



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° 726

Bogotá, D. C., viernes, 9 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 84 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariassenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2019 SENADO

por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 65. El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a estar protegido contra el hambre y la desnutrición. Así mismo, garantizará condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República

Oscar Iván Berrío
Senador de la República

Juan Carlos Rodríguez Cordero
Senador de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
www.maritzamartinezaristizabal.com

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

i) Contexto

De acuerdo con los resultados de la más reciente Encuesta de Situación Nutricional (ENSIN 2015), en Colombia el 54,2% de los hogares se encuentran en situación de inseguridad alimentaria (ISAH)¹ (39,1% en inseguridad alimentaria leve, 13,8% moderada y 8,5% severa).

Esta información se puede desagregar en diferentes variables, a saber: **(1) Género:** de los hogares que se encuentran en esta situación, se tiene que el 57% tienen una jefatura femenina y un 52% tienen a un hombre en cabeza del hogar; **(2) Pertenencia étnica:** 77% de los hogares indígenas se encuentran en inseguridad alimentaria. Esta condición se replica para el 68.9% de los hogares afrodescendientes y para el reseñado 54.2% de los hogares que se consideran sin pertenencia étnica; **(3) Regiones:** La inseguridad alimentaria de los hogares en las regiones se reporta de la siguiente forma: 65% del total de los hogares de la región Atlántica; 64% de la región de la Orinoquia y la Amazonia; 57.4% de la Pacífica; 52% de la Oriental; 50,2% en Bogotá y 49.3% en la Central; **(4) Índice de riqueza:** 71.2% de los hogares con

¹ Para efectos de la ENSIN 2015, se entiende por inseguridad alimentaria la imposibilidad de los hogares de acceder de manera segura y permanente a alimentos suficientes en cantidad y calidad, para una vida sana y activa.

ingresos más bajos se encuentran en situación de inseguridad alimentaria; esta situación se replica para el 62.7% de quienes reportan índice de riqueza bajo; 49.3% de quienes reportan índice de riqueza medio y 33% de quienes reportan ingresos altos.

En lo que respecta a la situación de la infancia y la niñez, la ENSIN 2015 resalta que la desnutrición crónica (que mide el retraso en la talla para la edad) se situó en un 10,8% y la desnutrición aguda en menores de 5 años se ubicó en 2,3%, muy por encima del 0.9% evidenciado en la ENSIN 2010.

Ahora bien, la anterior situación se contrasta con el más reciente informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre seguridad alimentaria y nutrición². De acuerdo con esta organización internacional, el 6.5% de los colombianos están en condición de hambre, ubicando al país en un lugar vergonzoso, por encima de la media regional, situado en un 6,1%. En cuanto a desnutrición global, que marca el peso para la edad, se tiene que esta afecta a 3,7% de los menores del país.

En lo que respecta a los menores de 5 a 12 años se tiene que siete de cada 100 menores en edad escolar presentan desnutrición crónica. Situación que es más grave para los menores indígenas, donde 30 de cada 100 menores presentan este problema, mientras que esta situación se extiende a 11 de cada 100 niños de los hogares más pobres del país.

ii) Objeto e importancia del proyecto

El proyecto de ley que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República tiene por objeto establecer la obligación del Estado de dirigir sus políticas hacia el aseguramiento del derecho a la alimentación, a estar protegido contra el hambre y la desnutrición, a la soberanía alimentaria y a la seguridad alimentaria de su población, ambos conceptos intrínsecamente ligados al derecho a la alimentación.

Al respecto, es necesario mencionar que dicha prerrogativa, así como los conceptos de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria, se encuentra consagrada en sendos instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano³ y,

² FAO. *Informe del Estado Mundial de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición* (2018).

³ Artículo 25 (como parte del derecho a un nivel de vida adecuado) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 217 A (III) de fecha 10 de diciembre de 1948, la cual es considerada como Fuente de Derecho Internacional de conformidad con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, en tanto cumple con los requisitos para ser considerada Costumbre Internacional; Artículos 11 (derecho a un nivel de vida adecuado) y 12 (derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre) del Pacto Internacional de Derechos Económicos de 1966, Sociales y Culturales; y el Artículo 12 (derecho a la

adicionalmente, se pretende dar cumplimiento a obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha adquirido y que se encuentran en completa consonancia con lo consagrado en el ordenamiento interno en virtud de lo establecido en diversas disposiciones constitucionales y en particular con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991.

iii) Marco jurídico internacional que soporta la medida.

(a) Referencia al Sistema Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Humano a la Alimentación

Los Derechos Humanos se constituyen como aquellas prerrogativas que resultan ser inherentes al ser humano en tanto miembro perteneciente a la especie. El goce de los mismos debe garantizarse y protegerse sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición⁴. De esta forma, todo ser humano es titular y debe gozar de estos derechos en igualdad y sin discriminación⁵. Estos derechos son universales⁶ e inalienables⁷. Así mismo, se consideran en

alimentación) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” de 1988. Así mismo, es menester resaltar que el doctrinante MARCO GERARDO MONROY CABRA ha señalado que en general “*las normas que regulan el respeto a los Derechos Humanos son de ius cogens, de orden público y, por tanto, imperativas y obligatorias para la comunidad internacional*” En: MARCO GERARDO MONROY CABRA, *Derecho Internacional Público*, Bogotá, Editorial Temis, 2011. Págs. 660-661, por lo que el presente proyecto de ley apunta a dar cumplimiento a obligaciones imperativas de carácter internacional que el Estado colombiano ha contraído en virtud de su pertenencia a la Comunidad Internacional y debido a la suscripción de sendos Tratados sobre Derechos Humanos que le son vinculantes.

⁴ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*.

Recuperado el 7 de octubre de 2014 desde Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

⁵ Así lo dispone el artículo 1° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que “*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*”.

⁶ El principio de universalidad constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como ejemplo de este es preciso acudir a las disposiciones de la Declaración Mundial de Derechos Humanos y el Programa de Acción de Viena de 1993, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Allí se establece que todos los Estados se encuentran en el deber de proteger los Derechos Humanos y las libertades individuales, lo anterior con independencia a los contextos políticos, económicos, culturales o económicos.

⁷ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido

todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles⁸. Ahora, pese a estar contemplados en la denominada Carta Internacional de los Derechos Humanos⁹, compuesta por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y por los sucesivos Pactos a los que se hará referencia a continuación, doctrinalmente, los Derechos Humanos se han categorizado en tres grupos, a saber: Derechos Civiles y Políticos o de primera generación, los cuales se encuentran contenidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de manera general, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de segunda generación, los cuales se encuentran consagrados ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, *grosso modo*, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y Derechos Colectivos o de tercera generación¹⁰. Al respecto, es menester resaltar nuevamente la interdependencia y unidad de los Derechos Humanos¹¹, la cual cobra especial

importancia, de conformidad con la Corte Constitucional, en el marco de un Estado Social de Derecho, fórmula acogida por la Constitución Política de 1991¹².

Del mismo modo, es preciso anotar que los Derechos Humanos representan los valores universales y constituyen imperativos éticos destinados a salvaguardar la dignidad de cada ser humano mediante el establecimiento de normas, lineamientos y procedimientos tendientes al aseguramiento y garantía de la precitada finalidad¹³.

Al respecto, es menester resaltar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros. Esta interdependencia y unidad de los Derechos Humanos tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga órbitas de acción que se encuentren libres de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se le aseguren una mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los Derechos Humanos son pues una unidad compleja. Por ello algunos sectores de la doctrina suelen clasificar los Derechos Humanos en derechos de libertad, provenientes de la tradición liberal, derechos de participación, que son desarrollo de la filosofía democrática, y derechos sociales prestacionales, que corresponden a la influencia de las corrientes de orientación social y socialista.” Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

de que “Los Derechos Humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.” En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

⁸ En lo referente a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que “*Todos los Derechos Humanos, sean estos los derechos civiles y políticos (...); los derechos económicos, sociales y culturales (...); o los derechos colectivos, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.*” Al respecto ver la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993. A/CONF.127/23. Pár. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Pár. 5.

⁹ En: ASBJØRN EIDE et al. (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2ª Edición, La Haya, Kluwer Law International, 2011. Pág. 9.

¹⁰ Dentro de los cuales se encuentran el derecho al medio ambiente, al desarrollo, a la paz, a la autodeterminación de los pueblos y al patrimonio común de la humanidad. Los mismos se encuentran orientados, en cierta forma, a la protección de aquellos intereses que resultan fundamentales para la humanidad como un todo. En: MARÍA EUGENIA RODRÍGUEZ PALOP, *La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y Justificación*. Madrid. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” Universidad Carlos III de Madrid. Editorial Dykinson, 2010.

¹¹ Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que: “*Los Derechos Humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales,*

¹² Al respecto, la Corte Constitucional ha dispuesto que: “*La Constitución acoge la fórmula del Estado social de derecho, la cual implica que las autoridades buscan no sólo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. El Estado tiene frente a los particulares no sólo deberes de abstención sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna. Existe entonces una íntima relación entre la consagración del Estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación.*” Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

¹³ WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT. *Chapter 4: The Right to adequate food in Human Rights Instruments; Legal Norms and Interpretations*. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics.*, Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pag. 100.

impone a los Estados obligaciones positivas y negativas, entendidas en todo caso como obligaciones destinadas al respeto¹⁴, protección¹⁵ y realización¹⁶ de los mismos. Es precisamente en atención a los precitados deberes, de los cuales el Estado colombiano es titular, que se garantiza el Derecho Humano a la alimentación adecuada.

En ese sentido, vale la pena resaltar que los diversos instrumentos internacionales a los cuales se ha hecho referencia en la presente exposición de

motivos han facultado a los Estados para que estos adopten las medidas internas que consideren más apropiadas, de conformidad con sus contextos y realidades internas, con el propósito de lograr la efectiva realización de los derechos contemplados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y de los sucesivos instrumentos de carácter regional que consagran disposiciones similares¹⁷.

(b) El Derecho Humano a la Alimentación como Derecho Económico, Social y Cultural (DESC)

Respecto al derecho humano a la alimentación, que puede calificarse como el núcleo duro del presente proyecto de ley, es pertinente resaltar que el mismo se ha considerado como parte de los denominados Derechos Económicos Sociales y Culturales y, en adición a lo anterior, ha sido aceptado universalmente. Así, este se encuentra contemplado en diversos instrumentos y doctrina de Derecho Internacional relacionados con los Derechos Humanos, entre estos:

- A. El artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948¹⁸.
- B. El artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁹ en conjunto con

¹⁴ En lo referente a la obligación de respeto, "(...) significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los Derechos Humanos, o de limitarlos". En: La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que "Los Derechos Humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales." En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). Sus Derechos Humanos. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/PagesAA/hatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículos 1º y 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículos 1º y 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; artículos 1.1 y 2º de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1º y 2º del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁵ En lo referente a la obligación de protección, esta exige que "(...) los Estados impidan los abusos de los Derechos Humanos contra individuos y grupos". En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). Sus Derechos Humanos. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/PagesAA/hatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículos 1º y 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1º y 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2º de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1º y 2º del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁶ En lo referente a la obligación de realización, esta se refiera al deber de "adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los Derechos Humanos básicos." En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). Sus Derechos Humanos. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículos 1º y 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículos 1º y 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; Artículos 1.1 y 2º de la Convención Americana de Derechos Humanos; y Artículos 1º y 2º del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁷ Al respecto ver: Artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Artículo 1.1 y 2º de la Convención Americana de Derechos Humanos; Artículos 1º y 2º del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁸ "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios: tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad." (Se resalta).

¹⁹ "1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso **alimentación**, vestido vivienda **adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (...) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: (...) a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las

la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas²⁰.

- C. El artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño²¹.
- D. El artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²².

riquezas naturales; (...) b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.” (Se resalta).

²⁰ Respecto a la Observación General, es preciso resaltar que la misma se constituye como una interpretación experta y autorizada respecto del contenido de los instrumentos de Derecho Internacional que contienen disposiciones relativas a los Derechos Humanos. La misma fue emitida por el órgano de supervisión del Tratado en cuestión, cuya competencia se irroga gracias a las disposiciones contenidas en el mismo. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics.*, Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pag. 105. Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-251 de 1997 reconoce a dichas observaciones, en conjunción con otros informes oficiales provenientes del Relator de esta clase de derechos, la característica de ser “la doctrina internacional más autorizada en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, como lo es en el presente caso el Derecho a la Alimentación adecuada.

²¹ “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios. (...) 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de la salud; c) Combatir las enfermedades y la mal nutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; d) Asegurar atención sanitaria prenatal y posnatal apropiada a las madres; e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia”.

²² “2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios

- E. El literal f) del artículo 25, en el contexto del derecho a la salud, y el literal I del artículo 28 en el contexto del derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²³.
- F. El artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador - de 1988²⁴.
- G. Los literales c) y d) del artículo 14.2 de la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño, en conexidad con el derecho a la salud y a los servicios de salud.
- H. Los artículos 14 y 15 del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África.
- I. Jurisprudencialmente, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha interpretado que el derecho a la alimentación se encuentra enunciado implícitamente en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, esto último a través de la conexidad que existe con los derechos a la vida, a la salud y al desarrollo económico, social y cultural²⁵.

En adición a lo anterior, el mismo ha sido mencionado, complementado, reconocido y/o desarrollado en diferentes instrumentos de soft-law de Derecho Internacional, como lo son, entre otros:

gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”.

²³ 25. f) “Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad.”; 28.1 “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad”.

²⁴ “1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. (...) 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.”

²⁵ Ver: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Caso “The Social and Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria”, comunicación No. 155/96, párr. 64.

- A. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974.
- B. La Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992.
- C. La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966.
- D. La Resolución 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- E. El Folleto Informativo N° 34 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO respecto al Derecho a la Alimentación Adecuada.
- F. El Informe de fecha 11 de agosto de 2010 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, en donde se señala que *“El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros Derechos Humanos, incluidos el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda”*.

En lo referente a su contenido y alcance, es preciso atender a las disposiciones contempladas en la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Así pues, dicho Comité de Expertos ha resaltado que el Derecho Humano a la alimentación adecuada se encuentra intrínsecamente relacionado con la dignidad humana y resulta ser un presupuesto indispensable para el goce efectivo de cualquier otro Derecho. De la misma forma, ha establecido que existe una conexidad entre el mismo y con los postulados inherentes a la justicia social, en tanto requiere la adopción de políticas de índole económico, social y ambiental adecuadas que permitan su garantía y, de paso, implementar políticas públicas tendientes a la erradicación de la pobreza y la efectiva realización de otros derechos.

En lo referente al contenido sustancial del mentado derecho, el mismo ha sido entendido por parte del Comité como:

“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11,

*incluso en caso de desastre natural o de otra índole.”*²⁶

De la misma manera, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación ha contribuido a la definición sustantiva de dicho derecho, estableciendo que el mismo consiste en:

*“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.”*²⁷

Al respecto, surgen ciertos conceptos que resultan destacables con respecto al derecho a la alimentación, a saber: **disponibilidad, accesibilidad y adecuación.**

Por disponible, debe entenderse que el alimento pueda ser obtenido ya a través de la producción de alimentos, el cultivo de la tierra y/o la ganadería, la caza o la recolección, y que también se encuentre disponible para su venta y acceso en mercados y comercio. Este concepto ha sido en parte desarrollado en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012 - 2019 (PNSAN), en donde se entiende por disponible como *“la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local; (y) está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación. Está determinada por: La estructura productiva (agropecuaria, agroindustrial); los sistemas de comercialización y distribución internos y externos; los factores productivos (tierra, financiamiento, agua, tecnología, recurso humano); las condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad); las políticas de producción y comercio; y el conflicto sociopolítico (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores).”*

Del mismo modo, el alimento debe ser **accesible**, ya en el plano económico como en el plano físico. En cuanto a la accesibilidad económica, dicho aspecto hace referencia a que debe garantizarse que las personas se encuentren en condiciones adecuadas de permitirse la adquisición de los alimentos sin perjuicio de otras erogaciones que resulten necesarias para atender necesidades básicas. En cuanto a la accesibilidad física, dicho criterio hace referencia a que los alimentos deben

²⁶ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales.* Observación General 12. 20° Período de Sesiones. 1999.

²⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Folleto Informativo No. 27.*

ser accesibles de manera universal y prestando especial atención a aquellas comunidades y ciudadanos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Al respecto, el PNSAN 2012 - 2019 ha dispuesto que debe entenderse por acceso como *“la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, comunidad o país. Sus determinantes básicos son: Nivel y distribución de ingresos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos.”*

Por último, el alimento debe ser adecuado. Dicho criterio se refiere a que la alimentación debe satisfacer las necesidades básicas de dieta teniendo en cuenta la condición de la persona. Dentro de dicho criterio se contemplan también la necesidad de garantizar que los alimentos sean seguros para el consumo humano, es decir, que se encuentren libres de sustancias nocivas y/o contaminantes que puedan atentar contra la salud humana. También se encuentra contemplado el concepto de alimento culturalmente aceptable, el cual se refiere a la necesidad de que los alimentos que se provean no se encuentren proscritos por las tradiciones ni los valores culturales o religiosos de las comunidades. Respecto a este criterio establecido como fundamental por la doctrina internacional, el PNSAN 2012-2019 no hace ninguna referencia explícita respecto al mismo, aunque se hacen tangenciales referencias al mismo dentro de los criterios previamente mencionados.

Respecto a las obligaciones que impone el derecho a la alimentación adecuada a los Estados, las cuales fueron esbozadas anteriormente, es preciso desarrollar. Así pues, es preciso entonces acudir nuevamente a lo estipulado en la Observación General número 12, el cual establece que:

*“El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de **respetar, proteger y realizar**. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones*

*que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.”*²⁸ (se resalta).

(c) Consideraciones frente a la exigibilidad del derecho en los términos planteados en el proyecto

En lo que respecta a la exigibilidad del derecho, en los términos que se plantean en el articulado, se ha reconocido que los medios para garantizar el mentado derecho variarán de manera inevitable y considerable de un Estado Parte a otro. En virtud de lo anterior, existe una libertad de aproximación y enfoques al momento de formular políticas públicas que estén destinadas a cumplir con las obligaciones que se encuentran contempladas en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁹, cuya realización en sí (salvo en aquellos casos en los cuales se vean involucrados Niños, Niñas y Adolescentes), se debe materializar de manera progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestal de los Estados.

En ese sentido, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el economista y premio Nobel de economía Amartya Sen en su escrito *“The right not to be hungry”* (1982) quien plantea la existencia de una nueva categoría de derechos que denomina “metaderechos”. En ese sentido, Sen plantea que *“un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a tener políticas p(x) que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x”*³⁰ Con el propósito de ejemplificar su afirmación, el autor plantea un ejemplo de la Constitución de la India en donde claramente se esboza una redacción *“suficientemente cuidadosa para evitar aseverar que tal derecho existe de antemano (pese a que es deseable su existencia y puede argumentarse desde el ámbito de la conexidad con Derechos Fundamentales de corte no prestacional), al decir que tan solo las políticas deben ser dirigidas a hacer posible tener medios adecuados para la realización del fin”*³¹.

El eje central de la teoría esbozada por Sen parte de una sencilla premisa: la redacción

²⁸ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales. Observación General 12. 20° Período de Sesiones. 1999. Pár. 15.

²⁹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 12. 20° Período de Sesiones. 1999. Pár. 21.

³⁰ Amartya K. Sen, El derecho a no tener hambre. Estudios de Filosofía y Derecho No. 3 Universidad Externado de Colombia: 2002.

³¹ *Ibidem*.

consignada, de ser aceptada y positivizada en el texto constitucional, plantea que tan solo se le otorgaría el reconocimiento y las herramientas para exigir al Gobierno el derecho a que se pongan en práctica las políticas (definidas por el autor como p(x)) y que sean conducentes para la realización y materialización del fin perseguido (definido como x por el Autor).

En ese sentido, de acuerdo con Sen “no resulta difícil observar por qué los metaderechos de este tipo tienen relevancia particular para objetivos económicos tales como la remoción de la pobreza o el hambre. En muchos países en donde (estas dos situaciones) están diseminados, puede que no exista ningún modo factible mediante el cual en un futuro cercano se le garantice a todos ser liberados de aquellas, pero sí políticas que rápidamente conducirán a tal liberación.”³² Tomando en consideración el anterior panorama, se cree que establecer el metaderecho a ser liberado del hambre es el derecho no a la provisión y prestación permanente de los alimentos, sino a la acción, a exigirle al Estado que despliegue una serie de medidas y políticas públicas serias a través de las cuales se materialice el derecho-objetivo de contar con una población libre del flagelo del hambre.

Tomando en consideración la teoría expuesta por Sen, se establece una redacción a través de la cual se positivice en la Constitución Política la obligación del Estado a actuar e implementar políticas públicas a través de las cuales se pueda llegar a garantizar de manera universal (aunque progresiva y conforme a la realidad económica del país) el derecho a la alimentación adecuada, a la seguridad y a la soberanía alimentaria.

(d) Concepto de Seguridad Alimentaria en el contexto internacional

Pese a ser un concepto que se encuentra intrínsecamente relacionado con los objetivos del Derecho a la Alimentación Adecuada, es necesario entrar a distinguir la Seguridad Alimentaria, como concepto doctrinario carente de significancia en el ámbito jurídico, del Derecho a la Alimentación, el cual es completamente vinculante para el Estado colombiano al ser reconocido como un Derecho Humano.

Así pues, tradicionalmente se ha entendido a la seguridad alimentaria como “la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes futuras”³³. Así mismo, de conformidad con la FAO, existe seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para

llevar una vida activa y sana”³⁴. Del mismo modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO en el Folleto Informativo número 34 sobre el derecho a la alimentación adecuada ha establecido que “Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación. No obstante, el propio concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico en sí mismo, no impone obligaciones a los interesados ni les otorga derechos”³⁵.

(e) Concepto de la soberanía alimentaria en el derecho comparado y en el derecho internacional

El concepto de soberanía alimentaria ha sido adoptado en diversas legislaciones³⁶. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en conjunto con la FAO, han reconocido que el concepto de soberanía alimentaria hace referencia a un concepto emergente, carente de significado y, por ende, sin consenso en el Derecho Internacional Público. En virtud de este, las personas son las que definen su propio alimento y su propio modelo de producción del mismo. De la misma forma, irroga la posibilidad que se posee para determinar hasta qué punto desean autoproversearse y hasta qué punto se desea proteger la producción interna de los recursos alimentarios. Así mismo, regula el comercio, a fin de lograr los objetivos inherentes del desarrollo sostenible y a la atención de las necesidades de la población³⁷.

Así pues, con el presente proyecto de ley se plantea establecer el derecho fundamental a la alimentación adecuada en el ordenamiento jurídico interno, en los términos establecidos por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, de

³² Ibidem.

³³ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20º Período de Sesiones. 1999.

³⁴ FAO, El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo - 2001. Roma, 2001 En: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada. Pág. 5.

³⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada. Págs. 5-6.

³⁶ A título enunciativo, en el contexto regional existen los siguientes precedentes: Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005) de la República de Guatemala; Constitución Política de la República del Ecuador en conjunto con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2006; La Ley Orgánica de la Seguridad Alimentaria de 2008 de la República Bolivariana de Venezuela; Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2007; Lei 11346 de 2006 - *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências* de la República Federativa del Brasil.

³⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - FAO. Folleto Informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada. Pág. 6.

la cual se toman los elementos fundantes para la elaboración del artículo propuesto en el presente proyecto, todo lo anterior con el propósito de dar cumplimiento a las disposiciones del *corpus iuris* de Derecho Internacional que han sido suscritas por parte del Estado colombiano, hoy en día enteramente vinculantes y como paso necesario para la construcción de condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.

De los Honorables Congresistas,

Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República

G. Hoyos

García Burgos

SECRETARÍA GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 31 del mes Julio del año 2019
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. _____ Acto Legislativo Nº. 13, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: Maritza Martínez Aristizábal

SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2019 Senado**, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa la presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Maritza Martínez Aristizábal, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Jhon Moisés Musa Besaile, Eduardo Enrique Pulgar Daza, Béner Zambrano Eraso, Nora García Burgos, Miguel Ángel Pinto Hernández, Didier Lobo Chinchilla* y otras firmas. La materia de que trata el mencionado proyecto de Acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de Acto legislativo a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 14 DE 2019 SENADO**

por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política, el cual quedará así:

“**Artículo 64.** Los campesinos y campesinas son sujetos de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos conforme a la economía campesina y la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales.

Se garantizará el derecho a la tierra. Es deber del Estado promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra en forma individual, asociativa o colectiva, así como a otros recursos productivos. En todos los casos la distribución de los recursos productivos garantizará la equidad de género.

El Estado reconoce y protege el derecho de las comunidades a mantener, controlar y desarrollar sus conocimientos tradicionales, recursos genéticos y semillas conforme a su modo de vida.

El Estado reconocerá diversas formas de territorialidad campesina en áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran o permitan el fortalecimiento de la economía propia y el desarrollo de planes de vida de comunidades campesinas.

Las comunidades campesinas tienen derecho a participar de manera activa en el ordenamiento del territorio y en los asuntos que les afecten.

En los casos en los que se planea la realización de proyectos que impliquen la intervención o afectación de territorios campesinos, de tierras destinadas a la agricultura basada en la economía campesina o de recursos naturales existentes en estos territorios, el Presidente de la República, los gobernadores o alcaldes, según sea el caso, deberán realizar una consulta popular con los habitantes de las tierras o territorios afectados. En todos los casos la decisión tomada por el pueblo será obligatoria.




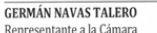

Los derechos a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a la seguridad social, a la recreación y demás derechos tendientes a mejorar la calidad de vida del campesinado se adecuarán, en su formulación y aplicación, a las necesidades campesinas. El Estado garantizará el acceso a servicios de crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial en forma individual y colectiva a campesinos y campesinas, con el fin de mejorar su ingreso y de garantizar el pleno goce de sus derechos.

Parágrafo. Una ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial de los campesinos y campesinas. También reglamentará el reconocimiento de la territorialidad campesina, sus características y los procedimientos para su delimitación, así como el mecanismo de consulta del que trata este artículo.”

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Radicado en Bogotá, D.C., el 20 de julio de 2019.

Por los honorables Congresistas,

 ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República	 ALEXÁNDER LÓPEZ MAYA Senador de la República
 JORGE ENRIQUE ROBLEDO Senador de la República	 IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República
 WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República	 GERMÁN NAVAS TALERÓ Representante a la Cámara
 JORGE GÓMEZ GALLEGO Representante a la Cámara	 ANTONIO SANGUINO PAZ Senador de la República

 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República	 MARÍA JOSÉ PIZARRO Representante a la Cámara
 GUSTAVO BOLÍVAR MORENO Senador de la República	 GUSTAVO PETRO URREGO Senador de la República
 FELICIANO VALENCIA MEDINA Senador de la República	 DAVID RACERÓ MAYORCA Representante a la Cámara
 VICTORIA SANDINO SIMANCA Senadora de la República	 GRISelda LOBO SILVA Senadora de la República
 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara
 ÓMAR RESTREPO Representante a la Cámara	 CARLOS CARREÑO Representante a la Cámara
 ÁLVARO COTA	 DAVID JARAMA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta medida legislativa la retomamos tanto en su articulado como en su exposición de motivos de la iniciativa contenida en el Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2016 Senado, 10 de 2017 Senado, 019 de 2017 Cámara, de autoría del Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría*, así como del informe de ponencia para primer debate presentado por la honorable Representante a la Cámara *Olga Lucía Velásquez Nieto*, y que fue archivada por términos, de autoría de los Senadores *Alberto Castilla Salazar*, *Iván Cepeda Castro*, *Jorge Enrique Robledo*, *Alexánder López*, *Senén Niño*, *Jorge Prieto*, *Luis Evelis Andrade* y los honorables representantes a la Cámara *Alirio Uribe Muñoz*, *Germán Navas Talero*, *Ángela María Robledo Gómez*, *Victor Correa*, *Inti Asprilla* y *Oscar Ospina*, el cual fue archivado por términos.

Su articulado también fue presentado en la legislatura 2018-2019, el cual contó con el número de Acto Legislativo 02 de 2018 de autoría de los honorables Senadores *Alexánder López Maya*, *Alberto Castilla Salazar*, *Gustavo Francisco Petro Urrego*, *Feliciano Valencia Medina*, *Gustavo Bolívar Moreno*, *Victoria Sandino Simanca*, *Julian Gallo*, *Antonio Sanguino Páez*, *Iván Cepeda Castro*, *Griselda Lobo Silva*, honorables Representantes *Ángela María Robledo*, *María*

José Pizarro, Ómar Restrepo, Leo Fredy Muñoz, David Racero, Luis Alberto Albán, John Jairo Cárdenas y otros. Fue radicado el 20 de julio de 2019 y publicado la *Gaceta del Congreso* número 538 de 2018, siendo delegado como ponente el honorable Senador *Alexánder López Maya*, quien rindió ponencia positiva en septiembre de 2018, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 640 del mismo año. El proyecto fue archivado por términos.

Este proyecto fue impulsado por el el Senador de la República Alberto Castilla junto con campesinos y campesinas del país, organizaciones sociales y la academia y tiene por propósito reconocer la existencia del sujeto campesinado y superar la protección deficiente que tienen en la Constitución Política de 1991. De acuerdo con la Corte Constitucional, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta son ordenamientos programáticos orientados a proteger a los trabajadores agrarios y el desarrollo agropecuario¹. En efecto, estos artículos sientan las bases constitucionales para el tratamiento del campo y sus habitantes al establecer el deber del Estado de brindar acceso progresivo a la tierra a los trabajadores agrarios, al instituir deberes especiales del Estado frente a esta población en materia de derechos sociales, y al consagrar una protección a la producción de alimentos y condiciones especiales para los créditos agropecuarios. Este contenido normativo, en palabras de la Corte, “entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural”².

Aunque la Constitución de 1991 pretendió dar una respuesta a la problemática que ha afectado a la población rural con dicho articulado, lo hizo desde un enfoque que hoy día resulta insuficiente. El enfoque de la Carta partía de comprender a los campesinos y campesinas como sujetos en función de su vocación productiva y como un sector productivo antes que como un grupo social con una identidad y prácticas propias. Asimismo estaba orientado a propender por el acceso a la tierra y por la extensión de bienes y servicios a los habitantes de zonas rurales con el objetivo de mejorar su calidad de vida. Estos supuestos, presentes al momento de la adopción de la Constitución y vigentes hoy día, han variado para dar paso a nuevas comprensiones sobre el campesinado y sobre sus exigencias y necesidades.

Estas demandas incluyen el reconocimiento de la existencia del sujeto campesino, el cual

tiene una connotación identitaria que supera la categoría de trabajador agrario. Ello da paso a la reivindicación del campesinado como grupo social, el cual merece un reconocimiento político y jurídico así como la adopción de medidas tendientes a garantizar la permanencia del grupo. Dentro de estas medidas se encuentran el reconocimiento de nuevos derechos, como el derecho a la tierra –que excede los contenidos del derecho a la propiedad–, el derecho al territorio y a las semillas, así como la adecuación de derechos existentes a las necesidades del campo, y el fortalecimiento de mecanismos de participación que le permitan al campesinado tomar parte activa en la construcción de su proyecto de vida. Estas nuevas comprensiones del campesinado están relacionadas con las transformaciones de las luchas agrarias así como con las nuevas configuraciones del modelo económico que se ha trazado para el campo, el cual ha incluido el impulso de un modelo de extracción de recursos que ha alterado los territorios y la forma de vida campesina, junto con el impulso de un modelo de agroindustria que ha impactado negativamente la economía campesina y ha posicionado al sujeto campesino como carente de iniciativa y de capacidad productiva.

De esta manera, a pesar de que los artículos constitucionales dirigidos a brindar una protección a la población rural han otorgado ciertos niveles de protección a esta población durante los años de vigencia de la Constitución³, lo cierto es que al día de hoy la población campesina sigue siendo la que vive en mayores condiciones de vulnerabilidad mientras que la tierra sigue excesivamente concentrada. Así lo ha constatado la Corte Constitucional⁴ y así se desprende de los resultados del reciente Censo Nacional Agropecuario, tal como se verá más adelante⁵. Por su parte, Naciones Unidas el 28 de septiembre del año 2018 luego de seis años desde que se avaló en la ONU la creación del Equipo de Trabajo Intergubernamental junto a la Vía Campesina en el Consejo de Derechos Humanos, adoptó la declaración de los “Derechos del campesinado y otras personas que trabajan en las zonas rurales” con 33 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones. Este reconocimiento que hace Naciones Unidas al Campesinado debe permitirle

¹ Esta idea fue establecida por la Corte Constitucional por primera vez en la Sentencia C-021 de 1994, reiterada posteriormente en varias sentencias como la C-006 2002, la C-1006 de 2005 y la C-644 de 2012.

