoridad administrativa del Estado de introducción que señale que el espécimen ha sido capturado conforme a las disposiciones de los tratados, convenciones o acuerdos internacionales pertinentes.</p> <p>6. Nada de lo dispuesto en la presente Convención prejuzgará la codificación y el desarrollo progresivo del derecho del mar por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, convocada conforme a la Resolución 2750 C (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ni las reivindicaciones y tesis jurídicas presentes o futuras de cualquier Estado en lo que respecta al derecho del mar y a la naturaleza y al alcance de la jurisdicción de los Estados ribereños y de los Estados de pabellón.</p>
--	---

**5.3. Declaración Universal sobre Bienestar Animal (DUBA), 2008**

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, informó a través de su página web la suscripción de la DUBA por parte del Gobierno colombiano, convirtiéndose con ello Colombia como el primer Estado que en Suramérica se adhiere oficialmente a la declaración<sup>12</sup>.

Si bien la DUBA no tiene carácter vinculante, su reconocimiento formal aporta el concepto de "bienestar animal" como principio orientador y de interpretación de las políticas públicas y privadas de protección ambiental, además de promover el trabajo en conjunto entre las instituciones públicas y la sociedad civil como un medio eficiente y eficaz para alcanzar sus objetivos<sup>13</sup>.

<p><b>Preámbulo</b></p> <p>Recomiendo que los animales son seres vivientes, sensibles y que, por consiguiente, merecen una especial consideración y respeto. Recomendando que los humanos comparten este planeta con otras especies y otras formas de la vida y que todas coexisten dentro de un ecosistema interdependiente.</p> <p>Recomiendo que, aunque existen diferencias sociales, económicas y culturales significativas entre las sociedades humanas, cada una se debe desarrollar de manera humana y</p>
--

<sup>12</sup> <http://responsabilidadyderecho.blogspot.com/2008/09/colombia-suscribe-la-duba.html>

<sup>13</sup> <http://responsabilidadyderecho.blogspot.com/2008/09/colombia-suscribe-la-duba.html>

sustentable. Recomiendo que muchos estados ya tienen un sistema para la protección legal de los animales domésticos y silvestres. Buscando asegurar la efectividad continuada de estos sistemas y el desarrollo de lineamientos más generalizados y mejores para el bienestar animal, la Sociedad Mundial para la Protección Animal (WSPA)

### Proclama:

esta Declaración Universal para el Bienestar Animal como un criterio común de ejecución para toda la gente y naciones, para procurar promover el respeto por estos principios por medio de todos los medios apropiados y para afianzar su eficaz reconocimiento y cumplimiento por medio de medidas progresivas, a nivel nacional e internacional.<sup>14</sup>

<b>Artículo 1°.</b>	Definiciones: a) “Animal” significa cualquier mamífero no-humano, ave, reptil, anfibio, pez o invertebrado capaz de sentir dolor o estrés. b) “Silvestre” incluye cualquier animal que no haya sido domesticado por los humanos. c) “Animales humano-dependientes” su bienestar y supervivencia está bajo el cuidado humano, se incluyen los animales de compañía; cría para la provisión de comida, productos, tracción, servicios, investigaciones científicas, entretenimiento y animales silvestres mantenidos en cautiverio. d) “Animales de compañía” se refiere a las especies que, en el contexto de la cultura local, han sido tradicionalmente compañeros de los humanos y criados, de una manera sistemática o no, para tal fin. e) “Crueldad” significa cualquier imposición de dolor innecesario o estrés a un animal, ya sea por acto deliberado o por negligencia. f) “El bienestar” es el grado en el cual se satisfacen las necesidades físicas, psicológicas y comportamentales de un animal.
<b>Artículo 2°.</b>	Reglamentación fundamental: a) Los humanos tienen una obligación positiva hacia el cuidado y el bienestar de animales. b) Ningún animal debe ser sacrificado innecesariamente o ser expuesto a actos crueles por parte de un ser humano. e) La crueldad hacia cualquier animal debe considerarse como una ofensa seria, reconocida como tal en la legislación a todo nivel y castigable con la crueldad hacia cualquier animal debe considerarse como una ofensa seria, reconocida como tal en la legislación a todo nivel y castigable con las multas suficientes para evitar que el infractor actúe de nuevo de la misma manera.
<b>Artículo 3°.</b>	Animales Silvestres: a) Cuando sea necesario capturar y sacrificar fauna silvestre para salvaguardar la biodiversidad, el número máximo de animales tomados debe ser sustentable y determinado por bases claras científicamente y derivadas de las prácticas de manejo. b) Cuando sea necesario capturar y sacrificar fauna silvestre, sólo deben utilizarse aquellas técnicas que no conlleven a: - Crueldad - Perjuicios

	para los animales que no son el objeto del procedimiento. - Daños en el hábitat natural. c) Deben prohibirse la captura y el sacrificio de animales silvestres con propósitos deportivos o de entretenimiento. d. Para asegurar la aplicación de la anterior reglamentación, se deben tomar todas las medidas necesarias para la protección del hábitat y los ecosistemas.
<b>Artículo 4°</b>	Animales dependientes de los humanos: a) Los animales criados bajo la supervisión de los humanos o mantenidos por ellos en cautiverio, deben disfrutar de las Cinco Necesidades básicas, adoptadas cada vez más a lo largo del mundo de bienestar animal, estas son: - Necesidad de no sufrir hambre o sed: Acceso constante al agua fresca y a una dieta para mantenerlos vigorosos y en buen estado de salud. - Necesidad de no sufrir incomodidad: Proporcionando un ambiente apropiado incluso resguardo y un área de descanso cómoda - Necesidad de no sufrir dolor, lesión y enfermedad: Por medio de la prevención, un diagnóstico rápido y el tratamiento necesario.  Necesidad de no sufrir miedo y dolor: Asegurando las condiciones y tratamientos que eviten un sufrimiento mental. - Necesidad de poder expresar su normal comportamiento; proporcionando espacio suficiente, instalaciones apropiadas y compañía de animales del mismo tipo. b) Médicos Veterinarios y otras personas calificadas deben ser los autorizados para sacrificar humanitariamente cualquier animal herido o enfermo cuya existencia involucre su continuo sufrimiento.
<b>Artículo 5°.</b>	Animales Criados para la Obtención de Alimentos, Productos y Tracción: a) Cuando sea necesario sacrificar un animal para la obtención de comida u otros productos, el método aplicado debe dejar al animal inconsciente inmediatamente, para evitar el dolor hasta que muera. b) El proceso de sacrificio de un animal debe llevarse a cabo por personal competente y bien preparado. c) Los animales listos para el sacrificio deben ser descargados, manejados, mantenidos y alimentados de una manera humanitaria. d) Deben tomarse todas las medidas necesarias para minimizar el transporte de animales. Cuando sea necesario el transporte, se deben aplicar todas las normas en lo referente al bienestar animal. e) El sacrificio de los animales debe realizarse lo más cerca posible a su lugar de crianza. f) Se deben tomar todas las medidas necesarias para asegurar que los animales que son mantenidos por los humanos para la tracción y otros trabajos, tengan derecho a una limitación razonable en cuanto a la duración e intensidad de su trabajo; dicha restricción, debe basarse en una evaluación científica.
<b>Artículo 6°.</b>	Animales de compañía: a) Debe obligarse a los dueños de animales de compañía a que se responsabilicen del cuidado y bienestar durante el tiempo de vida de los animales o para hacer los arreglos adecuados para

<sup>14</sup> [http://cec.sede.ucn.cl/repositorio/du\\_bienanimal.pdf](http://cec.sede.ucn.cl/repositorio/du_bienanimal.pdf)

	<p>entregárselos a una persona responsable si ellos ya no pueden encargarse de ellos. b) Deben tomarse las medidas apropiadas para promover e introducir la esterilización de animales de compañía. c) Deben tomarse las medidas apropiadas para llevar a cabo un proceso de registro e identificación de los animales de compañía. d) La comercialización de los animales de compañía debe estar sujeta a una regulación estricta, autorización e inspección para prevenir la crueldad y la reproducción de animales no deseados. e) Los veterinarios y otras personas calificadas deben ser autorizadas para sacrificar los animales de compañía que sean abandonados y que no puedan ser humanamente reubicados o mantenidos con el cuidado adecuado para asegurar su bienestar. f) Debe prohibirse el sacrificio de animales de compañía por métodos inhumanos e indiferenciados, incluyendo la electrocución, el envenenamiento, muerte por arma de fuego o golpes y la estrangulación.</p>
<p><b>Artículo 7°.</b></p>	<p>Los Animales en el Deporte y el Entretenimiento: Se deben tomar todas las medidas necesarias para prevenir que los animales utilizados legítimamente para deporte y entretenimiento sean expuestos a la crueldad o al sufrimiento. Deben prohibirse las exhibiciones y los espectáculos que usan animales en forma tal que se afecte su salud y bienestar.</p>
<p><b>Artículo 8°</b></p>	<p>Los animales vivos en la investigación científica: a) El uso de animales con el propósito de la investigación científica y pruebas de laboratorio, debe realizarse con propósitos encaminados al bienestar humano o animal, incluyendo, - Encontrar una cura, prevención o tratamiento para una enfermedad específica. - Desarrollar un producto para aliviar el sufrimiento o promover la salud. - Valorar el riesgo de sustancias dañinas cuando no existe ninguna otra alternativa. b) Cuando se considere necesario usar animales para la investigación y pruebas de laboratorio, los métodos usados deben asegurar que: - Se minimice el número de animales usados. - Se minimicen y/o alivien, el dolor y el estrés. - Se proporcione una buena calidad de manejo y cuidado a lo largo de las vidas de los animales. c) El reemplazo de experimentos en animales vivos con métodos alternativos, debe promoverse cuando sea posible y tales métodos deben ser investigados y validados. d) El uso de animales con el propósito de la investigación científica y pruebas de laboratorio, debe prohibirse en los siguientes casos: - Cuando es posible obtener información de valor científico similar, sin necesidad de usar los animales. - Cuando la información con un valor científico similar ya está disponible - Cuando los resultados no son esenciales para el bienestar humano o animal.</p>

**6. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS ANIMALES EN ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE OTROS PAÍSES**

**6.1. Alemania**

Alemania es uno de los primeros países de la Unión Europea que constitucionaliza la protección de los animales. El artículo 20 a de la Constitución alemana<sup>15</sup> dice lo siguiente:

“Artículo 20 a [Protección de los fundamentos naturales de la vida y de los animales] El Estado protegerá, teniendo en cuenta también su responsabilidad con las generaciones futuras, dentro del marco del orden constitucional, los fundamentos naturales de la vida y los animales a través de la legislación y, de acuerdo con la ley y el derecho, por medio de los poderes ejecutivo y judicial”.