² Corte Constitucional, Sentencia C-021 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

³ Un buen ejemplo de esta protección se encuentra en la Sentencia C-644 de 2012 que declaró inexecutable las normas que pretendían la venta o el aporte de tierras originalmente baldías en extensiones que superaran la Unidad Agrícola Familiar, de manera que se pudieran consolidar propiedades de gran extensión para adelantar proyectos agroindustriales. Todo ello en detrimento de los destinatarios de las tierras baldías de la Nación (los trabajadores agrarios), favoreciendo además la continuidad de la concentración de la tierra.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana Guillén.

⁵ Los resultados del censo pueden consultarse en: <http://www.3ercensonalagropecuario.gov.co/>

al mundo visibilizar la labor histórica que los campesinos cumplen en la sociedad pues son ellos quienes producen el alimento para millones de personas y aun así siguen viviendo en condiciones indignas, desconociendo sus derechos sociales básicos y el derecho a tener tierra propia para reproducir su cultura basada en la armonía con la tierra y el cuidado del ambiente. Aunque Colombia se abstuvo en el proceso de votación, no puede desconocer los avances de Naciones Unidas en la búsqueda del reconocimiento de los derechos del Campesinado.

Por lo anterior presentamos este proyecto de acto legislativo, el cual tiene como propósito adecuar la Constitución Política a las realidades sociales actuales y a las exigencias del campesinado de hoy día, así como también busca convertirse en una herramienta efectiva para garantizar los derechos de los campesinos y campesinas. Teniendo en cuenta que el artículo 64 de la Constitución Política contiene un imperativo constituyente orientado a generar progresivamente el acceso a la tierra para los trabajadores agrarios, consideramos que este mismo imperativo exige adoptar medidas de renovación y adecuación de este mandato de conformidad con las exigencias del presente. Con esta introducción, a continuación presentamos los principales elementos de esta reforma constitucional; enseguida presentamos el panorama de exclusión y discriminación en el que se encuentra el campesinado colombiano, el cual justifica la adopción de esta reforma; y posteriormente presentaremos en detalle cada una de las modificaciones que se proponen en este Proyecto de Acto legislativo.

Elementos del Proyecto de Acto Legislativo que reforman el artículo 64 de la Constitución Política

- Como se verá en detalle en la segunda sección, los elementos constitutivos de la reforma son los siguientes:
- Transforma la concepción del campesinado al abandonar la categoría de “trabajador agrario” y adoptar la de “campesino” y “campesina”.
- Pasa de reconocer el acceso a la tierra a reconocer el derecho a la tierra individual y colectiva.
- Reconoce la construcción social del territorio por parte de comunidades campesinas.
- Reconoce el derecho a las semillas.
- Reconoce a las mujeres campesinas y garantiza la equidad de género en la distribución de recursos productivos.
- Establece la obligatoriedad del mecanismo de participación de consulta popular en caso de que haya afectación de tierras y territorios campesinos.
- Ordena adaptar los derechos sociales reconocidos universalmente a las necesidades

particulares del campesinado y de la vida en el campo.

1. Exclusión y discriminación histórica del campesinado

El 26 de marzo de 2009, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas solicitó a su Comité Asesor que realizara un estudio sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación⁶. El estudio fue presentado en febrero de 2010⁷, concluyendo que el hambre –como la pobreza– es un problema predominantemente rural, y que dentro de la población rural quienes más sufren sus efectos son los campesinos y campesinas. De acuerdo con este estudio, cerca del 50% de la población mundial que pasa hambre está compuesta por pequeños campesinos productores, cuya subsistencia depende principalmente de la agricultura pero que contradictoriamente no tienen suficiente acceso a medios productivos como la tierra, el agua y las semillas⁸. Un mismo documento del Comité Asesor sobre campesinado y el derecho a la alimentación del año anterior, había concluido que los pequeños campesinos, los campesinos sin tierra, los tenedores, los trabajadores agrarios y las personas que viven de la pesca tradicional se encuentran dentro de la población más discriminada en el mundo y son las primeras víctimas de violaciones al derecho a la alimentación⁹.

Ante el panorama de discriminación global en el contexto del derecho a la alimentación, reflejado en los estudios del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, este último solicitó al Comité emprender un estudio sobre la importancia y la necesidad de adoptar un instrumento de protección de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales. En desarrollo de esta labor, el Comité emitió dos informes en los que recomendó explícitamente al Consejo de Derechos Humanos la adopción de una declaración particular para los campesinos y

⁶ El Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas está integrado por 18 expertos y funciona como un “grupo de reflexión” del Consejo, el cual proporciona conocimientos especializados al Consejo, basando su asesoramiento en estudios e investigaciones. Para mayor información, consultar en: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/advisorycommittee.htm>.

⁷ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, *Preliminary study of the Human Rights Council Advisory Committee on discrimination in the context of the right to food*, Distr.: General A/HRC/13/32, 22 de febrero de 2010.

⁸ *Ibid.* Párrafo. 21.

⁹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Comité Asesor, *Peasant Farmers and the Right to Food: a History of Discrimination and Exploitation*, preparado por Jean Ziegler, Distr.: General A/HRC/AC/3/CRP.5, 4 de agosto de 2009.

campesinas y otros trabajadores de zonas rurales¹⁰, luego de constatar que el campesinado es uno de los grupos más discriminados del mundo y que ello los hace especialmente vulnerables al hambre y a la pobreza¹¹. El Comité Asesor aseguró que era necesario reconocer los derechos de los campesinos como una medida específica orientada a brindar fundamento legal para luchar contra la discriminación que sufre este grupo social, y recomendó a los Estados que protejan “mejor” los derechos de los campesinos y que aprueben nuevas leyes para proteger los derechos de los campesinos, “*preferentemente, reconociéndolos en sus constituciones nacionales*”¹².

En este último estudio, el Comité encontró que existen al menos cinco causas de la discriminación que sufre este grupo social: la ausencia de reformas agrarias y de políticas de desarrollo rural; la expropiación de tierras, los desalojos y los desplazamientos forzados; la discriminación por motivos de género; la falta de salarios mínimos y protección social; la criminalización de los movimientos de defensa campesinos¹³. Para atacar esta discriminación, el Comité presentó el

instrumento de Derechos Humanos que tendrá el estatus de una declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas, dirigido a proteger de manera específica los derechos del campesinado y el cual aún está en discusión.

La adopción de dicha Declaración a nivel internacional sería un paso valioso para atacar la discriminación y exclusión a la que se encuentra sometida el campesinado. Pero los Estados también están en la obligación de adoptar medidas legislativas internas para terminar con esta situación, por lo que la adopción de esta reforma constitucional sería un buen paso en esa dirección. De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados están en el deber de prestar atención a los grupos o individuos que, como los campesinos y campesinas, sufran injusticias históricas o sean víctimas de prejuicios persistentes¹⁴. En el sentir del Comité DESC, en la adopción de leyes o políticas públicas los Estados no pueden analizar la discriminación solamente con base en el trato formal o legal que reciben los grupos sociales, sino sobre todo con base el trato que en realidad se les brinda¹⁵. Es por ello que el Estado colombiano está en la obligación de adoptar medidas para prevenir, reducir y eliminar las condiciones que perpetúan la discriminación *de facto* del campesinado¹⁶.

De hecho, de acuerdo con el principio de progresividad en materia de derechos sociales, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el Estado colombiano tiene el deber de mejorar el goce y ejercicio de los derechos. Pero incluso este principio ha sido interpretado como un mandato al legislador que lo obliga a “erradicar las injusticias presentes”, a “corregir las visibles desigualdades sociales” y a “estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos”¹⁷. En efecto, a pesar de que los campesinos y campesinas colombianos están protegidos por los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, y que sus derechos fundamentales se encuentran amparados por la Constitución de 1991, existen factores que evidencian la discriminación y la vulnerabilidad en la que en la práctica se encuentra el campesinado, y en ese sentido el alcance limitado e insuficiente de las normas nacionales e internacionales vigentes para proteger sus derechos.

1.1. El campesinado en el contexto colombiano

El movimiento campesino ha sido determinante en el proceso político colombiano. Su aporte a la democratización del campo se constata con

¹⁰ El estado actual del proyecto de Declaración es el siguiente: luego de emitidos los dos informes del Comité Asesor, se integró un “Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales” con el mandato de “*negociar, finalizar y presentar al Consejo de Derechos Humanos un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*”. Este grupo presentó su primer informe en marzo de 2014 y en junio de este mismo año la Asamblea del Consejo de Derechos Humanos votó a favor de una resolución que autoriza la continuación del proceso de redacción de la declaración. El Estado boliviano, que detenta la Presidencia-Relatoría del Grupo, se encargará de iniciar unas consultas informativas con los Estados y la sociedad civil y de organizar una segunda sesión del grupo prevista para noviembre 2014.

¹¹ De esta manera, el 24 de febrero del 2012 el Comité Consultivo de los Derechos Humanos de la ONU aprobó el texto preliminar de la Declaración de los derechos de los campesinos que aún es objeto de discusión y que tiene su antecedente en el texto impulsado por la organización Vía Campesina y adoptada por esta organización en el 2008 luego de varios años de construcción colectiva entre las organizaciones que la componen alrededor del mundo.

¹² Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr. 64.

¹³ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 19º período de sesiones, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Distr. General, A/HRC/19/75, 24 de febrero de 2012, párr. 24.

¹⁴ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 20, párr. 8.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 2012, M.P. Adriana Guillén.

las movilizaciones de campesinos y campesinas que, por lo menos desde la década del treinta del siglo pasado, vienen exigiendo transformaciones políticas para el campo. Las luchas por la tierra, encauzadas en movimientos como el campesino de la región de Sumapaz, o como el movimiento campesino de la costa Caribe de los sesenta, que vio florecer a una de las organizaciones campesinas más importantes de su época como fue la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), son muestra de la importancia que ha tenido el campesinado en las demandas por justicia social en Colombia y ponen en evidencia el rol protagónico que este sujeto ha tenido en la construcción de una sociedad más democrática.

Ello lo demuestran las denuncias que desde inicios del siglo ha hecho el campesinado sobre la usurpación de tierras por parte de terratenientes, la apropiación indebida de baldíos, las condiciones de trabajo serviles en el campo, los conflictos por bosques nacionales y otras áreas sensibles, el despojo de tierras en el marco del conflicto, la acumulación indebida de tierras, entre otros hechos que marcan la inequidad en el campo. Desde esa época, igualmente, el campesinado ha tenido propuestas, expresadas en documentos como el Mandato Campesino de la ANUC de la década del sesenta, el Mandato Agrario de 2003, o el Pliego de la Cumbre Campesina, Étnica y Popular de 2014. Estos documentos, con las diferencias dadas por el contexto sociopolítico en el que se dieron las discusiones que llevaron a su expedición, expresan las propuestas que el campesinado le ha hecho al país durante años, exigiendo cambios en la política rural y participación en la construcción de otro modelo que tenga en cuenta a los habitantes del campo. El campesinado ha jugado un rol preponderante en la historia política, social y económica de Colombia, a pesar de que, al igual que en el plano internacional, haya sido un actor excluido y discriminado históricamente, tal como pasa a exponerse con el siguiente panorama.

1.1.1. No hay datos sobre la población campesina

Aunque no existen datos ciertos sobre la población campesina del país, sí hay cifras que revelan las enormes desigualdades que están presentes en el campo y la discriminación que sufren quienes habitan en zonas rurales respecto de aquellos que lo hacen en zonas urbanas. El solo hecho de que no se cuente con cifras exactas de la población campesina es una muestra de la discriminación e invisibilización que sufre este grupo social. Mientras el censo poblacional del 2005 indagó por la pertenencia de las personas a algún grupo étnico, excluyó la categoría “campesinado”, impidiendo que quienes se reconocen como parte de este grupo social sean tenidos en cuenta como tal¹⁸. Lo mismo ocurrió

en el Censo Agropecuario adelantado en 2014, que además incluyó la categoría de “productor”, pero no de campesino. Existe en todo caso una categoría que permite indagar por la situación en las zonas rurales más precarias, cuyo nombre sugiere de nuevo la existencia de un patrón de discriminación: resto municipal.

De acuerdo con el DANE, la categoría de “resto municipal” agrupa las viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ellas que no cuentan con nomenclatura de calles, avenidas y demás, y que por lo general tampoco disponen de servicios públicos¹⁹. Según sus proyecciones, la población comprendida de esta categoría para 2016 asciende a 11.414.753 personas, el 23,4% del total.

De otra parte, el 3^{er} Censo Nacional Agropecuario identifica 2,7 millones de “productores” rurales, de los cuales 724 mil residen en el “área rural dispersa”²⁰. Sobre las condiciones de la vivienda del área rural dispersa, establece que el 82,6% tiene conexión al servicio de energía, el 42,6% a acueducto y apenas 6% al alcantarillado. Acorde con estos mismos datos, a junio de 2015 la pobreza a nivel nacional era de 28,2%, mientras para las cabeceras municipales el porcentaje era 24,6%, en los “Centros poblados y rural disperso” llegaba a 40,1. Asimismo, el porcentaje de pobreza monetaria extrema (indigencia) en las cabeceras municipales era del 5% a junio de 2015, mientras que para el “área resto” era del 17,6%²¹. De acuerdo al Censo Agropecuario, el Índice de Pobreza Multidimensional para el área rural dispersa era de 45,5%. De otro lado, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) para Colombia aseguró que el índice de ruralidad es más grande de lo pensado, al establecer que en estas zonas habita cerca del 32% del total de habitantes del país, siendo su mayoría campesinos²².

identificaron como indígenas (3.04% del total de habitantes); 4'311.757 personas se reconocieron como afrocolombianos (10.6% del total de los habitantes), mientras que 8.865 personas declararon como rom o gitanos (0.01% del total de los habitantes). En total, el 14.06% de los habitantes reconoce su pertenencia a algún grupo étnico.

¹⁹ Respuesta del DANE a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: 20141510092671 del 27 de agosto de 2014.

²⁰ Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>

²¹ DANE (2015) “Pobreza Monetaria. Resultados Año Móvil Julio 2014-Junio 2015”. Disponible en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/pres_pobreza_mon_jul14_jun15.pdf

²² El índice se diseñó con base en la combinación de la densidad demográfica y la distancia de los municipios a centros poblados mayores de 100.000 habitantes. Al respecto, ver, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *El campesinado. Reconocimiento para construir país*. Colección Cuadernos INDH 2011, disponible en: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-cuadernocampesinado-2012.pdf>.

¹⁸ De acuerdo con el Censo población realizado por el DANE en 2005, el 1'392.623 personas se

1.1.2. La situación de las mujeres campesinas

La exclusión y discriminación del campesinado afecta de manera particular a las mujeres campesinas. De acuerdo con el Comité Asesor de Naciones Unidas, para comprender los problemas que experimenta el campesinado es indispensable tener en cuenta la situación especial que enfrentan las mujeres campesinas. Este informe asegura que *“aunque la proporción de las mujeres que son cabezas de familia rurales continúa creciendo (supera el 30% en algunos países en desarrollo), las mujeres poseen menos del 2% de la totalidad de la tierra”*²³. En el caso de Colombia, el PNUD ha asegurado que las mujeres campesinas viven condiciones sociales críticas, *“altos niveles de pobreza e indigencia, escaso acceso a servicios básicos, poca inserción en el mercado laboral y condiciones más desfavorables en salud y educación, con respecto a las habitantes de las ciudades (...) Desde que se dispone de datos, los índices de pobreza e indigencia femenina han estado en forma constante por encima de los masculinos”*²⁴. Por su parte, el Censo Nacional Agropecuario indica que del total de las Unidades Productoras, apenas en el 24% las decisiones de producción son tomadas por mujeres, contra un 59,5% en que son tomadas por hombres, mientras en el 16,5% se decide de manera conjunta²⁵.

1.2. La concentración de la tierra

Otros factores que evidencian la discriminación y exclusión del campesinado están relacionados con la concentración de la tierra, la cual no ha cesado de crecer como lo reconoce la propia Corte Constitucional²⁶. De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la estructura de la propiedad en Colombia para el período 2000-2009 se concentraba en grandes y medianas propiedades: el 41% del área de propiedad privada era de gran

propiedad o predios de más de 200 hectáreas (15.8 millones de hectáreas); el 40% de la propiedad privada se clasifica como mediana propiedad, es decir, predios entre 20 y 200 hectáreas. Los siete millones de hectáreas restantes están distribuidas entre pequeña propiedad, el minifundio y el microfundio²⁷. Para el año 2014 la concentración de la tierra arrojaba las siguientes cifras: el 4% del área corresponde al micro y minifundio (predios entre 3 y 10 hectáreas), mientras que la gran propiedad (predios de más de 200 hectáreas) ocupa el 72% del área²⁸.

La agudización de la concentración de la tierra también se evidencia con el coeficiente Gini de propietarios, que entre el 2000 y el 2010 pasó de 0,86 a 0,88²⁹. En agosto de 2015, el Censo Nacional Agropecuario confirmó los elevados niveles de concentración de la tierra, al establecer que el 69,9% de las Unidades Agropecuarias tiene menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 5% del área censada, mientras el 0,4% tiene más de 500 hectáreas y ocupa el 41,1%³⁰. Pero la elevada concentración de la tierra no es solamente un dato que nos hable de la situación de tierras en el país. Refleja la situación de campesinos y campesinas cuyos derechos se ven vulnerados por su causa, principalmente su derecho a la alimentación y a una vida digna³¹. Además de que la concentración de tierras tiene nefastas repercusiones en los derechos de los campesinos y campesinas, no siempre se ha realizado de manera legal. Como está suficientemente documentado, existen casos de empresas nacionales y multinacionales que están siendo investigadas por la acumulación indebida de tierras baldías de la Nación³².

²³ Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75., párr.23.

²⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011.

²⁵ Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango. “Las cifras sobre distribución de la tierra rural en Colombia son dramáticas: Las 98.3 millones de hectáreas rurales que están escrituradas se distribuyen así: 52% son de propiedad privada, 32% de indígenas y negritudes, y el resto, 16%, del Estado. (...) Es muy probable que la concentración de la propiedad se haya agravado en el último decenio, si se considera el escalamiento del conflicto armado que generó la expropiación forzada de tierra a los pequeños propietarios, y la persistencia del narcotráfico como generador de capitales especulativos, que se concentran en la compra de tierras como mecanismo de lavado de activos ilícitos.”

²⁷ Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia”. Disponible en: http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas_de_la_distribucion_de_la_propiedad_rural_colombia.pdf, 2012.

²⁸ Respuesta del Ministerio de Agricultura a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: 20141000192801.

²⁹ Ibáñez, Ana María y Muñoz Juan Carlos, “The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2010?” en *Distributive Justice in Transitions*. Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2010.

³⁰ Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>.

³¹ En ese sentido se refirió el Comité Asesor en uno de sus informes sobre alimentación y campesinado. Ver, al respecto, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Comité Asesor, *Peasant Farmers and the Right to Food: a History of Discrimination and Exploitation*, preparado por Jean Ziegler, Distr.: General A/HRC/AC/3/CRP.5, 4 de agosto de 2009, párr. 35-46.

³² La Contraloría General de la Nación ha analizado los casos de las siguientes empresas: Grupo Mónica de Colombia S.A.S, Multinacional Cargill, Riopaila Castilla S.A., la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo-Corfiocolombiana, la fiducia Helm Trust

1.3. Los impactos de la agroindustria y cambios en la vocación del uso de la tierra

La ausencia de una reforma agraria, reflejada en la ausencia de democratización en el acceso a la tierra, ha venido acompañada del renovado interés en la agricultura por parte del sector privado, que de acuerdo con el Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación generó un incremento mundial de la inversión directa en agricultura, la cual pasó de un promedio anual de 600 millones de dólares durante la década del noventa, a un promedio anual de 3.000 millones de dólares anuales durante el período de 2005 a 2007³³. Esta inversión ha ido en detrimento de los pequeños agricultores, pues ha conducido a que la industria de alimentos esté predominantemente dominada por empresas transnacionales, lo cual ha conducido a su vez a la concentración de las cadenas de producción, acopio, intermediación y distribución de alimentos. Esto se expresa en la venta que los agricultores hacen cada vez más a pocas empresas, así como del dominio que estas logran al interior de los Estados en la elaboración de alimentos y en detrimento de los pequeños productores, elevando además el precio de los alimentos y generando regímenes de alimentación que desconocen las necesidades culturales de los pueblos³⁴. La crisis de alimentación, debido a los anteriores factores y a la falta de impulso de economía campesina a pequeña escala, se manifiesta en la existencia de cerca de 1.000 millones de personas mal nutridas y 500 millones de personas obesas según cifras de la FAO³⁵.

En Colombia esta situación se evidencia en las cifras de importación de alimentos. Para el año 2013,

Colombia había importado un total de 9'610.167 toneladas de alimentos, correspondientes a 7.240 millones de dólares, siendo los principales productos agrícolas importados el maíz duro amarillo, las tortas y residuos de la extracción de aceite de soja, los demás trigos, aceite de soja en bruto, las demás habas (frijoles) de soja, carne sin hueso de la especie porcina, los demás arroces semiblanqueados y manzanas frescas³⁶. Entre tanto, se han expedido normas que criminalizan a campesinos y campesinas por el uso de semillas criollas o tradicionales, el cual ha venido restringiéndose a través de leyes como la 1032 de 2006, modificatoria del artículo 306 del Código Penal, y mediante la Resolución 970 de 2010 del ICA. Estas normas buscan en la práctica sustraer a los campesinos y campesinas del control sobre sus semillas, obligándoles a utilizar semillas patentadas por empresas y prohibiendo la producción de semillas criollas en grave detrimento de la soberanía alimentaria³⁷. Lo anterior en consonancia con el creciente control en el mercado de semillas genéticamente modificadas que, de acuerdo con los estudios del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, está en manos de tan solo diez empresas a nivel mundial, entre las que se encuentran Monsanto, Pioneer, Aventis y Syngenta, siendo la primera la que controla el 90% del mercado de este tipo de semillas³⁸.

El panorama previo, sumado a los cambios en la vocación de la tierra, genera afectaciones al derecho a la alimentación y a los derechos de los campesinos y campesinas que los producen a pequeña escala. La superficie dedicada a actividades agrícolas y silvoagrícolas en Colombia asciende a 4,9 millones de hectáreas, pese a que cerca de 21,5 millones de hectáreas tendrían aptitud agrícola. Esto implica que solo el 22,7% de la superficie con vocación agrícola es utilizada para el establecimiento de cultivos³⁹. De acuerdo con el IGAC, el total de hectáreas para cultivos transitorios y permanentes disminuyó considerablemente en el 2009 en relación con el año 2002. En este último año, el total de hectáreas cultivadas era de 2'086.958 (1'375.282 para

S.A. Predio El Brasil, The Forest Company (Wood/Timberland Holdings Limited), Agroindustria Guarrojo S.A., Carlos Aguel Kafruni, Aceites Manuelita S.A., Poligrow Colombia Ltda., familia Lizarralde-Ocampo, familiares del Ministro de Agricultura Aurelio Iragorri y Camilo Pabón Puentes. De acuerdo con el análisis de la Contraloría, estas personas naturales y jurídicas, de manera directa o indirecta mediante empresas constituidas para el efecto, adquirieron y acumularon de manera irregular bienes baldíos de la nación. Al respecto, ver, Contraloría General de la Nación, *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*, Imprenta Nacional de Colombia.

³³ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Sr. Olivier De Schutter, Distr. general A/HRC/13/33, 22 de diciembre de 2009, párr. 6.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>.

³⁶ Respuesta de la DIAN a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad.: 100219326-0965 del 19 de septiembre de 2014.

³⁷ Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, *Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores*, junio de 2015.

³⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General A/HRC/19/75, párr. 36.

³⁹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *El campesinado. Reconocimiento para construir país. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011 2012*. Disponible en: http://www.lapluma.net/es/images/stories/documents_periodicos_app/cuaderno_campesinado.pdf

cultivos permanentes y 711.675 para cultivos transitorios), mientras que para el periodo 2005-2009 era de 1'335.953 (898.459 para cultivos permanentes y 437.494 para cultivos transitorios), presentándose una disminución de 751.005 hectáreas⁴⁰. El Censo Nacional Agropecuario de 2015 estableció que apenas el 6,3% del área rural está cultivada, de la cual el 74,8% corresponde a cultivos permanentes. Esta última cifra ha venido aumentando de manera preocupante desde el censo agropecuario de 1960, cuando estos cultivos ocupaban el 43,7%.

En contraste con esta realidad, el IGAC registra para el período de 2002 a 2009 una ampliación en las zonas destinadas a territorios ganaderos en 5,4 millones de hectáreas, pasando de 29'404.170 hectáreas en 2002 a 34'898.456 de hectáreas en 2009⁴¹. Según el Censo Agropecuario, existen 33,8 millones de hectáreas destinadas a pastos, es decir, a ganadería, lo que equivale al 80% del área del suelo agrícola⁴². Por otro lado, la porción del territorio nacional titulado para la extracción de recursos naturales ha venido en aumento, generando graves impactos en la agricultura. A 2014 había 5,2 millones de hectáreas concesionadas en títulos mineros, más 12,3 millones de hectáreas solicitadas mediante diferentes modalidades⁴³. A esto se suma la figura de las Áreas Estratégicas Mineras, que podrían destinar para esta actividad cerca de 17,5 millones de hectáreas⁴⁴. Según un estudio de Oxfam, los títulos mineros activos, los pozos petroleros y sus rondas, implican una restricción para la adjudicación de baldíos a familias campesinas de 6 millones de hectáreas⁴⁵, un área similar a la total cultivada en Colombia.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha alertado sobre la grave situación que sufren quienes viven en zonas cercanas a fuentes hídricas contaminadas debido a la explotación de recursos naturales, pues esto afecta *“la continuidad de las actividades básicas de subsistencia y la salud de los miembros de los pueblos indígenas y comunidades campesinas que se encuentran en los territorios en los que se llevan*

*a cabo dichos proyectos”*⁴⁶. En este tipo de casos, este organismo ha adoptado diversas decisiones, entre las que se encuentra el otorgamiento de medidas cautelares al considerar que los derechos a la vida, a la salud y a la alimentación de comunidades campesinas e indígenas se ven afectados por la implementación de proyectos extractivos⁴⁷.

1.4. Despojo y desplazamiento forzado de población campesina

Adicionalmente, los campesinos y campesinas han estado sometidos a violentos procesos de despojo y desplazamientos forzados, principalmente debido a esquemas de acumulación que requieren la reordenación y vaciamiento de los territorios. Se estima que 6 millones de hectáreas fueron abandonadas producto del conflicto armado y que gran parte de estas tierras aún continúan en poder de los usurpadores⁴⁸. Según la Unidad de Restitución de Tierras, a diciembre de 2015 del total de 87.119 solicitudes de restitución, tan solo el 16% (14.931 solicitudes) habían sido incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. De estas, apenas 2.529 predios tienen orden de restitución en sentencia judicial, correspondientes a 179.502 hectáreas. Esto significa 4.445 familias con orden de restitución, 3.681 con goce material y 1.953 con entrega material del predio. Asimismo, la ONG Human Rights Watch ha registrado la compleja situación de los campesinos y campesinas desplazados que han reclamado la restitución de sus tierras, al reportar 52 asesinatos de líderes campesinos en los primeros meses del 2013⁴⁹.

No obstante, la violación de Derechos Humanos de campesinos y campesinas en el marco del conflicto armado o derivados de la violencia política no es nueva en Colombia. De acuerdo con el Banco de Datos de Derechos

⁴⁰ Respuesta del IGAC a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

⁴¹ Respuesta del IGAC a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

⁴² Información disponible en: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>.

⁴³ Respuesta de la Agencia Nacional de Minería a solicitud de información enviada por el Senador Alberto Castilla. Rad: HSJACS-0025-14. ANM 20145510326002 del 20 de agosto de 2014.

⁴⁴ Ver Resolución 0045 de 2012, Agencia Nacional de Minería

⁴⁵ Mejía Miguel y Mojica Jhenifer Lo que usted debe saber sobre la propiedad y la tenencia de la tierra en Colombia. OXFAM, Bogotá, 2014.

⁴⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*, Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 250, 253.

⁴⁷ Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>.

⁴⁸ Human Rights Watch, *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia, 2013*, disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913spwebwcover.pdf>

⁴⁹ Human Rights Watch, *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia, 2013*, disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913spwebwcover.pdf>

Humanos y Violencia Política de CINEP/PPP, el campesinado es uno de los sectores que más se ha sido violentado en sus derechos. Así, entre 1988 y 2012, cerca de 17.559 campesinos y campesinas fueron víctimas de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario⁵⁰.

1.5. Medidas para superar la exclusión y discriminación

Para superar la situación descrita, que evidencia la discriminación y vulnerabilidad extrema a la que está sometido el campesinado, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas asegura que es necesario adoptar al menos tres medidas. La primera consiste en aplicar de manera más adecuada las normas vigentes; la segunda radica en llenar las lagunas existentes en el derecho internacional de los Derechos Humanos; la tercera y última reside en elaborar un instrumento jurídico sobre los derechos de las personas que trabajan en las zonas rurales⁵¹, el cual, como ya se mencionó, continúa en discusión.

Estas tres medidas pueden ser adoptadas por los Estados a nivel interno para luchar contra la discriminación del campesinado al interior de los países. El proyecto de reforma constitucional que se presenta tiene por objeto atacar la discriminación y vulnerabilidad del campesinado colombiano a través de esas tres medidas. Para ello se presenta una reforma que, a la vez que refuerza los supuestos del Estado social de derecho, colma lagunas existentes cuando reconoce nuevas realidades y nuevos derechos, y principalmente al proponer un articulado que será el fundamento de un instrumento de reconocimiento de los campesinos y campesinas y de protección de sus derechos.

2. Contenidos y objetivos del proyecto de acto legislativo que reforma el artículo 64 de la Constitución Política

A continuación se presentan los elementos que componen este Proyecto de Acto Legislativo, se describe su propósito y se presenta su fundamentación jurídica.

2.1. Reconocimiento del sujeto campesino

El campesinado no ha logrado que se reconozca su importancia como grupo social⁵². Esta es una de

las conclusiones del informe de desarrollo humano de 2011 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el cual se prestó especial atención a la situación de las zonas rurales de Colombia. En este informe se aseguró, de manera contundente, que hay una falta de reconocimiento de los campesinos y campesinas como actores sociales plenos⁵³, y se recomendó avanzar en procesos de inclusión social, política y económica del campesinado como pasos necesarios para profundizar la democracia en las zonas rurales, en las cuales este grupo social debe ser el principal protagonista⁵⁴.

La exigencia de reconocimiento es una de las demandas fundamentales de los movimientos campesinos hoy día. A nivel internacional, la organización Vía Campesina, que agrupa cerca de 163 movimientos campesinos alrededor del mundo, ha impulsado en Naciones Unidas una Declaración de derechos especial para el campesinado, la cual parte de la base de reconocer que este grupo social tiene unas especificidades que hacen necesario adoptar un instrumento de Derechos Humanos que los reconozca en primer lugar, y que desarrolle una normativa adecuada para enfrentar las graves violaciones de derechos que sufren los campesinos y campesinas alrededor del mundo, como pasos que se desprenden de dicho reconocimiento. En el plano nacional, los movimientos campesinos que acudieron al Congreso Nacional Agrario de 2003⁵⁵ y los que conforman la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular⁵⁶, han venido construyendo en últimos

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ En el marco de la campaña “Por el derecho a la tierra”, impulsada por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, se realizó el Congreso Nacional Agrario el 7 y 8 de abril de 2003 en la ciudad de Bogotá. El Congreso contó con la participación de múltiples organizaciones campesinas, las cuales aprobaron y firmaron el Mandato Agrario, en cuyos puntos se encuentran exigencias relacionadas con el reconocimiento del campesinado y demandas puntuales sobre el reconocimiento del derecho a la tierra y al territorio para todos los habitantes rurales, incluyendo al campesinado. Al respecto, ver ILSA, Revista *El Otro Derecho* n° 31-32, agosto de 2004, disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr031-32/elotrdr031-32-13.pdf>.

⁵⁰ Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz - CINEPP-PP, Luchas sociales, Derechos Humanos y representación política del campesinado 1988-2012, agosto de 2013, disponible en: <http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>.

⁵¹ Consejo de Derechos Humanos, 19° período de sesiones, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Distr. General, A/HRC/19/75, 24 de febrero de 2012, párr. 63.

⁵² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011.