**6.2. Suiza**

El artículo 80 de la Confederación Suiza<sup>16</sup>, menciona la protección de los animales de la siguiente manera:

“Artículo 80 Protección de los animales.

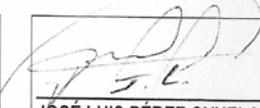
1. La legislación sobre la protección de los animales es competencia de la Confederación.
2. En particular, la legislación federal regulará:
  - a) La custodia de los animales y los cuidados que deban dárseles;
  - b) La experimentación con animales y los atentados a la integridad de animales vivos;
  - c) La utilización de animales;
  - d) La importación de animales y de los productos de origen animal;
  - e) El comercio y transporte de animales;
  - f) La matanza de animales.
3. La ejecución de las prescripciones federales incumbe a los cantones, salvo que la ley reserve expresamente la competencia de la Confederación.

Se trata entonces, señores congresistas, de ofrecer un marco constitucional que responda a una nueva concepción ética en la relación con seres que comparten con los humanos la condición de sintientes, y que esperamos permita un adecuado desarrollo legislativo de medidas más eficaces en el propósito común de ofrecerles protección.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, ponemos a consideración del honorable Congreso de la República, el presente proyecto de acto legislativo.

De los honorables Congresistas,

  
**OSWALDO ARCOS BENAVIDES**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Cambio Radical

  
**JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA**  
 Senador de la República  
 Partido Cambio Radical

<sup>15</sup> <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

<sup>16</sup> <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ch/ch191es.pdf>

 <b>CARLOS A. CUENCA CHAUX</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 <b>ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY</b> Representante a la Cámara Partido Conservador Colombiano	 <b>JUAN CARLOS LOZADA</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano
 <b>KARINA ROJANO PALACIO</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 <b>JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>LUIS E. DÍAZ GRANADOS TORRES</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>JAIRO H. CRISTO CORREA</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>RODRIGO LARA RESTREPO</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>CESAR AUGUSTO LORDUY M.</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>DIDIER LOBO CHINCHILLA</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>EDGAR DÍAZ CONTRERAS</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>MODESTO ENRIQUE AGUILERA</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>CARLOS A. JIMÉNEZ LÓPEZ</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>KAREN VIOLETTE CURE C.</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>CARLOS F. MOTOA SOLARTE</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>MAURICIO PARODY DÍAZ</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>FABIAN G. CASTILLO SUÁREZ</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>JORGE ENRIQUE BENEDETTI M.</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>GUSTAVO HERNÁN PUENTES D.</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>ANTONIO LUIS ZABARAÍN G.</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>ERWIN ARIAS BETANCUR</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>DAIRA DE JESÚS GALVIS M.</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>ELOY CHICHI QUINTERO R.</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>EMA CLAUDIA CASTELLANOS</b> Senadora de la República Partido Cambio Radical	 <b>NESTOR LEONARDO RICO</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>GERMÁN VARÓN COTRINO</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>CARLOS MARIO FARELO DAZA</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

 <b>ARTURO CHAR CHALJUB</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>JULIO CESAR TRIANA QUINTERO</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>RICHARD ALFONSO AGUILAR V.</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 <b>BAYARDO G. BETANCOURT</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>ATILANO ALONSO GIRALDO</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 <b>JORGE MENDEZ HERNÁNDEZ</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>SALIM VILLAMIL QUESSEP</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 <b>HECTOR JAVIER VERGARA SIERRA</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
<p>ACORDADA LA DEMOCRACIA</p> <p>Proyecto de Acto Legislativo No. 008 de 2018, "Por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el número 8 del artículo 95 de la Constitución Política"</p>	
 <b>AQUILEO MEDINA ARTEAGA</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 <b>OSCAR CAMILO ARANGO</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 <b>CIRO FERNANDEZ NUÑEZ</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	 <b>DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA</b> Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 24 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 074 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Representantes *Oswaldo Arcos, José Luis Pérez, Ángela Sanchez, Karina Rojano, José Daniel López, César Lorduy* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 080 DE 2019 CÁMARA**

*por el cual se modifica el artículo 79 de la  
Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 79 de la Constitución Política el cual quedará, así:

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

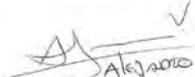
*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

**La naturaleza, como una entidad viviente sujeto de derechos, gozará de la protección y respeto por parte del Estado y las personas a fin de asegurar su existencia, hábitat, restauración, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, así como la conservación de su estructura y funciones ecológicas.**

**Artículo 2°. Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

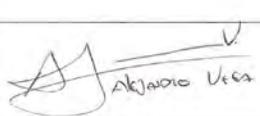
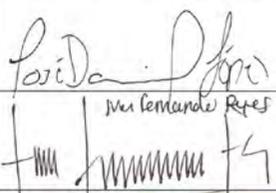
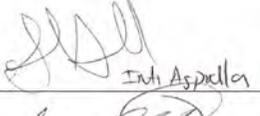
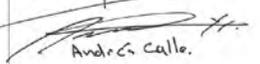
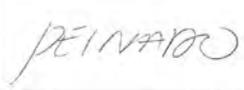
Cordialmente,

  
**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal Colombiano

  
 Alejandro Uscá

  
 Harry Lozano

  
 Andrés Calle

 Nilmar Córdoba	 Alejandro Uscá
 Juan Fernando Reyes	 Inti Aspeller
 Andrés Calle	 Juan C. Rizo
 PEINVARO	

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

*“La novedad consiste entonces en el cambio de paradigma... la naturaleza, en tanto ser vivo, es considerada un sujeto titular de derechos”*

*(Corte Constitucional del Ecuador)*

**1. OBJETO**

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia a fin de incluir los derechos de la naturaleza y el reconocimiento de la naturaleza como una entidad viviente sujeto de derechos que gozará de la protección y respeto por parte del Estado y las personas a fin de asegurar su existencia, restauración, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, así como la conservación de su estructura y funciones ecológicas.

**2. RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LA NATURALEZA COMO SUJETO DE DERECHOS**

**2.1 A nivel CONSTITUCIONAL**

- **Ecuador** es el primer país del mundo en reconocer a nivel constitucional desde

2008, a la naturaleza o Pacha Mama como sujetos de derechos, lo que incluye el respeto integral de su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, así como su restauración<sup>1</sup>.

- En el **Estado de Colorado**, Estados Unidos, se aprobó en 2014 una enmienda constitucional a fin de facultar a los municipios para expedir leyes estableciendo los derechos fundamentales de la naturaleza<sup>2</sup>.
- En **México** se han aprobado reformas constitucionales para reconocer los Derechos de la Naturaleza en el Estado de Guerrero en 2014<sup>3</sup>, Ciudad de México en 2017<sup>4</sup> y Estado de Colima en 2019<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> “**Artículo 10.** (...) La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución”.

“(...) Capítulo Séptimo Derechos de la Naturaleza.

**Artículo 71.** La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán (sic) los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

**Artículo 72.** La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados (...).”

<sup>2</sup> “The power to enact local laws (...) establishing the fundamental rights of (...) nature (...)” (artículo 32 (2)(a)). <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload685.pdf>

<sup>3</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Decreto número 433 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la constitución política del estado libre y soberano de Guerrero. “Artículo 2°. (...) el Estado deberá garantizar y proteger los derechos de la naturaleza en la legislación respectiva”. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173564/Constitucion\\_politica\\_estado\\_libre\\_soberano\\_guerrero.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173564/Constitucion_politica_estado_libre_soberano_guerrero.pdf)

<sup>4</sup> Constitución Política de la Ciudad de México. 2017. En vigencia desde el 17 de septiembre de 2018. Artículo 18(A)(3) “Para el cumplimiento de esta disposición se expedirá una ley secundaria que tendrá por objeto reconocer y regular la protección más amplia de los derechos de la naturaleza conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo sujeto de derechos”. [http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf)

<sup>5</sup> “La naturaleza, conformada por todos sus ecosistemas y especies como un ente colectivo sujeto de derechos, deberá ser respetada en su existencia, en su restauración y en la regeneración de sus ciclos naturales, así como la conservación de su estructura y funciones ecológicas

## 2.2. A nivel legal

- **Tamaqua Borough**, Pennsylvania, Estados Unidos, es el primer municipio del mundo en reconocer en el 2006, derechos de la naturaleza mediante ordenanza, al considerar como “personas” a las comunidades naturales y ecosistemas y otorgarles derechos civiles<sup>6</sup>.
- **Bolivia** reconoció a la Madre Tierra como sujeto colectivo de interés público en la Ley 071 de 2010<sup>7</sup>, en este mismo sentido lo hizo la Ciudad de México en la Ley de Protección a la Tierra de 2013<sup>8</sup>.
- **Nueva Zelanda** declaró el entonces parque natural “Te Urewera” como “entidad legal” y sujeto de derechos y como tal, una persona legal mediante la Ley “Te Urewera” de 2014<sup>9</sup> y en este mismo sentido declaró con la Ley de 2017 al “Te Awa Tupua” como “persona legal” a efectos de proteger al río Whanganui<sup>10</sup>.
- **Lafayette**, Colorado, Estados Unidos, mediante Ordenanza se expidió en 2017 la Carta de los Derechos Climáticos, donde se

reconoce el derecho a los ecosistemas a un clima sano<sup>11</sup>.