⁵⁶ La Cumbre Agraria es un proceso que agrupa diversas organizaciones y procesos del movimiento social y popular colombiano, el cual ha venido construyéndose a partir de los paros agrarios e indígenas del 2013. Hacen parte de la Cumbre las siguientes organizaciones y procesos: Mesa de Interlocución Agraria (MIA), la Marcha Patriótica, el Coordinador Nacional Agrario (CNA), el Congreso de los Pueblos, el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Mesa de Unidad Agraria (MUA), la Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia (COMOSOC), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el Movimiento por la Constituyente Popular (MCP), Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria

años exigencias alrededor del reconocimiento del sujeto campesino y de los derechos aún no reconocidos a esta población. Estas exigencias se encuentran consignadas en documentos como el Mandato Agrario o como el Pliego de Exigencias de la Cumbre Agraria.

Por otro lado, diversos trabajos académicos coinciden en destacar la relevancia de la demanda de reconocimiento del campesinado como una precondition para avanzar hacia la justicia social en el campo. En palabras de Jaime Forero, la “*demanda central de los campesinos a la sociedad y al Estado es, ante todo, que les reconozcan su condición de ciudadanos; de ciudadanos con acceso pleno a todos sus derechos*”⁵⁷. La necesidad de reconocimiento también ha sido defendida por el investigador Carlos Salgado, quien ha planteado que los modelos dominantes en política pública agraria y rural se han basado en la desvalorización relativa del campesinado.

Este grupo social no ha sido considerado como un sujeto apto para el desarrollo por lo que se le asignan roles secundarios que lo subordinan: como peón de brega sin garantías en la apertura de nuevas tierras, como jornalero y como proveedor de alimentos baratos. Por lo anterior, Salgado considera que en una sociedad democrática no debe priorizarse el favorecimiento de un solo actor en el campo, sino generar garantías para los diversos grupos sociales que allí desarrollan diversas prácticas y modos de vida⁵⁸. Así, el reconocimiento del campesinado es una estrategia de reparación de un grupo social que ha sido víctima de múltiples violencias, de subordinación en variadas relaciones sociales, de desvalorización en la política pública y de patrones culturales que lo invisibilizan o lo irrespetan.

En ese marco, la exigencia de reconocimiento del campesinado se funde con las reflexiones contemporáneas sobre la justicia social, en especial frente a colectivos que han padecido procesos de desvalorización. Desde los inicios de la vida republicana, el campesinado ha sufrido de carencias en el aspecto de la distribución de bienes y de ausencia de reconocimiento social y político, configurándose una situación de injusticia distributiva e injusticia cultural. Mientras la justicia distributiva se refiere al reparto de beneficios y cargas para los individuos y las colectividades en una sociedad concreta, la justicia

cultural está relacionada con patrones sociales de representación, interpretación y comunicación de determinados grupos sociales⁵⁹. Mientras la injusticia distributiva se manifiesta con prácticas como explotación, la marginación económica y la privación de los bienes materiales para llevar una vida digna, la injusticia cultural se expresa en prácticas como la dominación cultural, el no reconocimiento, la invisibilización, el irrespeto, la discriminación o el estereotipo de un grupo social.

Ciertos grupos sociales sufren prácticas de injusticia socioeconómica y cultural a la vez. A estos grupos se les ha denominado “comunidades bivalentes”⁶⁰, en tales casos los dos soportes de la injusticia se interrelacionan y se entrelazan de tal forma que tienden a fundirse. El campesinado también puede considerarse como una comunidad bivalente, ya que sufre injusticias tanto socioeconómicas como culturales que están bastante enraizadas, las cuales aunque se puedan diferenciar no se pueden desligar. Como se explicará más adelante, los imaginarios que se tienen de los campesinos a la hora de plantear la política pública están repletos de estereotipos que son resultado de una construcción cultural que les atribuye arbitrariamente a campesinas y campesinos identidades donde se les ve como débiles, atrasados, incapaces o como un residuo histórico. Dichos imaginarios encuadran en el irrespeto, una forma de injusticia cultural que consiste en la sistemática producción de estereotipos culturales que provocan la marginación de los individuos que pertenecen a determinados grupos. Tal imaginario ha vulnerado seriamente la posibilidad de los campesinos para la participación y decisión en los escenarios que les competen. Asimismo, refuerzan la injusticia distributiva al no propiciar políticas que refuercen la autonomía campesina, su capacidad comunitaria, su rol como productor de alimentos, como protector del ambiente y como reproductor de la cultura popular.

Ante tal situación, autoras como Fraser han planteado que la solución para contrarrestar tales prácticas de vulneración contra ciertos grupos sociales pasa por una concepción bivalente de la justicia, en las que se combine la redistribución con el reconocimiento⁶¹. La solución del reconocimiento tiene que ver con un tipo de cambio cultural o simbólico que implique la revaluación de identidades otrora irrespetadas, el darle más valor a la diversidad cultural, la transformación de los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación, motivando cambios en las percepciones de los ciudadanos,

(FENSUAGRO), Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) y Asociación Campesina Popular.

⁵⁷ Forero, Jaime, “Presentación” en *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá, Universidad Javeriana, 2010, p. 9.

⁵⁸ Salgado, Carlos, “Procesos de desvalorización del campesinado y antidemocracia en el campo colombiano” en *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá, Universidad Javeriana, 2010.

⁵⁹ Ver al respecto Cohen, Gerald, *Si eres igualitarista ¿cómo es que eres tan rico?*, Barcelona, Paidós, 2001. Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta*, Bogotá, Siglo del Hombre, 1997.

⁶⁰ Ver Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta*, Bogotá, Siglo del Hombre, 1997.

⁶¹ *Ibid.*

etc. Tal cambio cultural encuentra en el derecho un mecanismo privilegiado, al ser lo jurídico el terreno de la regulación de la vida social, de creación de instituciones y de reconocimiento de derechos conforme a las exigencias de los diversos grupos sociales.

2.1.1. Representaciones legales y sociales sobre el campesinado: trabajador agrario y sujeto incapaz de producir de manera apropiada y efectiva

Como se mencionó anteriormente, el campesinado colombiano cuenta con protección bajo los instrumentos universales de protección de Derechos Humanos, así como con artículos concretos en la Constitución que en principio buscan ampararlos. Sin embargo, esa protección resulta insuficiente, en primer lugar porque no hay un reconocimiento de su especificidad como grupo social y, en segundo lugar, porque las comprensiones que existen sobre el campesinado, tanto legal como sociopolíticamente, son deficientes e incluso discriminatorias. En efecto, pese a que no haya un reconocimiento explícito del campesinado en la Constitución Política como grupo social, existen al menos dos visiones sobre el campesinado colombiano.

La primera de ellas corresponde a la visión legal, la cual consiste en reducir al campesino a un “trabajador agrario”, término que utiliza el artículo 64 de la Constitución Política y que se pretende reformar. Esta comprensión del campesinado no es en sí misma incorrecta, pero deja por fuera otros elementos constitutivos de la identidad campesina, resultando por ello poco adecuada para comprender las exigencias, identidades y prácticas de este grupo social en la actualidad. La categoría de trabajador agrario en efecto anula la identidad campesina, al reducir al campesinado a un sector de sujetos individualizados que se reconocen en función de su relación laboral. Aunque los campesinos y campesinas son trabajadores del campo y productores de alimentos, la vida campesina abarca muchos más aspectos que se desconocen al reducirlos a la categoría de trabajador del agro.

Otra categoría legal que generalmente agrupa al campesinado –sin limitarse a este– es aquella de “persona en situación de desplazamiento forzado”, la cual surge como consecuencia de la violencia y del despojo así como de las políticas públicas adoptadas para atender estos fenómenos⁶². El problema de esta categoría es que no todas las personas desplazadas son campesinas, aunque la mayoría de ellas sí lo sean o hagan parte de los habitantes rurales. En todo caso, esta categoría

ubicó al campesinado, en virtud de la victimización y del estado de vulnerabilidad, en la condición de “sujeto de especial protección”⁶³.

En efecto, en múltiples sentencias la Corte Constitucional ha reconocido que las personas en situación de desplazamiento forzado son sujetos de especial protección constitucional debido a la gravedad del delito del que son víctimas, a su carácter estructural y a su naturaleza masiva, sistemática y continua. En virtud de lo anterior, la Corte ha reconocido que las víctimas del desplazamiento forzado “*se encuentran en un estado de indefensión y en una situación de extrema vulnerabilidad y de debilidad manifiesta, y que por tanto constituyen sujetos de especial protección constitucional*”⁶⁴. La insuficiencia de esta categoría todavía reside en que está dirigida a atacar solo algunas de las violencias padecidas por el campesinado –aquella proveniente del despojo con ocasión del conflicto armado– y a que, en todo caso, substraer al campesino y a la campesina de su capacidad organizativa y de acción.

La segunda representación del campesinado es sociopolítica, posicionada por las élites urbanas y rurales que ven en los campesinos y campesinas a sujetos carentes de acción política, de imaginación y de inteligencia, así como de capacidades para impulsar políticas agrarias. Esta comprensión resulta no solo discriminatoria, sino funcional a medidas regresivas que se han adoptado para el campo colombiano, las cuales intentan posicionar al empresario del campo como el destinatario privilegiado de políticas agrarias, por ser el que tiene los conocimientos y el capital de las que el campesino carece⁶⁵.

Los significados que oficialmente brinda la Real Academia de la Lengua al término “campesino” reflejan muy bien las representaciones sociales dominantes sobre estas personas. Según la RAE, la palabra campesino es –en una de sus acepciones– un adjetivo que califica a alguien como “silvestre, espontáneo, inculto”. Por supuesto, estos son significados construidos socialmente que reflejan los prejuicios y discriminación contra el campesinado, así como las relaciones de subordinación y servidumbre que han existido en el campo durante décadas, pero a la vez reflejan la

⁶² La sentencia que hizo notar la gravedad del fenómeno del desplazamiento forzado y la manera como vulnera múltiples derechos fue la que declaró el estado de cosas inconstitucional en la materia, Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda y otros.

⁶³ La Corte Constitucional ha sido clara en reconocer que las víctimas del conflicto armado interno, particularmente los desplazados forzados, representan “uno de los sectores más frágiles dentro de la sociedad” y por ello requieren de una protección especial. Corte Constitucional, Sentencia C-609 de 2012, M.P., Jorge Iván Palacio.

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-702 de 2012, M.P., Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁵ Ver, al respecto, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, El campesinado. Reconocimiento para construir país. Cuaderno del informe de Desarrollo Humano, 2011. Disponible en: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-cuadernocampesinado-2012.pdf>.

otra cara de la ausencia de reconocimiento, basada en el desprecio por la identidad campesina. No es casualidad que habitualmente usemos términos como “urbanidad” para referirnos a las buenas maneras y las normas de etiqueta.

Este tipo de construcciones culturales han tenido consecuencias bastante nocivas en la administración pública frente al campo; valga al respecto un ejemplo. En Colombia el centro político-administrativo de lo rural sigue siendo el municipio, cuando debería centrarse en la vereda. Con ello se reafirma un perverso imaginario de subordinación del campo frente a la ciudad, y de estereotipación del ámbito de lo rural como atrasado. En el mundo rural, la vereda y el corregimiento son dos figuras que tradicionalmente se han privilegiado en la vida diaria campesina para ordenar el territorio, para forjar un habitar compartido y para desarrollar formas de vida en común.

En suma, la vida comunitaria campesina tiende a recrearse en la vereda o en el corregimiento como el lugar de encuentro de las familias que allí habitan; en contraste, el municipio tiende a lucir como un centro administrativo forjado en torno a los cascos urbanos, alejado de la vida diaria campesina. Por lo anterior, resulta crucial darles mayor importancia a la vereda y al corregimiento como centros de planeación comunitaria campesina, en conjunto con otras entidades territoriales ya reconocidas en el ordenamiento jurídico.

En una clave similar a la defendida por Fraser, pero aplicándola al caso del campesinado colombiano, Salgado señala que un grupo social desvalorizado tiende a no ser reconocido socialmente, generando a su vez una vulneración de su propia identidad, autorreconocimiento y subjetividad, y propiciando que la sociedad no avale procesos de redistribución de activos en su favor. De tal modo, se desarrolla un imaginario, esto es, un tipo de representación estereotipada que es reforzada con las políticas públicas rurales aplicadas en el país, generando una sinergia que profundiza la vulnerabilidad del grupo social campesino y produce su desvalorización relativa. Como bien ha mostrado Salgado, las políticas formuladas en los planes de desarrollo a lo largo del siglo XX privilegiaron imaginarios que invisibilizaron al campesinado, estimando que no tenía la fuerza suficiente para representarse por sí mismo.

Así, el imaginario del campesinado pobre y atrasado se complementó con el imaginario opuesto del espíritu empresarial, oponiendo la cultura campesina a la modernidad, o la identidad campesina a la identidad occidental⁶⁶. En 2002, Salgado planteó: “En los últimos cinco planes

(de Betancur, de Barco, de Gaviria, de Samper y de Pastrana) hay un rasgo similar: ninguno de ellos desarrolla ni un solo concepto acerca de lo campesino. Ni uno solo que permita entender a qué y a quiénes se hace referencia cuando se definen políticas de promoción del bienestar campesino, o programas de desarrollo integral campesino o de desarrollo rural campesino. En lugar de conceptos claros, es común encontrar palabras que pretenden englobar lo campesino, que tienen significados complejos y que, sin embargo, tampoco se explican: comunidad, ciudadanía, lo rural, grupos más pobres, lo agrícola, usuarios”⁶⁷.

En los planes de desarrollo posteriores tales imaginarios no fueron superados; por el contrario, se profundizó una política que incentivó los apoyos a los grandes empresarios en desmedro de las comunidades campesinas y que promovió cultivos de exportación en detrimento de la economía campesina nacional. De esta manera, la ausencia de reconocimiento se funde con la carencia de redistribución, y los imaginarios informales de la sociedad hacen sinergia con la política pública impulsada por el Estado.

2.1.2. Falla de reconocimiento y de redistribución frente al sujeto campesino y el imperativo de corregirlas

Corregir la falla de reconocimiento y de redistribución de los sujetos campesinos es un imperativo ético y una exigencia constitucional. El Estado está en el deber de subsanarlas en desarrollo de al menos dos principios: el principio de diversidad cultural de la Nación y el principio de igualdad, los cuales son principios fundantes y orientadores del Estado Social de Derecho plasmado en la Constitución de 1991.

El principio de diversidad étnica y cultural de la Nación, contenido en el artículo 7° constitucional, parte de reconocer y valorar la dignidad que tienen las diferentes etnias y culturas que conviven en el territorio colombiano. La Corte Constitucional ha establecido que este principio es una muestra del carácter democrático, participativo y pluralista de la Nación, el cual parte de “*la aceptación de la alteridad ligada a la aceptación de la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental*”⁶⁸. En desarrollo de este postulado, el Estado está en el deber de reconocer y respetar dicha diversidad, así como de reconocer derechos diferenciados en función del grupo y garantizar el derecho a la igualdad del mismo, que en estos casos implica garantías para ejercer su derecho a la diferencia⁶⁹. En el caso

⁶⁷ *Ibid.*, p 11.

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-380 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶⁹ Catalina Botero, Multiculturalismo y derechos de los pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, Revista *Precedente, Anuario Jurídico*, Universidad Icesi. Cali, Colombia, 2003.

⁶⁶ Ver al respecto Salgado, Carlos, “*Los campesinos imaginados*”, *Cuadernos Tierra y Justicia* n.º 6, ILSA, Bogotá, 2002.

de los grupos étnicos, como los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, la Corte Constitucional ha reconocido como derechos diferenciados en función del grupo el derecho a la vida y a la integridad comunitaria; el derecho de la comunidad a la igualdad, entendida como el derecho al reconocimiento de la diferencia; los derechos políticos de representación y consulta; el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios; el derecho a la autonomía política, económica y social⁷⁰.

Por su parte, el principio de igualdad, tratándose de grupos culturalmente diversos, impone al Estado colombiano la obligación de no discriminar a estos grupos (garantizar igualdad formal), lo cual implica que la ley no puede asignar cargas especiales o excluir a este grupo de ciertos beneficios por el hecho de serlo; demanda a su vez el deber de adoptar medidas de diferenciación positiva que permitan superar el estado de exclusión y marginación; y finalmente exige del Estado la adopción de medidas para garantizar que la igualdad sea real o que la discriminación no se produzca de facto, para lo cual existen los derechos diferenciados en función del grupo ya mencionados.

Los campesinos y campesinas no son un grupo étnico, pero sí son un grupo culturalmente diverso que requiere, en esa medida, de reconocimiento y de la adopción de medidas que eliminen la discriminación que se ejerce en su contra y que materialicen, tanto el derecho a la igualdad del campesinado como el derecho a ser reconocidos como un grupo social diferenciado que requiere de medidas y derechos específicos para garantizar sus derechos y su continuidad como grupo. Si bien la exigencia de reconocimiento del campesinado no se agota con su inserción en el texto constitucional, es importante tener en cuenta el significado que tiene su reconocimiento explícito en la Carta Superior, el cual tiene efectos jurídicos pero a la vez se constituye en un reconocimiento de la reivindicación social y política de este grupo.

2.1.3. El reconocimiento que demanda el campesinado

En contraste con las representaciones acerca del campesinado presentadas anteriormente, existe otra cuyo reconocimiento demanda el campesinado. A pesar de la heterogeneidad dentro del grupo social campesino –tal como ocurre en el interior los pueblos indígenas o de las comunidades afrocolombianas–, hay al menos dos características que diferencian este grupo de los grupos étnicos, pero que además los hace ser más que simples habitantes de zonas rurales. La primera está relacionada con su pertenencia al campo y al territorio con base en una particular forma de producción de alimentos y otros productos agrícolas. Este sistema de producción está basado a su vez en unos signos particulares, tales como tener

a la familia como la unidad y base social de las comunidades campesinas, integrar la producción animal y vegetal, priorizar la producción para el autoconsumo y el mercado local, preservar los recursos ambientales, combinar cultivos permanentes con cultivos transitorios, utilizar insumos locales y reutilizar productos, perseguir autonomía genética y tecnológica, y preservar conocimientos tradicionales sobre producción sin dejar de integrar nuevos conocimientos⁷¹. La segunda tiene que ver con su relacionamiento con la familia, la comunidad y el ambiente. Esta sociabilidad, en la que prima la organización del trabajo familiar y a pequeña escala, se basa en el respeto de lo local mediante los vínculos afectivos y familiares, en la valoración de las costumbres locales y populares, en el respeto del ambiente y los principales recursos para la producción agrícola como la tierra, el agua y las semillas⁷².

Es por ello que para el campesinado, como grupo social, resulta tan definitiva la defensa de lo que han denominado como soberanía alimentaria, que sostiene que la agricultura es mucho más que un negocio, pues es la forma de enfrentar el hambre y la pobreza; que entiende que la producción de alimentos debe hacerse de forma sostenible ambientalmente; y sobre todo que impulsa el derecho de los pueblos a decidir y definir sobre la producción de sus propios alimentos así como sobre las políticas agrarias. Es necesario anotar que, a pesar de la crisis del campo, el 70% de los alimentos que se producen en Colombia vienen de pequeños campesinos y campesinas⁷³. Este grupo siembra el 70% del área cultivada de maíz, el 89% de la caña panelera, el 80% del frijol, el 75.5% de las hortalizas y 85% de la yuca⁷⁴, entre muchos otros productos, constituyéndose de esta manera en la base de la soberanía y seguridad alimentaria. En efecto, contrario a las representaciones discriminatorias que se han fraguado en torno al campesinado y a las políticas adelantadas contra este sujeto, sus contribuciones a la sociedad son muy relevantes. En la línea anterior, podemos destacar, entre otros, sus aportes a la producción

⁷¹ Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Revista *Semana*, Así es la Colombia rural. Informe especial, 2012, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/index.html>

⁷⁴ Grupo Semillas. Información disponible en: http://www.lapluma.net/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2352:las-leyes-de-semillas-aniquilan-la-soberania-y-autonomia-alimentaria-de-los-pueblos&catid=91:multinacionales&Itemid=423

⁷⁰ *Ibid.*

de alimentos, a la soberanía alimentaria, a la protección del ambiente y la apuesta por la construcción de un modelo económico distinto.

Diferentes estudios resaltan la eficiencia de la producción agrícola a pequeña escala y el importante porcentaje de los alimentos del país producidos por la economía campesina. Los recientes resultados del Censo Nacional Agropecuario indican que el 43% de la producción agrícola se genera por Unidades Productoras de menos de 50 hectáreas, a pesar de que estas ocupan apenas el 24,7% del área. Análíticamente, los clásicos estudios de Albert Berry consideran que la productividad de la tierra es sistemáticamente más alta en pequeños predios que en los grandes⁷⁵. Por su parte, el investigador Jaime Forero concluye que existen niveles de eficiencia similares entre productores de diferentes escalas, grandes, medianos o pequeños, entre estos los productores campesinos. Plantea en su estudio que *“los productores agrícolas, independiente de la escala de su actividad productiva, logran ser eficientes cuando acceden a condiciones económicas y de entorno aceptables, y que los pequeños demuestran nitidamente no solamente su eficiencia, sino también su capacidad para generar desarrollo económico y soluciones efectivas a la pobreza rural”*⁷⁶ (subrayado fuera del texto). También afirma que los campesinos perciben mayores ingresos trabajando en sus propias parcelas que los que obtendrían empleándose en otras opciones⁷⁷.

El campesinado y sus prácticas productivas también pueden servir para contrarrestar el modelo de monocultivo agroindustrial que resulta perjudicial para el ambiente, debido a la deforestación que produce, la pérdida de biodiversidad, el uso intensivo de recursos como el agua y la contaminación derivada del uso de agroinsumos artificiales a gran escala. Enfoques como la agroecología, que reivindican el saber campesino y que lo fortalecen para construir un modelo de producción alternativo a la “revolución verde”, traen importantes contribuciones al ambiente y al buen vivir de las comunidades rurales. Demanda mano de obra, conserva la biodiversidad, previene la erosión de los suelos, promueve la producción de alimentos sanos, contribuyendo así a mejorar la salud de toda la

población⁷⁸. La configuración de territorialidades campesinas va en esta misma dirección: acotar el monocultivo, la gran plantación, la ganadería extensiva, la gran minería y otras actividades que degradan el ambiente, promoviendo prácticas productivas más sustentables.

Organizaciones campesinas como la Cumbre Agraria han planteado entre sus exigencias la construcción de un modelo de economía propia, basada en el fortalecimiento de la economía campesina, indígena y afrocolombiana, que regule el libre mercado, promueva la agroecología, ofrezca garantías de comercialización y financiamiento para los productores campesinos y proteja la producción agropecuaria nacional.

Así las cosas, con base en el reconocimiento de la diversidad cultural de la Nación, los seres humanos están en la capacidad de definir su propia identidad y de definir sus referentes y sus proyectos de vida, atendiendo valores culturales concretos⁷⁹. En ese orden, el concepto de ‘campesinado’ comprende a un grupo social diferenciado pero diverso, con un proyecto de vida comunitario o familiar ligado a actividades de sustento que dependen del aprovechamiento tradicional de la tierra y el territorio rural, que se ocupa de la protección del ambiente y los ecosistemas del campo, así como de la recreación de la cultura y las costumbres regionales. El concepto de ‘campesinado’ incluye a pequeños agricultores, ganaderos a pequeña escala, guardianes de semillas, pescadores artesanales, pequeños mineros tradicionales, pastores, artesanos rurales, cazadores por supervivencia, recolectores, trabajadores agrarios, personas que derivan su sustento de la agricultura familiar y a pequeña escala, colonos tenedores de pequeñas extensiones de tierra, y otros sujetos con actividades e identidades similares.

Los campesinos y campesinas han construido una identidad con base en los anteriores supuestos y apuestas de vida como parte de un proceso histórico y en permanente construcción, el cual es deber del Estado reconocer. Es por ello que esta propuesta de reforma constitucional plantea el reconocimiento expreso del sujeto campesino y campesina, para enseguida derivar unos derechos diferenciados en función del grupo social, tal como también se propone en este proyecto de acto legislativo como pasa a exponerse.

2.2. El derecho a la tierra y al territorio campesino

La palabra campesino nos remite a una relación con la tierra. De hecho, la etimología de la palabra está compuesta por el sustantivo “campo” y por el sufijo “ino”, el cual es indicativo de pertenencia o de relación. La palabra misma nos remite

⁷⁵ Ver: Berry, Albert. “The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-Conflict Situations”. En *Distributive Justice in Transitions*, 2010.

⁷⁶ Ver: Forero *et al.* “La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos”. En *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia*. Bogotá, 2013.

⁷⁷ Ver: Forero, Jaime. El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad. Universidad Javeriana, Bogotá, 2010.

⁷⁸ Ver: León, Tomás. *Perspectiva ambiental de la agroecología*. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional, 2014.

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-496 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

entonces a la relación del sujeto con un lugar de pertenencia. Sin embargo, desde el punto de vista legal la relación existente entre el campesino y el campo, o entre el campesino y la tierra, es desconocida desde sus dimensiones políticas y simbólicas. La manera como el derecho nacional e internacional reconocen esta relación es a través del derecho de propiedad. La Constitución de 1991 otorga una protección a la propiedad agraria, pero lo hace justamente desde los límites que ofrece el derecho de propiedad para quienes conciben la tierra como algo distinto -o como algo más- a un objeto que se puede usar, disfrutar y del que se puede disponer⁸⁰. Esta protección recae, adicionalmente, sobre quienes son propietarios, es decir, sobre aquellos que de hecho tienen el dominio jurídico sobre el bien. Para quienes no lo tienen el Estado establece un deber de propender progresivamente por el acceso a la propiedad de la tierra, desconociendo las relaciones de hecho existentes con las tierras distintas a la propiedad.

Pero el hecho de que no se reconozca legalmente la relación del campesinado con la tierra no la hace inexistente. El reconocimiento de los derechos es un proceso histórico precedido de luchas sociales que implica la formalización jurídica de realidades y reivindicaciones previamente existentes. El derecho a la tierra y el derecho al territorio son exigencias de grupos étnicos y de grupos sociales como el campesinado, los cuales han tenido importantes avances en el derecho internacional y en el derecho interno. Los principales avances de estos derechos los encontramos frente a los grupos étnicos, sean pueblos indígenas o comunidades afrocolombianas. El derecho al territorio de estos grupos ha sido reconocido en normas internacionales como el Convenio 169 de la OIT o la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, y ha sido reconocido en Colombia como parte de esa normatividad (en virtud del bloque de constitucionalidad) y en virtud de una normatividad específica que reconoce los derechos diferenciados de grupos étnicamente diversos⁸¹.

El reconocimiento del derecho fundamental al territorio de los grupos étnicos tiene como fundamento la ocupación ancestral de los territorios en los que se comparten cosmovisiones, culturas e incluso lenguas particulares, y la necesidad de proteger estas relaciones y el espacio en el que se producen y reproducen como una forma de garantizar la pervivencia del grupo. Pero incluso el reconocimiento de estos derechos ha sido parte de un proceso del también reconocimiento de la

dignidad de estos grupos y de la importancia que para ellos tiene el entorno en el que habitan.

Así, por ejemplo, la Corte Constitucional estableció que las comunidades negras, en cuanto pueblo tribal, son titulares de la protección derivada del principio de diversidad étnica y cultural, “*atendiendo las condiciones sociales, culturales y económicas que las distinguen de otros sectores de la colectividad nacional*”⁸², concluyendo que a estas comunidades se les debe una protección equiparable a la que reciben los pueblos indígenas, “*así no descendan de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales*”⁸³. El reconocimiento de este derecho conlleva por lo menos tres garantías: el derecho a que se delimiten y titulen los espacios ocupados, bien sea a través de la figura de resguardo o de territorio colectivo; el derecho a que se preserven las tierras que, así no hayan sido ocupadas por estos grupos tengan algún valor cultural; la facultad de utilizar, administrar y conservar los recursos naturales⁸⁴.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos también ha amparado en varias ocasiones el derecho al territorio de pueblos indígenas, haciéndolos extensivos a pueblos tribales posteriormente, en una interpretación ampliada del derecho a la propiedad contenido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según esta interpretación, el derecho a la propiedad también cubre el derecho a la propiedad comunal para las comunidades que tienen una especial conexión con la tierra, por ser esta la “*base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica*”⁸⁵.

El vínculo de los grupos étnicos con la tierra ha sido determinante como base para reconocer el derecho al territorio, no solo porque son su fuente de subsistencia sino porque son elemento integrante de su cosmovisión y de su identidad

⁸⁰ Constitución Política de 1991, artículos 58, 60 y 64. A nivel internacional, el derecho a la propiedad también tiene prelación sobre otras formas de relacionamiento con la tierra. Ver, principalmente, Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 7) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 21).

⁸¹ Constitución Política, artículos 330 y 55 transitorio.

⁸² Corte Constitucional, Sentencia T-955 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ La Sentencia T-693 de 2011 estableció que el derecho al territorio de los grupos étnicos les otorga las siguientes prerrogativas: el derecho a la constitución de resguardos en territorios que las comunidades indígenas han ocupado tradicionalmente; el derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de los resguardos; el derecho a disponer y administrar sus territorios; el derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio; (iv) el derecho a la protección de las áreas de importancia ecológica.

⁸⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awá Tingni Vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 149.

cultural⁸⁶. En efecto, en el caso de los pueblos indígenas, su protección se debe a que son pueblos originarios que habitan territorios que guardan continuidad histórica con aquellos que habitaron antes de la conquista y la colonización de tierras, mientras que en el caso de las comunidades negras el reconocimiento del mismo se debe a que los territorios que ocupan fueron lugares de asentamiento histórico de población de ascendencia africana que se configuraron como espacios de libertad y solidaridad. El fundamento del derecho al territorio de las comunidades campesinas guarda similitudes con el de los grupos étnicos, pero a la vez es bastante diferenciable, como pasa a exponerse.

2.2.1. El significado de la tierra y el territorio para el campesinado

En realidad, como primer paso, es necesario subrayar que el concepto de territorio no necesariamente remite, como lo hace actualmente la normatividad que lo reconoce para grupos étnicos, a una conexión particular de los sujetos con la tierra, teniendo como fundamento aspectos étnicos y culturales ampliamente diferenciables del resto de la población. Por el contrario, el territorio es un concepto que remite a la apropiación y representación colectiva del espacio que se habita, indistintamente de que quienes lo hagan sean grupos étnicos o no. Evidentemente los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas tienen una apropiación del mismo que se basa en una historia como pueblo o comunidad compartida y en una visión particular de las relaciones sociales y de la relación entre la naturaleza y la sociedad. Ello no obsta, sin embargo, para que otras comunidades también construyan el territorio en función, no de cosmovisiones distintas sino de una relación diferente con la propiedad y de una apuesta distinta de construir dicha relación.

Como ya se ha mencionado, en la actualidad la tierra campesina está protegida bajo la visión clásica del derecho a la propiedad, el cual tiene una base privatista que impide ver las relaciones comunales que también se trazan con ella. En palabras de la Corte Constitucional, el derecho a la propiedad privada es “*el prototipo de los derechos patrimoniales y, junto con la libertad de contratación, constituye la expresión más notable de la libertad económica del individuo en el Estado liberal o democrático, que permite a aquel obtener los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades*”⁸⁷.

Lo anterior arroja como balance la existencia actual de dos visiones de la propiedad. Una que reconoce la propiedad colectiva solamente a aquellos grupos que han logrado demostrar que tienen especiales vínculos con la tierra, principalmente debido a que son grupos

étnicamente diversos. Otra que reconoce la propiedad privada para la “cultura occidental”, la cual no está basada en relaciones culturales o simbólicas sino en relaciones materiales y en la capacidad de detentarla. En lo que respecta a su relación con la tierra y con el territorio que habitan, las comunidades campesinas no se ven necesariamente reflejadas en ninguna de estas dos visiones. Es bien conocido que la lucha por la tierra y las demandas de reformas agrarias han sido las exigencias clásicas del campesinado. Tales exigencias no han estado dirigidas solamente a acceder a una propiedad o a un bien; han estado orientadas a preservar el proyecto y modo de vida del sujeto campesino, para quien la tierra es sinónimo de dignidad en tanto provee su subsistencia y posibilita su reproducción social como sujeto, y en tanto le permite cultivar y trabajar la tierra con base en los conocimientos y saberes agrícolas campesinos. La construcción que del territorio hacen las comunidades campesinas apunta a estos mismos propósitos.