- Australia, en 2017 declaró mediante ley al río Yarra como una entidad natural viva e integrada<sup>12</sup>.
- **Estado de Pernambuco**, Brazil, mediante modificaciones a las Leyes Orgánicas de 2017 y 2018, se reconoce el derecho de la naturaleza de existir, prosperar y evolucionar en los municipios de Bonito<sup>13</sup> y Paudalho<sup>14</sup>, así mismo, en este último municipio se reconocen además derechos de la naturaleza a la Fuente de agua mineral en San Severino Ramos<sup>15</sup>.
- **Toledo**, Ohio, Estados Unidos, en un antecedente histórico, la comunidad mediante referendo logró en 2019 que se promulgara la “Carta de Derechos del Lago Erie” siendo la primera ley en este país en reconocer derechos legales a un ecosistema<sup>16</sup>.
- **Uganda**, en la Ley Nacional Ambiental de 2019, reconoció a la naturaleza los derechos de existir, persistir, mantener y regenerar sus ciclos vitales, estructura, funciones y sus procesos de evolución<sup>17</sup>.

## 2.3. A nivel jurisprudencial

### • ESTADOS UNIDOS

En el salvamento de voto emitido por el Juez William O. Douglas en sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos en abril de 1972, en el caso *Sierra Club v. Morton*, afirmó que los recursos naturales deberían tener el derecho de demandar por su propia protección<sup>18</sup>.

(...)”.

<http://www.biodiversidadla.org/Noticias/Historico-Clima-reconoce-derechos-de-la-naturaleza-en-Constitucion>.

<sup>6</sup> “Borough residents, natural communities, and ecosystems shall be considered “persons” for the purposes of the enforcement of the civil rights of those residents, natural communities, and ecosystems.” (Ordinance N° 612, 2006)

<https://ejatlas.org/conflict/tamaqua-borough-passes-ordinance-on-rights-of-nature>.

<sup>7</sup> Ley de Derechos de la Madre Tierra. 2010. “Artículo 5°. (Carácter jurídico de la Madre Tierra). Para efectos de la protección y tutela de sus derechos, la Madre Tierra adopta el carácter de sujeto colectivo de interés público. La Madre Tierra y todos sus componentes incluyendo las comunidades humanas son titulares de todos los derechos inherentes reconocidos en esta ley. La aplicación de los derechos de la Madre Tierra tomará en cuenta las especificidades y particularidades de sus diversos componentes. Los derechos establecidos en la presente Ley, no limitan la existencia de otros derechos de la Madre Tierra”.

<http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20071%20DERECHOS%20DE%20LA%20MADRE%20TIERRA.pdf>.

<sup>8</sup> Ley Ambiental de Protección a La Tierra en el Distrito Federal. 2013. “Artículo 86 Bis 3. Para efectos de la protección y tutela de sus recursos naturales, la Tierra adopta el carácter de ente colectivo sujeto de la protección del interés público. En su aplicación se tomarán en cuenta las especificidades y particularidades de sus diversos componentes”.

<sup>9</sup> Te Urewera Act 2014. “Te Urewera is a legal entity, and has all the rights, powers, duties, and liabilities of a legal person”. (artículo 11(1)). Ver: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2014/0051/latest/whole.html>.

<sup>10</sup> Te Awa Tupua Act 2017. Te Awa Tupua is a legal person and has all the rights, powers, duties, and liabilities of a legal person. (artículo 14 (1)). Ver: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html>.

<sup>11</sup> Ordenanza N° 02, Series 2017. “Right to a Healthy Climate. All residents and ecosystems of the City of Lafayette possess a right to a healthy climate (...)” (artículo 1(a)). Ver: <https://cocrn.org/lafayette-climate-bill-rights/>.

<sup>12</sup> Yarra River Protection (Wilip-gin Birrarung murrong) Act 2017. “To provide for the declaration of the Yarra River and certain public land in its vicinity for the purpose of protecting it as one living and integrated natural entity (...)” (artículo 1 (a)). Ver: [http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web\\_Notes/LDMS/PubStatbook.nsf/51dea49770555ea6ca256da4001b90cd/DD1ED871D7DF8661CA2581A700103BF0/\\$FILE/17-049aa%20authorised.pdf](http://www.legislation.vic.gov.au/Domino/Web_Notes/LDMS/PubStatbook.nsf/51dea49770555ea6ca256da4001b90cd/DD1ED871D7DF8661CA2581A700103BF0/$FILE/17-049aa%20authorised.pdf).

<sup>13</sup> Ver página 6: <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload644.pdf>.

<sup>14</sup> <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload720.pdf>.

<sup>15</sup> <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload832.pdf>.

<sup>16</sup> [https://www.democracynow.org/es/2019/2/27/titulares/ohio\\_voters\\_grant\\_lake\\_erie\\_the\\_right\\_to\\_sue\\_polluters](https://www.democracynow.org/es/2019/2/27/titulares/ohio_voters_grant_lake_erie_the_right_to_sue_polluters).

<sup>17</sup> National Environment Act 2019. “Nature has the right to exist, persist, maintain and regenerate its vital cycles, structure, functions and its processes in evolution”. (artículo 4(1)).

<sup>18</sup> <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload684.pdf>. p.6.

- **ECUADOR**

En sentencia de marzo de 2018, la Corte Constitucional del Ecuador negó la acción de incumplimiento impetrada contra la sentencia de apelación de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja del 30 de marzo de 2011, que contiene la primera sentencia judicial aplicando las disposiciones constitucionales de reconocimiento del río Vilcabamba como sujeto de derechos<sup>19</sup>.

Continuando con la aplicación de los Derechos Constitucionales de la Naturaleza, en la jurisprudencia se ha reconocido a las Islas Galápagos en 2012<sup>20</sup> como sujeto de derechos.

- **INDIA**

En 2018, el Tribunal Superior del Estado de Uttarakhand reconoció al **reino animal** como una entidad legal con los derechos, deberes y responsabilidades de una persona viva. Una decisión anterior de ese tribunal reconoció los derechos de los **ríos Ganges y Yamuna**, pero esa decisión ha sido suspendida<sup>21</sup>.

*“Pero no se detuvieron ahí, unas semanas después de la primera sentencia, se atrevieron a ir mucho más allá y decidieron extender el ámbito de protección de la naturaleza y declararon sujeto de derechos a varios glaciares, ríos, selvas y bosques del Himalaya.*

*(...) Para hacer realidad la protección de dichas entidades naturales, en especial del Ganges, se determinó que el río –amparado bajo la figura de ‘menor con capacidad legal’– debía ser representado por dos tutores: el gobernador y el fiscal general del Estado de Uttarakhand con el objeto de proteger, conservar y preservar a la fuente hídrica. Sin embargo, dichos guardianes, en lugar de cumplir la orden, apelaron la decisión ante la Corte Suprema de India y esta, al seleccionar el caso para su estudio ha decidido suspender los efectos de la sentencia del Tribunal de Uttarakhand, así que la suerte de la protección del río Ganges ha quedado a la deriva hasta que la Corte Suprema (máximo organismo judicial del país) tome una decisión definitiva”<sup>22</sup>.*

- **BANGLADESH**

En enero de 2019, la Alta Corte de Bangladesh les reconoció a todos los ríos de ese país el estatus

de “persona legal” a fin de protegerlos de la invasión ilegal de sus rondas<sup>23</sup>.

- **BRAZIL**

En marzo de 2019, la Corte Superior de Justicia reconoció, desde una perspectiva ecológica basada en el principio de la dignidad humana, a los animales no humanos como sujetos de derechos<sup>24</sup>.

### 3. JURISPRUDENCIA NACIONAL

- **Sentencia T- 622 del 2016 – río Atrato**<sup>25</sup>

La Corte Constitucional reconoció “*al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas*”.

Ese alto tribunal en desarrollo del reconocimiento conceptuó:

*“Ahora bien, las múltiples disposiciones normativas que existen y el enfoque pluralista que promueve la propia Carta Política, hacen que la relación entre la Constitución y el medio ambiente sea dinámica y en permanente evolución. En este sentido, es posible establecer al menos tres aproximaciones teóricas que explican el interés superior de la naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano y la protección especial que se le otorga: (i) en primer lugar, se parte de una visión antropocéntrica[80] que concibe al ser humano presente como única razón de ser del sistema legal y a los recursos naturales como simples objetos al servicio del primero, (ii) un segundo punto de vista biocéntrico reivindica concepciones más globales y solidarias de la responsabilidad humana, que abogan –en igual medida– por los deberes del hombre con la naturaleza y las generaciones venideras; (iii) finalmente, se han formulado posturas **ecocéntricas** que conciben a la **naturaleza como un auténtico sujeto de derechos** y que respaldan cosmovisiones plurales y alternativas a los planteamientos recientemente expuestos”.* (Negrilla fuera de texto).

*“(…) Por su parte, la visión biocéntrica deriva en un primer momento de una concepción antropocéntrica en tanto estima que la naturaleza debe protegerse únicamente para evitar la producción de una catástrofe que extinga al ser humano y destruya al planeta. Bajo esta interpretación la naturaleza no es sujeto de derechos, sino simplemente un objeto a disposición del hombre. Sin embargo, se diferencia del enfoque puramente antropocéntrico en la medida en que considera que el patrimonio ambiental de un país no pertenece en exclusiva a las personas que habitan en él, sino también a las futuras generaciones y a la humanidad en general. De tal manera que lo que*

<sup>19</sup> <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload659.pdf>.

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 017-12-SIN-CC, caso No. 0033-10-IN. <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload661.pdf>.

<sup>21</sup> <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/cientificos-piden-reconocer-los-derechos-de-la-naturaleza-364628>.

<sup>22</sup> <https://www.semana.com/nacion/todo-lo-que-debe-saber-sobre-la-marcha-del-primero-de-abril/articulo/que-tienen-en-comun-colombia-nueva-zelanda-e-india/551271>.

<sup>23</sup> <https://www.dhakatribune.com/bangladesh/court/2019/01/30/turag-given-legal-person-status-to-save-it-from-encroachment>.

<sup>24</sup> <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload820.pdf>.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016 del 10 de noviembre de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

ocurra con el ambiente y los recursos naturales en China puede terminar afectando a otras naciones, como a los Estados Unidos y a América Latina, como a África y a Oceanía, lo que constituye una suerte de solidaridad global que, dicho sea de paso, encuentra fundamento en el concepto de desarrollo sostenible”. (Subrayado fuera de texto).

“Finalmente, el enfoque ecocéntrico parte de una premisa básica **según la cual la tierra no pertenece al hombre** y, por el contrario, asume que el hombre es quien pertenece a la tierra, como cualquier otra especie. De acuerdo con esta interpretación, la especie humana es solo un evento más dentro de una larga cadena evolutiva que ha perdurado por miles de millones de años y por tanto de ninguna manera es la dueña de las demás especies, de la biodiversidad ni de los recursos naturales como tampoco del destino del planeta. En consecuencia, esta teoría concibe a la **naturaleza como un auténtico sujeto de derechos** que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus representantes legales, verbigracia, por las comunidades que la habitan o que tienen una especial relación con ella”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

“Este enfoque en particular, al igual que los anteriores, encuentra pleno fundamento en la Constitución Política de 1991, en particular, en la fórmula del ESD (artículo 1º superior) en tanto define a Colombia como una República democrática, participativa y pluralista, y, por supuesto, en el mandato constitucional de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación (artículos 7º y 8º). Respecto de este último enfoque la Corte ha señalado en la reciente Sentencia C-449 de 2015 que la perspectiva ecocéntrica puede constatar en algunas decisiones de esta Corporación; por ejemplo, la sentencia C-595 de 2010 anota que la Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la Tierra. En igual sentido, la Sentencia C-632 de 2011 expuso que:

“en la actualidad, la **naturaleza** no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un **sujeto con derechos propios**, que, como tal, deben ser **protegidos y garantizados**. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de ‘restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza’. Postura que principalmente ha encontrado justificación en los saberes ancestrales en orden al principio de diversidad étnica y cultural de la nación (art. 7º Superior)”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

“En el mismo sentido, la sentencia T-080 de 2015, indicó que en esta línea, “la jurisprudencia constitucional ha atendido los saberes ancestrales y las corrientes alternas de pensamiento, llegando a sostener que ‘la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un **sujeto con derechos**

**propios**, que, como tal, deben ser **protegidos y garantizados**’”. (Negrilla fuera de texto).

“En este orden de ideas, el desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad, no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una **entidad viviente** compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son **sujetos de derechos individualizables**, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades. En síntesis, solo a partir de una actitud de profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

“(…) En concreto, la aplicación del principio de precaución en el presente caso tendrá como objetivos, (i) prohibir que en adelante se usen sustancias tóxicas como el mercurio en actividades de explotación minera, ya sean legales e ilegales; y (ii) **declarará que el río Atrato es sujeto de derechos** que implican su **protección, conservación, mantenimiento** y en el caso concreto, **restauración**, como se verá con más adelante en el fundamento 9.32”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En consecuencia, la Corte ordenará al Gobierno nacional que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente) en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca –en adelante– estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes del río. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período de tiempo las comunidades accionantes deberán escoger a su representante”. (Subrayado fuera de texto).

“(…) [L]a justicia con la naturaleza debe ser aplicada más allá del escenario humano y **debe permitir que la naturaleza pueda ser sujeto de derechos**. Bajo esta comprensión es que la Sala considera necesario dar un paso adelante en la jurisprudencia hacia la protección constitucional de una de nuestras fuentes de biodiversidad más importantes: el río Atrato. Esta interpretación encuentra plena justificación en el interés superior del medio ambiente que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional y que está conformado por numerosas cláusulas constitucionales que constituyen lo que se

ha denominado la “Constitución Ecológica” o “Constitución Verde”. Este conjunto de disposiciones permiten afirmar la trascendencia que tiene el medio ambiente sano y el vínculo de interdependencia con los seres humanos y el Estado”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

“De lo expuesto anteriormente se derivan una serie de obligaciones de protección y garantía del medio ambiente a cargo del Estado quien es el primer responsable por su amparo, mantenimiento y conservación, que debe materializar a través de políticas públicas ambientales responsables (gobernanza sostenible), la expedición de documentos Conpes, de legislación en la materia y de Planes Nacionales de Desarrollo, entre otros; por supuesto, sin perjuicio del deber de protección y cuidado que también les asiste a la sociedad civil y a las propias comunidades de cuidar los recursos naturales y la biodiversidad. En este sentido la Sala considera pertinente hacer un llamado de atención a las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato para que protejan, dentro del ejercicio de sus costumbres, usos y tradiciones, el medio ambiente del cual son sus primeros guardianes y responsables (...)” (negrilla fuera de texto).

“(...) En este contexto, para la Sala resulta necesario avanzar en la interpretación del derecho aplicable y en las formas de protección de los derechos fundamentales y sus sujetos, debido al gran grado de degradación y amenaza en que encontró a la cuenca del río Atrato. Por fortuna, a nivel internacional (como se vio a partir del fundamento 5.11) se ha venido desarrollando un nuevo enfoque jurídico denominado **derechos bioculturales**, cuya premisa central es la relación de profunda unidad e interdependencia entre naturaleza y especie humana, y que tiene como consecuencia un nuevo entendimiento sociojurídico en el que la naturaleza y su entorno deben ser tomados en serio y con plenitud de derechos. Esto es, como **sujetos de derechos**. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

- **Sentencia AHC4806 – 2017 – Oso de anteojos**<sup>26</sup>

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia en la decisión de la impugnación frente a sentencia judicial dentro del *habeas corpus* promovido a favor del oso de anteojos de nombre “chucho”, lo reconoció como sujeto de derecho sintiente no humano, pronunciándose de la siguiente manera:

“(...) Lo expresado implica modificar el concepto de sujeto de derecho en relación con la naturaleza, flexibilizando la perspectiva de que, quien es titular de derechos correlativamente está obligado a cumplir deberes; humanos, **aun cuando son sujetos de derechos no poseen recíprocamente deberes**. En esta órbita, por tanto, son sujetos de derechos sin deberes, o en cuanto que a estos no se les pueden imponer obligaciones por tratarse precisamente

de sujetos de derecho sintientes, frente a quienes el principal guardador, representante, agente oficioso y responsable es el hombre en forma individual o colectiva. Si se considera que no pueden ser sujetos de derecho por no estar gravados con deberes recíprocamente, significa navegar en un autoantropocentrismo individualista o colectivista, totalmente egoísta y reduccionista, para ver como iguales a quienes son totalmente diferentes, a pesar de constituir, parte esencial de la cadena biótica con peculiaridades propias”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

“(...) **Los animales son sujetos de derecho sintientes no humanos** que como tales tienen prerrogativas en su condición de fauna protegida a la salvaguarda por virtud de la biodiversidad y del equilibrio natural de las especies, y especialmente la de naturaleza silvestre. Como tales, deben ser objeto de conservación y protección frente al padecimiento, maltrato y crueldad injustificada (...)”. (Negrilla fuera de texto).

“(...) El contexto expuesto en los numerales anteriores, demuestra la existencia de abundante doctrina paralela no solo en normas e instrumentos internacionales, sino también precedentes jurisprudenciales, y un suficiente marco filosófico en donde se **reconoce abiertamente a los animales y a otros sujetos como “seres sintientes no humanos”, titulares de derechos**, los cuales gozan de la protección del Estado constitucional en caso de resultar amenazados o violados”. (Negrilla fuera de texto).

- **Sentencia STC4360 – 2018 – Amazonía**<sup>27</sup>

La honorable Corte Suprema de Justicia mediante sentencia reconoció a la *Amazonía colombiana* como entidad, “sujeto de derechos”, en estos términos:

“(...) Por tanto, en aras de proteger ese ecosistema vital para el devenir global, tal como la Corte Constitucional declaró al río Atrato, se **reconoce a la Amazonía colombiana como entidad, “sujeto de derechos”, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran**”. (Negrilla fuera de texto).

- **Tribunal Administrativo de Boyacá – páramo de Pisba**<sup>28</sup>

En fallo de tutela de segunda instancia, en agosto de 2018, el Tribunal Administrativo de Boyacá declaró el *páramo de Pisba* como sujeto de derechos, titular de protección, conservación, mantenimiento y restauración.