De hecho, el fundamento que ha llevado a tribunales regionales y a mecanismos internacionales de protección de Derechos Humanos a iniciar el análisis de los derechos territoriales de las comunidades campesinas, está relacionado con las limitaciones del derecho a la propiedad clásico para entender los problemas de Derechos Humanos que enfrentan estas comunidades, así como con la relación que existe entre el territorio y el derecho a una vida digna. Así lo ha entendido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos al asegurar que esta relación reside en la manera como la falta de acceso a la tierra y al territorio afecta el goce de otros derechos, muchos de los cuales están en directa relación con condiciones de dignidad para la vida, particularmente al generar una situación de pobreza que a la postre tiene como resultado la múltiple violación de derechos⁸⁸. En igual sentido, el Relator para el Derecho a la Alimentación ha hecho este vínculo al señalar que el acceso a la tierra es esencial para garantizar a los campesinos un nivel de vida digno⁸⁹. En efecto, la tierra y el territorio campesino cumplen varias funciones: brinda alimentos para quienes la trabajan a la vez que es fuente de soberanía alimentaria para la comunidad en conjunto; alberga las viviendas

⁸⁸ Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>.

⁸⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo quinto período de sesiones, *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter*, Dis. General, A/65/281, 11 de agosto de 2010.

⁸⁶ *Ibid.*, párr. 135.

⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-864 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería.

en las que habitan las familias campesinas, constituyéndose en su hogar; es fuente de trabajo y de dignidad; y es la base para la reproducción de la vida individual, familiar y colectiva⁹⁰.

Reconocer otras formas de relación con la tierra, distintas a la propiedad, y comprender la propiedad como un derecho que tiene contenidos más amplios, son necesidades para el campesinado. Lo son en la medida en que estas relaciones existen de hecho pero se encuentran sin la debida protección. Las comunidades campesinas colombianas han impulsado figuras de ordenamiento territorial como las Zonas de Reserva Campesina (las cuales tienen base legal)⁹¹, los Territorios Agroalimentarios, los Territorios Interétnicos e Interculturales, Zonas de Biodiversidad entre otras múltiples formas de apropiación del territorio que hoy son desconocidas y que impiden que la tierra cumpla con su función social, tal como ordena la Constitución. Este desconocimiento también permite la ordenación del territorio bajo criterios que no consultan el principio democrático ni respetan los derechos fundamentales de quienes de hecho los habitan. El Mandato Agrario y el Pliego de exigencias de la Cumbre Agraria, referidos anteriormente, hacen clara la reivindicación del derecho al territorio de las comunidades campesinas.

2.2.2. La situación de las mujeres campesinas frente a los derechos territoriales

La falta de reconocimiento del campesinado afecta de manera particular a las mujeres campesinas. Como lo ha asegurado el Comité Asesor de Naciones Unidas, las mujeres campesinas sufren especialmente discriminación en el ya escaso acceso y control de los recursos productivos como la tierra, el agua o los créditos⁹². La razón es que a las mujeres no se les reconoce como productoras, a pesar de que cumplan un rol fundamental en la producción agrícola al producir el 40% de la demanda de los mercados internos⁹³.

Por ello, muchas mujeres campesinas se ven excluidas, de hecho o de derecho, del acceso a medios básicos e indispensables para llevar una vida digna como mujeres del campo.

La estructura patriarcal de la sociedad colombiana, que también se refleja en el campo, genera una distribución desigual del acceso a estos recursos. Aunque no existen cifras exactas que permitan conocer qué porcentaje de las mujeres tiene acceso a títulos, el PNUD ha concluido, con base en información relacional y en la información estadística disponible, que el acceso a la propiedad femenina de la tierra es marginal⁹⁴. Esta afirmación se agrava si se tiene en cuenta los altos niveles de informalidad de tenencia de la tierra. De acuerdo con la tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, elaborada por la Comisión de seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, existe una disparidad entre hombres y mujeres respecto de la tenencia y otras formas de relacionamiento con la tierra⁹⁵. La Corte Constitucional también lo ha comprobado en sus autos de seguimiento a la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. En uno de ellos, en el que analizó la situación de vulnerabilidad extrema en la que se encuentran las mujeres campesinas, la Corte aseguró que las estructuras sociales históricamente establecidas en el país evidencian que las mujeres que viven en zonas rurales están en una posición de desventaja y asimetría en relación a la propiedad de la tierra⁹⁶. Para dicha corporación es claro que *“las mujeres del país históricamente acceden a la propiedad de la tierra y de bienes inmuebles a través de sus compañeros de sexo masculino. Como consecuencia de este rasgo estructural, las mujeres enfrentan diversos obstáculos para acreditar la propiedad de la tierra, para conocer sus derechos reales o la extensión de su patrimonio, para contar con los títulos necesarios o con las pruebas de posesión requeridas, incluso para acreditar la relación de pareja con su proveedor”*⁹⁷. Es por ello que la Corte concluyó que la posición desventajosa de las mujeres campesinas frente a sus derechos sobre la tierra es un factor que causa un impacto manifiestamente desproporcionado en las mujeres que son víctimas del desplazamiento forzado en el país.

Debido a la exclusión y a la falta de reconocimiento de las mujeres campesinas, es indispensable garantizar igualdad de género en el

⁹⁰ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*, julio de 2009.

⁹¹ Las Zonas de Reserva Campesina son una figura de ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio que permiten el fortalecimiento de la economía campesina. Estas zonas son el fruto de la reivindicación de la tierra por parte de pequeños campesinos y quedaron consignadas y reconocidas en la Ley 160 de 1994.

⁹² Naciones Unidas, Asamblea General, Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, 24 de febrero de 2012, Distr. General /HRC/19/75.

⁹³ Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc-Vía Campesina), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Documento entregado en el marco de la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades campesinas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, octubre de 2013, disponible

en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>

⁹⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda.

⁹⁷ *Ibid.*

acceso a medios productivos, tal como lo propone este Proyecto de Acto Legislativo. Lo anterior está además en consonancia con las obligaciones internacionales del Estado colombiano frente a las mujeres campesinas. En efecto, el artículo 14 de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* establece que los Estados deberán prestar especial atención a los problemas que sufre la mujer rural, y exige garantizar que las mujeres campesinas recibirán un trato igual en los planes de reforma agraria.

2.2.3. Avances en el reconocimiento de los derechos territoriales para los campesinos

A pesar de lo anterior, es necesario anotar que existen avances en el reconocimiento de los derechos territoriales para el campesinado. A nivel internacional, por ejemplo, varios relatores especiales de Naciones Unidas se han pronunciado a favor de reconocer la tierra como un derecho humano. El Relator Especial del Derecho a una Vivienda Adecuada aseguró que los Estados tienen la obligación de promover y realizar el derecho a la tierra, al determinar la existencia de lo que el Relator denominó una “laguna normativa”, consistente en “*la falta de reconocimiento en el derecho internacional relativo a los Derechos Humanos del derecho a la tierra*”⁹⁸.

En el sentir del Relator, garantizar el derecho a la tierra está en íntima relación con la garantía de otros Derechos Humanos. En efecto, aseguró que “*sin un reconocimiento jurídico adecuado de los derechos tanto individuales como colectivos sobre la tierra, el derecho a una vivienda adecuada en muchos casos no se puede ejercer de forma eficaz. No obstante, el derecho a la tierra no está únicamente vinculado al derecho a una vivienda adecuada, sino que está integralmente relacionado con los Derechos Humanos a la alimentación, el sustento, el trabajo, la libre determinación y la seguridad de la persona y del hogar y el sostenimiento de los recursos comunes de propiedad. La garantía del derecho a la tierra es por tanto fundamental para la mayoría de la población mundial que depende de la tierra y los recursos de la tierra para sus vidas y sustento*”⁹⁹ (subrayado fuera del texto).

En igual sentido se ha pronunciado el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, quien ha asegurado que el acceso a la tierra es esencial para el goce del derecho a la alimentación y ha recomendado explícitamente consolidar el derecho a la tierra como un derecho humano. De igual manera señaló que aunque la seguridad en la tenencia de la tierra es de la mayor importancia, la

adjudicación de títulos individuales y el impulso de un mercado de tierras tal vez no son las mejores vías para garantizar este derecho. Por el contrario, aseguró que el reconocimiento de “sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra”, así como la redistribución de la tierra podría mejorar la protección de quienes viven de la tierra, y de paso garantizar el derecho a la alimentación¹⁰⁰. Este Relator ha resaltado como positivo el hecho de que países africanos hayan ampliado el reconocimiento jurídico de la propiedad para dar paso al reconocimiento de derechos consuetudinarios vigentes, los cuales incluyen la propiedad colectiva como una alternativa a la mera adjudicación de títulos individuales¹⁰¹.

Pero incluso hay un documento internacional que recomienda la protección de todas las formas de tenencia de la tierra, garantizando que todas las formas de tenencia brinden seguridad contra desalojos y otras medidas que puedan poner en peligro los derechos legítimos de tenencia. Se trata de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria*, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)¹⁰². Estas Directrices, en efecto, promueven una visión cercana a aquellas que promueven la garantía explícita del derecho a la tierra, al no promover la propiedad individual como la vía para asegurar la tenencia de la tierra. El instrumento es, además, el resultado de años de negociación entre los Estados, organizaciones sociales, movimientos campesinos y el sector privado, con la participación del Relator para el Derecho a la Alimentación.

A nivel regional también se han dado algunos pasos en este sentido. Como se mencionó anteriormente, el Sistema Interamericano ha adoptado una interpretación amplia del artículo 21 de la Convención que reconoce el derecho a la propiedad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la visión sobre las tierras de las comunidades que viven de ella no es del todo compatible con el derecho a la propiedad privada, pero que este hecho no puede dejar desprotegido el derecho al territorio, ya que “*desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a*

¹⁰⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo quinto período de sesiones, *Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, Olivier De Schutter, Disrtr. General, A/65/281, 11 de agosto de 2010.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Las Directrices fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS por sus siglas en inglés), en su 38° período de sesiones, celebrado el 11 de mayo de 2012.

⁹⁸ Consejo de Derechos Humanos, 4° período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, Miloon Kothari, Distr. General. A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007.

⁹⁹ *Ibid.* párr. 29.

*su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas*¹⁰³ (subrayado fuera del texto). En ese sentido, la propiedad comunitaria de la tierra ha sido reconocida en el SIDH debido a los vínculos de las comunidades con la tierra, la cual se define, según la CorteIDH, a partir de *“lazos particulares de uso de los recursos, lazos ceremoniales o espirituales o cualquier otra característica de la cultura”* (subrayado fuera del texto). Como características de la cultura se pueden destacar los valores y tradiciones campesinas, que distan de ser como los de los grupos étnicos, pero que tienen arraigo en estas comunidades.

Para el reconocimiento de la territorialidad campesina resulta de particular relevancia el caso de las masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, fallado por la CorteIDH. En este caso, en el que el ejército salvadoreño impulsó la política de “tierra arrasada” en varios poblados campesinos, se constató que la pérdida en este caso no había sido simplemente material, sino que la gravedad de los hechos residía en la pérdida de las condiciones más básicas de existencia así como de *“todo referente social de las personas que vivían en esos poblados”*. El acabar con las tierras, los cultivos y el sacrificio de animales constituyó una *“pérdida de significación tanto afectiva como material en el universo campesino”*¹⁰⁴. Como lo aseguró la CorteIDH, la política de tierra arrasada *“quiso acabar con la zona, con toda su gente, vaciar el territorio, expulsarles de allá”*. Asimismo, *“fue una lógica de exterminio, una destrucción total de los espacios sociales (...) la masacre disolvió la identidad colectiva, al dejar un vacío social, donde la comunidad hacia sus ritos, sus intercambios afectivos, el contexto y el marco en el que se sabían parte de la comunidad”*¹⁰⁵. La Corte concluyó que las víctimas sobrevivientes *“perdieron los vínculos comunitarios y afectivos de sus raíces identitarias, además de los bienes materiales”*, todo lo cual derivó en *“cambios forzados en la estructura social, lo cual implicó rupturas, pérdidas, dolor, y mucho sufrimiento”*¹⁰⁶. Es precisamente la constatación del desarraigo que sufren las comunidades campesinas que han sido víctimas de violencia política, lo que también ha llevado a instancias nacionales a reconocer los vínculos que los campesinos tienen con su lugar de vida. Así, a pesar de que no exista en Colombia un reconocimiento explícito del derecho a la tierra o al territorio campesino, de manera

implícita se ha reconocido la relación particular que este grupo social tiene con los territorios que habita. No de otra manera se entiende que uno de los efectos mayormente aceptados causados por el desplazamiento forzado de campesinos y campesinas sea el desarraigo. Este fenómeno implica que el desplazamiento forzado de campesinos y campesinas tiene efectos más allá del detrimento patrimonial o material, instalando la pérdida en la separación del lugar con el que se tienen vínculos simbólicos fuertes y en el que se han echado raíces.

Pero hay avances más recientes en este sentido. La Corte Constitucional ha venido analizando “el campo” como un “bien jurídico de especial protección constitucional”. De acuerdo con este tribunal, “el campo” es una *“realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados”* (subrayado fuera del texto)¹⁰⁷. Con esta aproximación al espacio de vida campesino la Corte se acercó al concepto de territorialidad campesina, entendiendo su importancia y los deberes de protección que emanan de esta realidad.

Por lo anterior, el reconocimiento de la tierra como derecho humano y de los derechos territoriales de las comunidades campesinas formalizaría una relación de hecho existente, cuyo reconocimiento ha ido en evolución a nivel internacional, regional y nacional. Estos avances deben ser afianzados y estipulados de manera expresa en la Carta Política de manera que los derechos sean efectivamente protegidos y los campesinos y campesinas cuenten con garantías para ejercerlos, tal como lo propone este Proyecto de Acto Legislativo.

2.3. Derecho a las semillas

Las semillas son fundamentales para la agricultura y para la vida campesina. Como lo asegura el movimiento campesino, diversas generaciones de agricultores y agriculturas se han encargado de conservar y mejorar las semillas a partir de técnicas colectivas tradicionales como la selección, el cruzamiento, la reproducción y la libre circulación de las variedades de semillas¹⁰⁸. Ello ha provocado la ampliación de

¹⁰³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006, (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 120.

¹⁰⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, sentencia de 25 de octubre de 2012, (Fondo, Reparaciones y Costas) párr. 180.

¹⁰⁵ *Ibid.*, párr. 180.

¹⁰⁶ *Ibid.*, párr. 194.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana Guillén. De acuerdo con esta sentencia, el campo encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64, 66 y 150.18 de la C.P.

¹⁰⁸ La Vía Campesina, Grain, las leyes de semillas que criminalizan campesinas y campesinos. Resistencias y luchas, 2015, disponible en: <http://viacampesina.org/es/images/stories/pdf/Seed%20laws%20booklet%20ES%202.pdf>.

la base genética de las especies y la creación de los cultivos que durante décadas han sustentado nuestra alimentación.

De acuerdo con la FAO, el 50% de la alimentación global proviene del campesinado, mientras que el 30% proviene de la cadena alimentaria industrial¹⁰⁹. A nivel nacional el panorama es similar, pues cerca del 50% de los cultivos temporales, los cuales incluyen granos básicos, tubérculos y vegetales, son producidos por fincas pequeñas. Lo mismo ocurre con cultivos permanentes como el café y las frutas, para los que estas pequeñas fincas aportan el 48% de la producción¹¹⁰. De acuerdo con este estudio, las fincas pequeñas aportan a la producción nacional el 83% del trigo, el 81% de los frijoles secos, el 79% de la cebada, el 71% del maíz amarillo, el 61% del maíz blanco, el 35% de los cerdos, el 17% de los pollos y el 17% del ganado vacuno¹¹¹. Sin embargo, según la FAO, el 75% de la diversidad agrícola mundial se perdió en el transcurso del siglo XX, lo cual ha afectado de manera particular cultivos como el trigo, el arroz, el maíz, la papa, los frijoles, el tomate entre otros¹¹².

La pérdida de la biodiversidad en la agricultura se puede atribuir a diversos factores. El más relevante reside en los cambios en la producción agrícola, la cual ha privilegiado en los últimos años la producción agroindustrial. Ello ha afectado modelos tradicionales de producción agrícola impulsados por el campesinado que no solo aseguran nuestra alimentación sino que además garantizan nuestra soberanía alimentaria. Allí reside el impacto en la pérdida de biodiversidad, ya que mientras la agroindustria promueve monocultivos y la estandarización de patrones de alimentación, la economía campesina permite que los alimentos que consumimos sean aptos para el ambiente en el que se producen y que sean adecuados culturalmente. Distintas organizaciones alertan sobre la simplificación de nuestra dieta alimentaria, justamente debido al enfoque que la agroindustria pone en unos pocos cultivos, entre los que se cuentan el arroz, el maíz, el trigo, la soya, la papa y la caña de azúcar, los cuales representarían cerca del 90% de la alimentación mundial¹¹³. Es por ello que organizaciones campesinas aseguraron en una declaración sobre las semillas, que *“unas cuantas variedades uniformes reemplazan a miles de*

*variedades locales, erosionando la diversidad genética que sustenta nuestra alimentación”*¹¹⁴.