Y agrega el Tribunal:

“(...) Para la Sala resulta claro que los deberes enunciados como a cargo del Estado, no pueden ser

<sup>26</sup> Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil. Sentencia AHC4806-2017 del 26 de julio de 2017. M. P. Luis Armando Tolosa Villabona.

<sup>27</sup> Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil. Sentencia STC4360 – 2018 del 5 de abril de 2018. M. P. Luis Armando Tolosa Villabona.

<sup>28</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá. Expediente. 5238 3333 002 2018 00016 01. Fallo del 9 de agosto de 2018. M. P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

satisfechos si previamente no se da a los páramos la especial protección que merecen como **sujetos de derechos**, y como entes de los cuales también se derivan ciertos derechos fundamentales y colectivos de la población que de este dependen, so pena inclusive de comprometer su responsabilidad internacional”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

- **Juzgado Único Civil Municipal de La Plata-Huila – río La Plata**<sup>29</sup>

A nivel municipal, el Juzgado de La Plata en sentencia de tutela, reconoció al río La Plata como sujeto de derechos, en los siguientes términos:

“(…) Así las cosas, para este estricto caso, este estrado judicial con profundo respeto por la naturaleza y siguiendo lo adocinado por la jurisprudencia ambiental, **reconocerá al “Río la Plata” como sujeto de derechos**, evaluará los hechos denunciados que afectaron a ese recurso hídrico en razón de esa condición y adoptará las medidas de protección que considere necesarias, una vez se examine lo propio frente a los derechos de los tutelantes”. (Negrilla fuera de texto).

- **Tribunal Administrativo del Tolima – ríos Coello, Combeima y Cocora**<sup>30</sup>

Por su parte, el Tribunal Administrativo del Tolima reconoció a tres importantes ríos: “Coello, Combeima y Cocora, sus cuencas y afluentes como **entidades individuales, sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades**” (negrilla y subrayado fuera de texto).

- **Tribunal Superior de Medellín-Antioquia – río Cauca**<sup>31</sup>

El Tribunal Superior de Medellín en segunda instancia reconoció “**al río Cauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo de EPM, y del Estado** (…)” (negrilla y subrayado fuera de texto).

- **Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad**

En el más reciente fallo, el Juez Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad reconoció al río Pance como sujeto de derechos para ser conservado, bajo protección, mantenimiento y restauración<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Juzgado Único Civil Municipal La Plata-Huila. Rad. 41-396-40-03-001-2019-00114-00. Fallo del 19 de marzo de 2019. Juez. Juan Carlos Clavijo González.

<sup>30</sup> Tribunal Administrativo del Tolima. Expediente. 73001-23-00-000-2011-00611-00. Fallo del 30 de mayo de 2019. M. P. José Andrés Rojas Villa.

<sup>31</sup> Tribunal Superior de Medellín. Expediente. 05001 31 03 004 2019 00071 01. Fallo del 17 de junio de 2019. M. P. Juan Carlos Sosa Londoño.

<sup>32</sup> <https://www.eltiempo.com/colombia/cal/los-alcances-del-fallo-que-ordena-protger-y-conservar-el-rio-pance-389868>.

#### 4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En las últimas décadas el mundo está evidenciando un cambio de paradigma en la interpretación de la relación jurídica *humanidad-naturaleza*, que se expresa en la incorporación en el orden jurídico de los Derechos de la Naturaleza a existir, prosperar, evolucionar, a ser conservada, protegida, y restaurada, esto es, al reconocimiento de la naturaleza como Sujeto de Derechos.

Como bien lo dice la Corte Constitucional del Ecuador:

“(…) los derechos de la naturaleza constituyen una de las innovaciones más interesantes y relevantes de la Constitución actual [del Ecuador], pues se aleja de la concepción tradicional “naturaleza-objeto” que considera a la naturaleza como propiedad y enfoca su protección exclusivamente a través del derecho de las personas a gozar de un ambiente natural sano, para dar paso a una noción que reconoce derechos propios a favor de la naturaleza. La novedad consiste entonces en el cambio de paradigma sobre la base del cual, la naturaleza, en tanto ser vivo, es considerada un sujeto titular de derechos. En este sentido, es importante resaltar que la Constitución de la República consagra una doble dimensionalidad sobre la naturaleza y al ambiente en general, al concebirla no solo bajo el tradicional paradigma de objeto de derecho, sino también como un sujeto, independiente y con derechos específicos o propios.

Lo anterior refleja dentro de la relación jurídica *naturaleza-humanidad*, una visión biocéntrica en la cual, se prioriza a la naturaleza en contraposición a la clásica concepción antropocéntrica en la que el ser humano es el centro y medida de todas las cosas donde la naturaleza era considerada una mera proveedora de recursos”.<sup>33</sup> (Subrayado fuera de texto).

A su turno, la Corte Constitucional colombiana ha expresado<sup>34</sup>:

“(…) [E]l desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad, no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son sujetos de derechos individualizables, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades. En síntesis, solo a partir de una actitud de profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura es posible entrar a relacionarse con ellos en

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 166-15-SEP-CC, caso N.º 0507-12-EP, p.9. Ver: <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload661.pdf>.

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016 del 10 de noviembre de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

*términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista*". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En el derecho tradicional las corporaciones, por ejemplo, tienen derechos, pero la naturaleza es considerada un objeto. Estamos entonces ante un cambio de paradigma donde debemos considerar a la naturaleza como una entidad viviente que tiene derechos y no como un objeto al que se le puede explotar, es considerar a la Naturaleza como Sujeto de Derechos.

*"Es interesante observar cómo se han otorgado derechos a entidades no humanas como corporaciones o Estados, e incluso se está discutiendo actualmente sobre la personalidad jurídica de los robots, mientras que el debate sobre los derechos de la naturaleza parece en un segundo plano.*

*(...) Aunque el movimiento por promover los derechos de la naturaleza es similar al movimiento por los derechos de los animales, es decir, ambos buscan promover los derechos de formas de vida no humana, **los derechos de los animales, como los derechos humanos, están focalizados en el individuo, mientras que los de la naturaleza se asemejan más a derechos colectivos**".<sup>35</sup>. (Subrayado fuera de texto).*

Los ríos y sus cuencas, páramos, áreas protegidas y animales alrededor del mundo han recibido reconocimiento en las instancias constitucionales, legales o jurisprudenciales, como sujetos titulares de derechos, expresión máxima del cambio de paradigma en la interpretación de la relación *humanidad-naturaleza*, para pasar de una relación *naturaleza-objeto* a una *naturaleza-sujeto*.

En Colombia este cambio de paradigma en la relación jurídica *naturaleza-humanidad* ha avanzado de manera jurisprudencial, reconociendo desde un enfoque ecocéntrico<sup>36</sup>, en reiteradas sentencias proferidas desde el 2016, a la naturaleza (ríos Atrato, La Plata, Coello, Combeima, Cocora y Cauca, el oso de anteojos, la Amazonía y el páramo de Pisba) como una entidad, "Sujeto de Derechos", titular de la protección, conservación, mantenimiento y restauración.

### **¿Qué significa que la naturaleza sea sujeto de derechos?**

*"Reconocer que la Amazonía tiene derechos (por ejemplo, a la supervivencia y la integridad)*

<sup>35</sup> <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/cientificos-piden-reconocer-los-derechos-de-la-naturaleza-364628>.

<sup>36</sup> *"Esta tendencia obedece a un enfoque "ecocéntrico" que parte de una premisa básica: la relación con la Tierra no pertenece a los humanos, pues presupone que los humanos son quienes pertenecen al planeta no en términos de propiedad, sino como una parte más del todo". Tomado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/primeros-despues-montanas-y-ahora-la>.*

*es decir que todos los ciudadanos podemos exigir su protección, incluso ante los tribunales, sin importar si somos habitantes de la región. Es más: no hace falta mostrar que la deforestación afecta los derechos de seres humanos porque, en sí misma, ella viola los derechos de una entidad (la Amazonía) que los tiene"*<sup>37</sup>.

*"Algunos de los intereses de la naturaleza que se han considerado de importancia de cara a otorgar dichos derechos **incluyen los intereses de existencia, hábitat o el cumplimiento de funciones ecológicas**"*<sup>38</sup>.

Es imperativo entonces que Colombia materialice el cambio de paradigma de la relación jurídica *humanidad-naturaleza* y eleve a rango constitucional lo que la jurisprudencia en reiteradas sentencias ha reconocido desde un enfoque ecocéntrico: la naturaleza como entidad viviente "sujeto de derechos", que gozará de la protección y respeto por parte del Estado y las personas a fin de asegurar su existencia, restauración, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, así como la conservación de su estructura y funciones ecológicas, expresión máxima de los Derechos de la Naturaleza.

## **5. COMPETENCIA DEL CONGRESO**

### **5.1. CONSTITUCIONAL:**

**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

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

**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

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

<sup>37</sup> <https://www.dejusticia.org/en/column/amazonia-sujeto-de-derechos/>.

<sup>38</sup> <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/cientificos-piden-reconocer-los-derechos-de-la-naturaleza-364628>.

**5.2. LEGAL:**

**Ley 3ª de 1992, por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.**

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

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

Comisión Primera.

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

**Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes**

**Artículo 219. Atribución constituyente.**

Las Cámaras Legislativas tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto expresamente en la misma Ley Fundamental y reglamentado en la presente ley.

**Artículo 220. Suspensión de la facultad constituyente.** Durante el período constitucional tiene plena vigencia esta atribución constituyente, siendo titular el Congreso de la República. No obstante, a partir de la elección e integración de una Asamblea Constituyente, quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones.

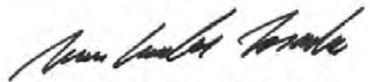
**Artículo 221. Acto legislativo.** Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este reglamento.

**Artículo 222. Presentación de proyectos.** Los proyectos de acto legislativo podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

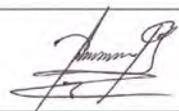
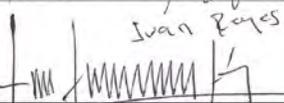
**Artículo 223. Iniciativa constituyente.** Pueden presentar proyectos de acto legislativo:

1. El Gobierno nacional.
2. Diez (10) miembros del Congreso
3. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.
4. Un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país.
5. Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país.

Cordialmente,

  
**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal Colombiano

  
 HARRY GONZALEZ

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL**

El día 30 de julio de 2019 ha sido presentado en este despacho el **Proyecto de Acto Legislativo** número 080 con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por el honorable Representante **Juan Carlos Lozada**, honorable Representante **Harry González**, honorable Representante **Juan F. Reyes**, honorable Representante **Julián Peinado**, honorable Representante **Inti Asprilla**, honorable Representante **Andrés Calle** y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 087 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Proyecto de Acto Legislativo número 087 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.**

Respetado Presidente:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar Proyecto de Acto Legislativo que busca modificar el Sistema General de Participaciones establecido en el artículo 357 de la Constitución Política, en el sentido de dotarlo de unos recursos mínimos e impedir que su aumento sea menor a la tasa de inflación causada en el año anterior.

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

Cordialmente,

**LEÓN EREDDY MUÑOZ LOPERA**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

*Wilmay Leal P. Verde*

Carrera 7 No. 8 - 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044  
Leon.munoz@camara.gov.co / leonfiredymunozlopera@gmail.com  
Bogotá D.C.

**MARIA JOSÉ PIZARRO**  
Representante a la Cámara  
Coalición Lista de la Decencia

*Cesar Cochán MAIS*

**ANTONIO ERESMID SANGUINO**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

**FELICIANO VALENCIA MEDINA**  
Senador de la República  
Partido MAIS

**JULIÁN GALLO**  
Senador de la República  
Partido FARC

**PABLO CATATUMBO**  
Senador de la República  
Partido FARC

**CRISELDA LOBO**  
Senadora de la República  
Partido FARC

**VICTORIA SANDINO**  
Senadora de la República  
Partido FARC

**LUIS ALBERTO ALBÁN**  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

**CARLOS CARREÑO**  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

**OMAR RESTREPO**  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

**JAIRO CALA**  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
Senadora de la República  
Partido Polo Democrático

*Abel David Jiménez*

**GUSTAVO PETRO URREGO**  
Senadora de la República  
Colombia Humana

*Gustavo Petro Urrego*  
*Cesar Cochán*  
*MAIS*

*Paul Paffro*  
*Abel David Jiménez*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 087 DE 2019**

*por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 357.** El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación. Los recursos del Sistema General de Participaciones se incrementarán anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

**Artículo 2°.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

**LEÓN EREDDY MUÑOZ LOPERA**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

**MARIA JOSÉ PIZARRO**  
Representante a la Cámara  
Coalición Lista de la Decencia

*Wilmay Leal P. Verde*

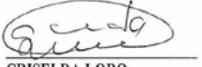
*Cesar Cochán MAIS*

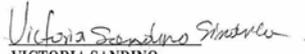
  
ANTONIO CRESMID SÁNGUINO  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

  
FELICIANO VALENCIA MEDINA  
Senador de la República  
Partido MAIS

  
JULIÁN GALLO  
Senador de la República  
Partido FARC

  
PABLO CATATUMBO  
Senador de la República  
Partido FARC

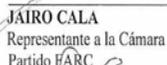
  
CRISELDA LOBO  
Senadora de la República  
Partido FARC

  
VICTORIA SANDINO  
Senadora de la República  
Partido FARC

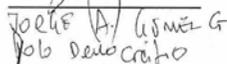
  
LUIS ALBERTO ALBÁN  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

  
CARLOS CARREÑO  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

  
OMAR RESTREPO  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

  
JAIRO CALA  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

  
ALEXANDER LÓPEZ MAYA  
Senadora de la República  
Partido Polo Democrático

  
JORGE A. GÓMEZ G  
Representante a la Cámara  
Partido Democrático

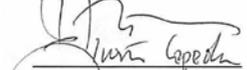
  
DAVID PARDO  
Representante a la Cámara  
Partido Polo Democrático

  
ABEL DAVID JIMÉNEZ  
Representante a la Cámara  
Partido Polo Democrático

Carrera 7 No. 8 - 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

  
GUSTAVO PETRO URREGO  
Senadora de la República  
Colombia Humana

  
CESAR ORTIZ ZAPATA  
Representante a la Cámara  
Partido Polo Democrático

  
ABEL DAVID JIMÉNEZ  
Representante a la Cámara  
Partido Polo Democrático

  
CESAR ORTIZ ZAPATA  
Representante a la Cámara  
Partido Polo Democrático

## PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 087 DE 2019

*por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.*

### I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en cuatro (4) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, las cuales son las siguientes: (1) Antecedentes, (2) Contenido del proyecto, (3) Necesidades actuales, e (4) impacto fiscal.

#### 1. Antecedentes

Colombia ha sido históricamente un país de regiones, cada una con sus particularidades culturales, históricas, económicas y políticas. Esto se ha manifestado hasta el punto que la mayoría de guerras civiles del siglo XIX se desarrollaron entre centralistas y federalistas e incluso entre las

mismas entidades sub-nacionales de la República, conocidas entonces como Estados. Tras el triunfo de la “Regeneración” impulsada por Rafael Núñez, Colombia adquirió durante casi un siglo un modelo de Estado centralista, que si bien logró la unidad nacional, fue una de las causantes de la crisis en la legitimidad y representatividad del Estado a finales del siglo XX.

En ese orden de ideas, la Carta Política de 1991 fue un escenario ideado como medio para relegitimar el Estado y darle mayor representatividad sobre el país real. Lo anterior, por medio de la definitiva incorporación de los antiguos actores armados al escenario político nacional, el reconocimiento de los indígenas y negritudes, así como la igualdad de todos los credos y separación del Estado y la iglesia. De igual manera, se presentó un proceso de descentralización político-administrativa expresado fundamentalmente en las elecciones locales para departamentos y municipios y en una supuesta mayor autonomía económica que les permitiese desempeñar nuevas funciones descentralizadas.

Lastimosamente el proceso de descentralización en Colombia, entendido como las delegaciones de responsabilidades, funciones y capacidades, se ha asemejado más a un proceso de desconcentración entendido únicamente como delegación de funciones que un proceso de descentralización real, esto en virtud a que se mantiene la dependencia económica de las entidades subnacionales respecto al Gobierno nacional.

Por lo comentado, vale la pena recordar la diferenciación que hizo la Honorable Corte Constitucional entre descentralización y desconcentración, en Sentencia C-496 de 1998, así:

La descentralización implica “el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado **en un marco de autonomía** por las entidades territoriales” Mientras que “delegación y desconcentración por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa”.

Es por ello que el presente acto legislativo pretende garantizar la continuidad del proceso de descentralización política en la Nación, por medio de la necesaria garantía de la transferencia de recursos del Gobierno central hacia las entidades territoriales, imprescindible para la democracia participativa, la participación real, la legitimidad del mismo sistema político y la garantía del cumplimiento de los principios del Estado. Todo esto, entendiendo que, como lo dispone el artículo 1° de la Constitución Política, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria,

**descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general**" (Resaltado fuera de texto).

Cabe resaltar que este proyecto de acto legislativo fue presentado en dos (2) ocasiones por el Senador Antonio Navarro Wolff. En la primera oportunidad lo presento en el segundo semestre del año 2017, sin embargo, por trámite legislativo el proyecto fue archivado y se volvió a presentar en marzo del presente año 2018, fue aprobado en Comisión Primera de Senado, posteriormente en Plenaria de Senado, luego en Comisión Primera de la Cámara de Representantes, sin embargo, en Plenaria de la Cámara de Representantes cuando se surtía el cuarto debate de su trámite legislativo fue votado negativamente y por ende fue archivado.

Adicionalmente, 26 de julio de 2018 y en febrero del año 2019 fue presentada tal iniciativa por parte del honorable Representante León Fredy Muñoz Lopera, junto con la bancada del partido Alianza Verde, al igual que otros congresistas de diferentes partidos políticos. Tal Proyecto de Acto Legislativo fue el 046 de 2018 Cámara y el 341 de 2019 Cámara, el cual fue aprobado en primer debate, pero fue archivado en virtud de los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

Teniendo en cuenta lo comentado, y dado que el Gobierno nacional entrante no ha dado una solución al asunto de déficit fiscal territorial, ausencia de recursos en las entidades territoriales y disminución progresiva y prolongada del Sistema General de Participaciones, en esta oportunidad se insiste en la iniciativa que lideró el Senador Navarro Wolff y la bancada del Partido Alianza Verde, a quienes se le agradece el trabajo realizado, el cual se retoma y continúa.

Con base en lo anterior, se procede a explicar el contenido del presente proyecto de acto legislativo, considerando que tal iniciativa se presentará las veces que fuere necesario con el fin de dotar a las regiones de los recursos que necesitan, y darle vigor al artículo 1º de la Constitución Política, en el sentido de realizar una real descentralización de funciones y recursos.

## **2. Contenido del proyecto**

El Sistema General de Participaciones es un modelo establecido en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, en virtud del cual el Gobierno nacional transfiere recursos a los departamentos, distritos y municipios, con el fin de atender los servicios a cargo de estos y financiar su adecuada prestación. Estos recursos se destinan prioritariamente a la financiación del servicio de salud, la educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Considerando lo indicado, el artículo 357 de la Carta Política de 1991 establece la forma de calcular los recursos a transferir a las entidades

territoriales, disposición que ha sido modificada en tres oportunidades desde su entrada en vigencia, por medio del Acto Legislativo 01 de 1995, el Acto Legislativo 01 de 2002 y, finalmente, el Acto Legislativo 04 de 2007.

Estas situaciones y cambios normativos han producido que los recursos del Sistema General de Participaciones se hayan visto disminuidos, con el paso del tiempo, en relación con el total del Presupuesto General de la Nación, pues las formulas empleadas para calcular su magnitud y su reparto han sido modificadas y han provocado un menoscabo en las finanzas territoriales, ampliamente dependientes de las transferencias del Gobierno nacional.

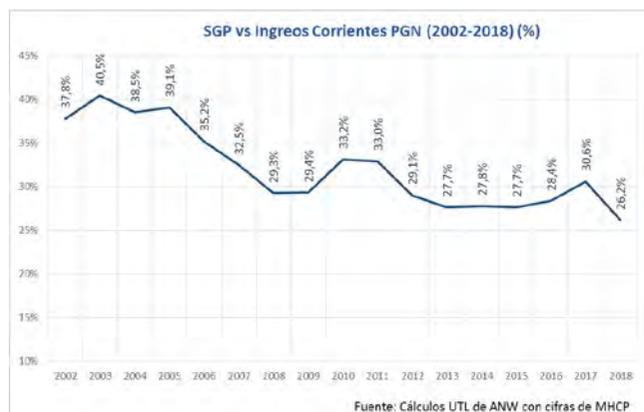
De esta forma, el presente proyecto de acto legislativo contempla la obligación de garantizar unos montos mínimos y un flujo continuo de los recursos del Sistema General de Participaciones, poniendo un tope mínimo de estos recursos e impidiendo que se reduzca el mismo por causas de la inflación. En este sentido, se propone establecer: (1) un mínimo de treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación para el Sistema General de Participaciones, y (2), adicionalmente, que estos recursos no puedan crecer bajo ninguna circunstancia por debajo del crecimiento de la inflación del año anterior, esto es, de los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

Lo expuesto cobra sentido teniendo en cuenta que en los últimos Proyectos de Ley de Presupuesto aprobado para la vigencia fiscal del año 2018 y 2019. En primer lugar, se estableció que el Sistema General de Participaciones aumentará de treinta y seis punto cinco billones de pesos (\$ 36.5 billones) del año 2017 a treinta y seis punto siete billones de pesos (\$36.7 billones) para el año 2018, y de treinta y nueve punto ocho billones (38.8) para el año 2019.

Lo anterior significa en el primer caso un aumento de tal solo el cero punto cincuenta y cuatro por ciento (0.54%), cuando la inflación al terminar el año 2017, al presentar ese proyecto de ley, fue de cuatro punto uno por ciento (4.1%), es decir, el Sistema General de Participaciones perdió y ha perdido valor adquisitivo en razón a la inflación.

De esta forma, no se considera admisible que, en términos reales los recursos del Sistema General de Participaciones estén disminuyendo, en términos absolutos en un tres punto cuatro por ciento (3.4%) para el año 2018 cuando las necesidades y exigencias de las regiones son cada vez más crecientes.

Por otra parte, en términos relativos este comportamiento se expresa también en la pérdida de participación del Sistema General de Participaciones dentro del Presupuesto General de la Nación. Pérdida que se viene presentando de manera tendencial en los últimos años. En efecto, mientras que el 2017 esta participación fue del 30.6%, para 2018 quedó en 26.2% y para el año 2019 de 27.5%, los valores más bajos por lo menos en los últimos 17 años como se muestra en la siguiente gráfica:



Con base en la gráfica anterior, puede observarse cómo dotar al Sistema General de Participaciones con unos recursos mínimos del 35% de los ingresos corrientes de la nación, es una iniciativa válida, teniendo en cuenta que en los años 2002 a 2006 el monto destinado a este asunto fue más de esta cifra, siendo incluso del 40,5% para el año 2003.

Considerando esto, tomando en cuenta datos del DNP<sup>1</sup>, para 2018 los recursos del SGP que se distribuyen entre los departamentos y sus respectivos municipios son los que se muestran en la Tabla 1, posteriormente se evidenciará cómo quedarían estos valores con la modificación constitucional propuesta.

Tabla 1

### Distribución actual del SGP entre departamentos y municipios (2018)

Departamento	Miles de millones de pesos			TOTAL
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	
AMAZONAS	78	30		108
ANTIOQUIA	1,132	2,642		3,774
ARAUCA	162	118		280
ATLÁNTICO	299	1,332		1,631
BOGOTÁ D.C.	24	2,703		2,726
BOLÍVAR	596	1,279		1,875
BOYACA	506	840		1,346
CALDAS	278	394		673
CAQUETÁ	188	290		478
CASANARE	151	241		392
CAUCA	701	748		1,449
CESAR	369	669		1,038
CHOCÓ	273	425		697
CORDOBA	663	1,086		1,749
CUNDINAMARCA	643	1,087		1,730
GUAINÍA	67	20		87
GUAVIARE	67	50		117
HUILA	347	664		1,011
LA GUAJIRA	268	759		1,027
MAGDALENA	495	811		1,306
META	235	523		758
NARIÑO	544	1,119		1,663
NORTE DE SANTANDER	480	803		1,283
PUTUMAYO	239	161		400
QUINDÍO	132	236		368
RISARALDA	146	455		601
SAN ANDRÉS Y PROV.	34	16		50
SANTANDER	487	1,111		1,598
SUCRE	404	575		979
TOLIMA	479	680		1,159
VALLE DEL CAUCA	495	2,118		2,613
VAUPÉS	50	29		79
VICHADA	57	58		115
FONSAET			88	88
<b>Total general</b>	<b>11,088</b>	<b>24,073</b>	<b>88</b>	<b>35,250</b>

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP.

<sup>1</sup> Los datos totales de la distribución equivalente a las doce cuerdas del SGP para 2018 que reporta el DNP (\$35,25 billones) son inferiores a lo reportado por el Ministerio de Hacienda como recursos totales disponibles para el mismo año (\$36,7 billones).

Visto lo anterior, el proyecto de acto legislativo establece que “en ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación”. Para ilustrar el efecto de esta propuesta sobre los ingresos de los entes territoriales, la Tabla 2 muestra cómo hubiese sido la distribución del SGP si sus recursos se hubiesen incrementado al menos en la tasa de inflación de 2017 del 4,09%.

Tabla 2

### Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando un crecimiento igual a la inflación

Departamento	Miles de millones de pesos			
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL
AMAZONAS	81	31		112
ANTIOQUIA	1,174	2,738		3,912
ARAUCA	168	122		291
ATLÁNTICO	310	1,381		1,691
BOGOTÁ D.C.	24	2,801		2,826
BOLÍVAR	617	1,326		1,944
BOYACA	524	871		1,395
CALDAS	288	409		697
CAQUETÁ	195	300		496
CASANARE	156	250		407
CAUCA	726	776		1,502
CESAR	383	693		1,076
CHOCÓ	283	440		723
CORDOBA	687	1,126		1,813
CUNDINAMARCA	667	1,126		1,793
GUAINÍA	70	20		90
GUAVIARE	70	52		122
HUILA	360	688		1,048
LA GUAJIRA	278	787		1,064
MAGDALENA	513	841		1,354
META	243	543		786
NARIÑO	564	1,160		1,724
NORTE DE SANTANDER	497	833		1,330
PUTUMAYO	247	167		414
QUINDÍO	137	244		381
RISARALDA	151	472		623
SAN ANDRÉS Y PROV.	35	17		51
SANTANDER	504	1,152		1,656
SUCRE	419	596		1,015
TOLIMA	496	705		1,201
VALLE DEL CAUCA	513	2,196		2,708
VAUPÉS	52	30		82
VICHADA	59	61		120
FONSAET			91	91
<b>Total general</b>	<b>11,494</b>	<b>24,954</b>	<b>91</b>	<b>36,539</b>

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP.

Ahora bien, si se hubiese aplicado la propuesta de que el Sistema General de Participaciones “será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación”, para 2018 los ingresos por este concepto de los entes territoriales hubieran sido como se muestra en la Tabla 3, con un incremento de 11,8 billones sobre la situación actual.

**Tabla 3**

**Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando la propuesta de que sea mínimo el 35% de los ingresos corrientes de la Nación**

Departamento	Miles de millones de pesos				Incremento
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	
AMAZONAS	104	40		145	36
ANTIOQUIA	1,512	3,527		5,039	1,265
ARAUCA	217	157		374	94
ATLANTICO	400	1,778		2,178	546
BOGOTA	31	3,608		3,639	913
BOLIVAR	795	1,708		2,503	628
BOYACA	675	1,122		1,797	451
CALDAS	372	526		898	225
CAQUETA	252	387		639	160
CASANARE	201	322		524	131
CAUCA	935	999		1,934	485
CESAR	493	893		1,385	348
CHOCO	364	567		931	234
CORDOBA	885	1,450		2,335	586
CUNDINAMARCA	859	1,451		2,310	580
GUA INIA	90	26		116	29
GUA VIARE	90	67		157	39
HUILA	463	886		1,350	339
LA GUAJIRA	357	1,013		1,371	344
MAGDALENA	661	1,083		1,744	438
META	313	699		1,012	254
NARIÑO	726	1,494		2,220	557
NORTE DE SANTANDER	641	1,073		1,713	430
PUTUMAYO	319	215		533	134
QUINDÍO	177	315		491	123
RISARALDA	195	608		802	201
SAN ANDRÉS Y PROV.	45	21		66	17
SANTANDER	650	1,483		2,133	535
SUCRE	540	767		1,307	328
TOLIMA	639	908		1,547	388
VALLE DEL CAUCA	660	2,828		3,488	875
VAUPÉS	67	39		106	26
VICHADA	76	78		154	39
FONSAET			118	118	30
<b>Total general</b>	<b>14,803</b>	<b>32,139</b>	<b>118</b>	<b>47,060</b>	<b>11,810</b>

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de acto legislativo busca corregir esta situación imponiendo un tope mínimo de recursos y su vez un aumento mínimo del Sistema General de Participaciones, modificando el artículo 357 de la Constitución Política de la siguiente forma:

Artículo actual	Modificación propuesta al inciso primero del artículo 357 de la C.P.
<p><b>Artículo 357.</b> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.</p> <p>(...)</p>	<p><b>Artículo 357.</b> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios <b>será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación. Los recursos del Sistema General de Participaciones</b> se incrementarán anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo</p>

Artículo actual	Modificación propuesta al inciso primero del artículo 357 de la C.P.
	<p>del presupuesto en ejecución. <b>En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.</b></p> <p>(...)</p>

**3. Necesidades actuales**

Como indica el artículo 356 de la Constitución Política, “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”, y es precisamente lo que está ocurriendo actualmente, pues se han descentralizado competencias y asignado funciones a las entidades territoriales, a las cuales posteriormente se les ha restado recursos fiscales para poder atenderlas, es decir, las entidades territoriales deben cumplir las mismas y más funciones atribuidas con un monto de dinero menor que el asignado en periodos anteriores.

Por otro lado, a raíz del Proceso de Paz las obligaciones de las entidades territoriales han aumentado sin la previa dotación de los recursos necesarios para afrontar las nuevas necesidades surgentes. Estos hechos conllevan a un mayor empobrecimiento de las regiones, especialmente de aquellas que tienen mayores responsabilidades en el Proceso de Paz, y una menor financiación para cumplir sus fines, viendo deterioradas gravemente la prestación de los servicios fundamentales como la educación, la salud, y saneamiento básico, entre otros.

El “Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, incluye dentro del punto 6.1.2 reformas normativas necesarias dentro de las entidades territoriales subnacionales para garantizar su implementación. Estas reformas normativas suponen la delegación parcial de la función de implementar el acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, sumado también al compromiso de contribuir con recursos del Sistema General de Participaciones para financiar su implementación.

Debe tenerse en cuenta que esta situación ya se viene presentando desde hace tiempo, y a las entidades territoriales se les están restando recursos e incluso se están tomando dineros del Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet) para cubrir otros gastos, ocasionando y problema de déficit pensional en vigencias siguientes. Puede observarse como en la ley de presupuesto del año 2018 (Ley 1873 de 2017) se tuvo que tomar dinero de los recursos del Fonpet para garantizar el pago de gastos de educación, tal como indica el artículo 105 del cuerpo normativo, situación similar que ocurrió con la vigencia del

año 2019 (Ley 1940 de 2018) como se muestra en seguida:

“Artículo 105. Para garantizar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, durante la presente vigencia fiscal el Gobierno nacional podrá utilizar de manera temporal los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet hasta por la suma de \$1.063.199.156.620 para ser destinados al Sistema General de Participaciones del sector Educación.

Estos recursos serán reintegrados a la cuenta del Fonpet en las dos (2) vigencias fiscales subsiguientes.”

“Artículo 109. Para garantizar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, durante la presente vigencia fiscal el Gobierno nacional podrá utilizar de manera temporal los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet hasta por la suma de \$492 mil millones para ser destinados al Sistema General de Participaciones del sector Educación. El saldo de \$700 mil millones se destinará al financiamiento del aseguramiento del régimen subsidiado en salud.”

Por consiguiente, y recalando que el Gobierno nacional no ha enfrentado este problema, considerando que las entidades territoriales no tienen recursos para cumplir sus obligaciones, y por el contrario se les restan recursos y se asaltan sus ahorros, es necesario recordar lo que el artículo 356 de la Constitución Nacional afirma, y que solo se pueden desconcentrar funciones con el respectivo respaldo presupuestal.

En consecuencia, no se considera conveniente reducir en lo absoluto las transferencias hacia los departamentos, municipios y distritos provenientes del Sistema General de Participación, más aún, cuando se presenta un contexto de ampliación de las misiones y funciones de las entidades territoriales, ante la necesidad imperiosa de realizar una transición exitosa hacia el posconflicto, así, debe propenderse por el aumento de sus recursos y no su limitación paulatina.

#### **4. Impacto fiscal**

De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa, de llegar a existir, se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar, no obstante, el presente proyecto de ley no crea gastos de funcionamiento o inversión específicos, por el contrario lo que se hace es balancear los mismos recursos entre la nación y las entidades territoriales.

Teniendo en cuenta lo anterior, es relevante mencionar que una vez promulgado el acto legislativo, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento, además se debe tener en cuenta como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.”

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las normas que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia

del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo. (Sentencia C-315 de 2008).

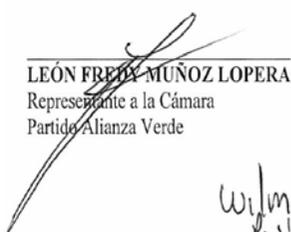
Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

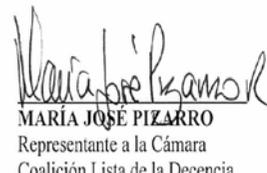
Finalmente, se debe tener en cuenta y **se reitera que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo, pues la medida consiste en redistribuir los mismos recursos entre la Nación y las entidades territoriales**, dándole vigor y sustento al artículo 1° de la Constitución Política de Colombia.

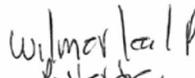
De tal modo, al contrario de causar un impacto fiscal negativo, la promoción y aplicación de esta ley provoca mayores beneficios para el Estado y la sociedad, los cuales se representan en una descentralización real de funciones, competencias y recursos para las entidades territoriales, a las cuales se les deberá asistir y capacitar técnicamente para lograr la finalidad propuesta.

En razón a lo anteriormente expuesto, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de acto legislativo, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congresistas,

  
LEÓN FREDDY MUÑOZ LOPERA  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

  
MARÍA JOSÉ PIZARRO  
Representante a la Cámara  
Coalición Lista de la Decencia

  
WILMER LEAL  
Partido Verde

  
CESAR PACHÓN  
Partido Alianza Verde

Carrera 7 No. 8 - 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044  
Leon.munoz@camara.gov.co / leonfreddymunozlopera@gmail.com  
Bogotá D.C.

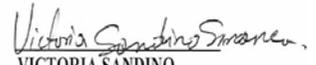
  
ANTONIO ERESMID SANGUINO  
Senador de la Republica  
Partido Alianza Verde

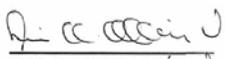
FELICIANO VALENCIA MEDINA  
Senador de la Republica  
Partido MAIS

  
JULIÁN GALLO  
Senador de la Republica  
Partido FARC

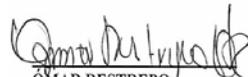
  
PABLO CATATUMBO  
Senador de la Republica  
Partido FARC

  
CRISELDA LOBO  
Senadora de la Republica  
Partido FARC

  
VICTORIA SANDINO  
Senadora de la Republica  
Partido FARC

  
LUIS ALBERTO ALBÁN  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

  
CARLOS CARREÑO  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

  
ÓMAR RESTREPO  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

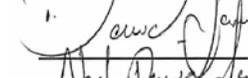
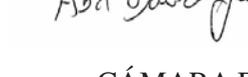
  
JAÍRO CALA  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

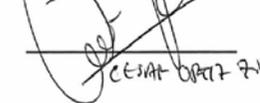
ALEXANDER LÓPEZ MAYA  
Senadora de la Republica  
Partido Polo Democrático

  
DAVID RACCO

Carrera 7 No. 8 - 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044  
Leon.munoz@camara.gov.co / leonfreddymunozlopera@gmail.com  
Bogotá D.C.

GUSTAVO PETRO URREGO  
Senadora de la Republica  
Colombia Humana


CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 087 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por honorables Representantes León F. Muñoz, María José Pizarro, Wilmer Leal, César Pachón; honorables Senadores Antonio Sanguino, Julián Gallo y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**CONTENIDO**

Gaceta número 687 - Viernes, 2 de agosto de 2019  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

	<b>Págs.</b>
Proyecto de Acto legislativo número 051 de 2019 Cámara, por medio del cual se adicionan los artículos 234 y 235 de la Constitución Política y garantiza retroactivamente el derecho a impugnar la primera Sentencia condenatoria.....	1
Proyecto de Acto legislativo número 069 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia. ....	5
Proyecto de Acto legislativo número 074 de 2019 Cámara, por el cual se adiciona un inciso al artículo 79 y se modifica el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política..	6
Proyecto de Acto legislativo número 080 de 2019 Cámara, por el cual se modifica el artículo 79 de la Constitución Política.....	21
Proyecto de Acto legislativo número 087 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones. ....	30