En el centro de esta problemática se encuentra el creciente interés de la industria por ampliar el mercado de semillas y por generar una legislación que proteja esta inversión, aun cuando ello afecte gravemente el derecho a la alimentación y ponga en peligro medios de subsistencia para comunidades campesinas. De acuerdo con el Relator para el Derecho a la Alimentación, el sistema comercial de semillas ha generado la concesión de privilegios de monopolio a las empresas productoras de semillas, principalmente a través de instrumentos de propiedad intelectual, con lo cual se ha generado una dependencia de los agricultores más pobres y riesgos de endeudamientos, así como pérdida de biodiversidad propiciada por la extensión de las variedades comerciales¹¹⁵.

2.3.1. Los derechos de propiedad intelectual sobre semillas

En un informe que el Relator sobre el Derecho a la Alimentación preparó sobre las consecuencias de las políticas de semillas y los derechos de propiedad intelectual aplicados a la agricultura en la realización del derecho a la alimentación, se aseguró que en los últimos años, *“hemos sido testigos de un importante fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual a nivel mundial, promovido por los países desarrollados y en beneficio de las empresas de estos países”*¹¹⁶. Este fortalecimiento demuestra el poder de la industria agrícola y de alimentos que mediante la propiedad intelectual ha generado la desaparición y menosprecio de las semillas campesinas. Las dos vías principales mediante las cuales se ha generado un régimen de propiedad intelectual son las patentes y los derechos de los obtentores vegetales.

El primer mecanismo consiste en un instrumento que reconoce que una persona natural o jurídica es propietaria exclusiva de una semilla específica; en consecuencia tiene derecho a evitar el uso, la reproducción, la venta o el intercambio de dicho producto sin su expresa autorización. Así las cosas, los agricultores que quieran utilizar semillas patentadas deben realizar un pago al propietario de la patente y aun al comprarlas tienen obligaciones

¹⁰⁹ Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores. Acciones sociales para enfrentar el colonialismo corporativo de las semillas en Colombia, junio de 2015. p. 13.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Declaración de Balí sobre semillas, disponible en: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/biodiversidad-y-recursos-gencos-mainmenu-37/1128-las-semillas-campesinas-son-dignidad-cultura-y-vida-campesinos-en-resistencia-defendiendo-sus-derechos-respecto-de-las-semillas-campesinas>.

¹¹⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009.

¹¹⁶ *Ibid.*, párr. 10.

que restringen su uso (como la no reutilización de la semilla para un cultivo subsiguiente, por ejemplo). Por su parte, los derechos de obtentores vegetales consisten en otra forma de privatizar las semillas que se diferencia sutilmente de las patentes pero que tienen los mismos impactos negativos en los derechos de los agricultores. Esta normatividad surgió de la Unión para la Protección e Obtenciones Vegetales (UPOV) y del Convenio que regula su funcionamiento y los derechos de los fitomejoradores, el cual fue adoptado en 1961 y fue revisado en diversas ocasiones, siendo la última de sus revisiones la más restrictiva para los derechos de los agricultores¹¹⁷.

El objetivo de este tipo de protección es fomentar un sistema que proteja variedades vegetales y estipular rangos de garantía de propiedad intelectual sobre el proceso de fitomejoramiento. El Convenio reconoce derechos al obtentor de nuevas variedades vegetales como una forma de propiedad intelectual que le permite su explotación exclusiva por un período específico. Aunque en sus primeras versiones UPOV otorgaba derechos sobre la producción y utilización de las semillas, los agricultores podían guardar y sembrar de nuevo las semillas. Sin embargo, en la última versión de 1991 la protección fue más amplia para los obtentores y más restringida para los agricultores, pues bajo esta última revisión no hay posibilidad de reutilizar las semillas, y en caso de que así se haga deben pagarse derechos de autor, entre otros reforzamientos que favorecen a las empresas que controlan este mercado.

En términos generales, las leyes sobre comercialización de semillas definen los criterios que las semillas deben cumplir para llegar al mercado. A nivel mundial este tipo de legislación se ha justificado de manera doble. Por un lado se ha dicho que es necesaria para proteger a los agricultores que contarán con semillas de calidad. Por otro lado se ha asegurado que son necesarias para proteger a los consumidores mediante la producción de cultivos que cuenten con semillas certificadas. Sin embargo, como lo reconoce el Relator para el Derecho a la alimentación, *“la expansión de derechos de propiedad intelectual puede constituir un obstáculo a la adopción de políticas que favorezcan el mantenimiento de la biodiversidad y de las variedades de los agricultores. Los derechos de propiedad intelectual recompensan y promueven la normalización y la homogeneidad, cuando lo que debería recompensarse es la diversidad biológica agrícola, en particular ante la creciente*

*amenaza del cambio climático y la necesidad, por tanto, de aumentar la resistencia alentando a los agricultores a depender de diversos cultivos”*¹¹⁸.

Asimismo aseguró que esta visión de las semillas privilegia los cultivos de alto rendimiento en detrimento de los cultivos tradicionales, bajo la falsa premisa de que lo que importa en el sistema alimentario es únicamente la producción, dejando de un lado la distribución de recursos: *“El enfoque de intentar lograr la seguridad alimentaria simplemente proporcionando a los agricultores semillas que ofrecen un alto rendimiento en ciertas condiciones se basa en la premisa de que la seguridad alimentaria es principalmente un problema de producción, cuando en realidad las cuestiones de accesibilidad son como mínimo igualmente importantes”*¹¹⁹.

Adicionalmente, movimientos campesinos han alertado sobre el riesgo de establecer derechos de propiedad intelectual sobre la vida y particularmente sobre las semillas. Como lo afirman organizaciones campesinas, las semillas y plantas sobre las que se han entregado derechos de propiedad privada son el producto de recursos que han sido conservados y mejorados por diversas generaciones de comunidades agrícolas. En esa medida, lo novedoso de las semillas y plantas que las empresas registran como invenciones parten del trabajo que durante años han emprendido comunidades locales sin ninguna pretensión de privatización. Así, el impacto de otorgar derechos de propiedad intelectual sobre las semillas se puede observar en cuatro vías. En primer lugar estos derechos configuran el despojo del patrimonio colectivo y de saberes tradicionales que lo han hecho posible; en segundo lugar propician dependencia de los campesinos a grandes empresas que controlan el mercado de semillas, ya que los agricultores deben pagar para utilizar productos que ellos mismos han trabajado durante años, incrementando los costos de producción; en tercer lugar conducen a que las semillas campesinas sean consideradas como ilegales o inapropiadas para la alimentación; finalmente conducen a la pérdida de biodiversidad y alteran los patrones culturales de alimentación que varían en todos los rincones del mundo.

¹¹⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009 Párr. 39.

¹¹⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009 Párr. 37.

¹¹⁷ La UPOV es una organización de carácter intergubernamental con sede en Ginebra, Suiza, creada por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, el cual fue suscrito en París el 2 de diciembre de 1961. Entró en vigor el 10 de agosto de 1968 y fue revisado por los países miembros en tres ocasiones: el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991.

En Colombia, este tipo de leyes existen hace cerca de dos décadas, aunque recientemente se han visto reforzadas en virtud de la presión internacional para que se adopte este tipo de legislación¹²⁰. La Decisión 345 de 1993 de la Comunidad Andina de Naciones adoptó el régimen común de derechos de obtentores vegetales UPOV-1978. Esta decisión tiene como objetivo proteger los derechos de los fitomejoradores a través de la aplicación del Convenio UPOV¹²¹ y tuvo poca aplicación inicial en el país, pues mientras fomentaba la adopción de semillas registradas y certificadas no criminalizaba agricultores por utilizar dichas semillas. Sin embargo, la presión para que Colombia endureciera su legislación condujo a la adopción de la Ley 1032 de 2006 que modificó el Código Penal para penalizar el uso de semillas protegidas. Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional aunque se aclaró el alcance de dicha disposición.

Adicionalmente, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), adoptó la Resolución 970 de 2010 que controlaba el uso, producción y comercialización de semillas y que se constituyó en uno de los motivos de las movilizaciones agrarias que se vivieron en el país durante el 2013 y 2014, ya que permitía la confiscación y destrucción de semillas. La norma fue suspendida en virtud de las protestas campesinas y el 7 de septiembre de 2015 se expidió una nueva resolución que constituye el marco general que reglamenta y controla la producción, importación y exportación de semillas. Por su parte, en 2012 se adoptó la ley 1518 de 2012 que incorporó a nivel interno el Convenio UPOV en su versión de 1991 como parte de los compromisos que el Gobierno colombiano adoptó al firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional debido a la ausencia de consulta previa con grupos étnicos. El espíritu de esta norma persiste en las leyes vigentes y, por ello, es preciso elevar a rango constitucional una protección a las semillas como soporte de la soberanía alimentaria y como reconocimiento a los conocimientos campesinos y a su trabajo de conservación de la biodiversidad genética.

2.3.2. La necesidad de proteger las semillas

El Relator para el Derecho a la Alimentación ha alertado sobre la necesidad de proteger los derechos de los agricultores en la legislación nacional e internacional. Como ejemplo trae el artículo 9° del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Este artículo reconoce la contribución que aportan las comunidades locales y agricultores en la conservación y desarrollo de recursos fitogenéticos que son la base de la producción alimentaria, y exhorta a los Estados a que protejan los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos, el derecho a participar en la distribución de beneficios que se deriven de la utilización de dichos recursos y el derecho a participar en la toma de decisiones sobre estos recursos. En todo caso, el Relator considera que este reconocimiento no es suficiente y asegura que para que estos derechos se conviertan en realidad, *“los gobiernos deberían aceptar que tienen la obligación de apoyar los sistemas de semillas de los agricultores”*¹²².

Por otra parte, es importante anotar que, de acuerdo con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen tres obligaciones frente al derecho a la alimentación, las cuales tienen aplicación respecto de las semillas como base de este derecho. La primera consiste en respetar el acceso existente a una alimentación adecuada. En esta medida, los Estados no deberían tomar decisiones que impidan dicho acceso. Como lo afirma el Relator para el Derecho a la Alimentación, *“la introducción de legislación u otras medidas que creen obstáculos a la utilización por los agricultores de los sistemas extraoficiales de semillas puede ser contraria a esa obligación, por cuanto privaría a los agricultores de un medio de lograr su sustento”*. La segunda obligación es la de proteger el derecho a la alimentación, la cual *“no sería respetada si un Estado no regulara las actividades de los titulares de patentes o de los fitogenetistas para evitar que violen el derecho a la alimentación de los agricultores que dependen de esos insumos para poder proseguir sus actividades agrícolas”*. Y la tercera consiste en la obligación de realizar el derecho a la alimentación, la cual se procura, entre otras, facilitando el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, como las semillas.

Como se observa, garantizar el derecho de las comunidades a mantener, controlar y desarrollar sus conocimientos tradicionales, recursos genéticos y semillas conforme a su modo de

¹²⁰ Para una revisión exhaustiva de las leyes de semillas en Colombia ver, Grupo Semillas, Red Semillas Libres de Colombia, Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores. Acciones sociales para enfrentar el colonialismo corporativo de las semillas en Colombia, junio de 2015.

¹²¹ Colombia es Estado miembro de la UPOV, en virtud de la Ley 243 de 1995, que avaló la intención del Estado de adherir al Acta de 1978. La Corte Constitucional la declaró executable mediante Sentencia C-262 del 13 de junio de 1996. El Convenio UPOV-78 entró en vigor el 13 de septiembre de 1996 en el país.

¹²² Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones reunión, Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación, informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Distr. General, A/64/170, 23 de julio de 2009Párr.Párr. 44.

vida, se justifica como medio para proteger los derechos de campesinos y campesinas, en particular su autonomía en la producción agropecuaria; adicionalmente se justifica como forma de reconocer su papel destacado en la agricultura y en la soberanía alimentaria al valorar sus conocimientos agrícolas y su aporte a la biodiversidad genética; finalmente esta inclusión en este Proyecto de Acto Legislativo se constituye en una vía para cumplir con las obligaciones que el Estado colombiano ha adquirido respecto del derecho a la alimentación.

2.4. La Consulta Popular como mecanismo de participación reforzada para el campesinado

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, existe un déficit de representación política del campesinado que es antiguo y estructural. Este problema está relacionado con las políticas agrarias que han subordinado al campesinado y que en sus diseños institucionales no han contemplado la participación ni la representación política del campesinado en los espacios de decisión. Esta precariedad se verifica en la institucionalidad existente en el marco de la política agraria, diseñada para que los campesinos y campesinas participen en su proyección e implementación. Se trata de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, que son espacios de participación creados por la Ley 101 de 1993 para la concertación de las políticas y programas dirigidas al desarrollo de los territorios rurales¹²³. Luego de varios años de existencia sus resultados son bastante precarios, tal como lo afirma el Cinep: *“Por ejemplo en Boyacá, el Ministerio asesoró la creación de los CMDR, pero debido a la falta de compromiso y cambio de periodos administrativos estos se encuentran inactivos en más de un 90% de los municipios del departamento. Según información otorgada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los CMDR sólo funcionan en 194 de los 494 municipios en los cuales fueron creados”*¹²⁴.

Pero el déficit de representación política también está asociado a la violación sistemática de derechos de la población campesina, particularmente de aquellos que han decidido organizarse y movilizarse por las luchas históricas del campesinado y por sus derechos. La violencia política contra el campesinado, a través del asesinato selectivo de sus líderes y de los desplazamientos forzados de pueblos enteros, ha estado dirigida justamente a fragmentar procesos organizativos que buscan tener una voz y participación para que las exigencias de los campesinos y campesinas

sean escuchadas. De acuerdo con el Cinep, es necesario reconocer los vínculos entre la victimización a la que es sometida el campesinado y su ejercicio de movilización y protesta social. Según la Base de datos de luchas sociales de esta organización, entre 1988 y 2012 los campesinos, campesinas y personas del campo en situación de desplazamiento forzado tomaron parte en el 15,5% del total de luchas sociales que han sido registradas en el país¹²⁵. De conformidad con la información de esta base de datos, el campesinado se movilizó por las políticas públicas agrarias en un 23%, por derechos de todo tipo en un 23%, por la tierra en un 18%, mientras el 34% restante está relacionado con la exigencia de construcción de infraestructura para sacar sus productos, con la demanda por servicios públicos y con demandas ambientales relacionadas con el incremento de actividades extractivas en los territorios. El Cinep asegura que todas las reivindicaciones del período mencionado develan el incumplimiento de pactos a los que los distintos gobiernos y el campesinado habían llegado sobre distintos aspectos¹²⁶.

Este déficit debe ser subsanado. Para ello, el proyecto de reforma constitucional propone el mecanismo de consulta popular obligatoria en casos en los que se puedan ver afectados los derechos territoriales campesinos. Como se verá, se trata de un mecanismo que busca dotar de mecanismos de participación efectiva a las comunidades campesinas y de subsanar el déficit de representación política mediante el fortalecimiento de mecanismos de participación ya contemplados por la Constitución Política.

2.4.1. La democracia y la participación como principios centrales de la Constitución Política

Uno de los fundamentos de este elemento del proyecto de acto legislativo reside en la necesidad de dar cumplimiento del principio democrático de la Constitución en lo que a los campesinos y campesinas respecta. La democracia y la participación son dos principios centrales de nuestra Constitución. De ellos se desprenden tanto derechos como deberes, así como principios que orientan el ejercicio del poder político. Esto implica que los ciudadanos no tienen solamente el derecho de elegir a sus representantes mediante las elecciones en virtud de la soberanía popular, sino que adicionalmente tienen el derecho de *“participar permanentemente en los procesos decisivos que incidirán significativamente en el rumbo de su vida”*¹²⁷.

Por ello, aunque la democracia representativa aún tiene un lugar preponderante en nuestro sistema político, bajo la actual Constitución no se puede comprender sin el complemento de

¹²³ Al respecto, consultar en: http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que_son/index.htm.

¹²⁴ Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz - CINEPP-PP, Luchas sociales, Derechos Humanos y representación política del campesinado 1988-2012, agosto de 2013, pág. 22, disponible en: <http://www.jesuitas.org.co/documentos/108.pdf>.

¹²⁵ *Ibid.*, págs. 10-11.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-585 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara.

la democracia participativa. Es por esto que no puede interpretarse que el derecho político que tiene la ciudadanía de elegir a los miembros de las corporaciones públicas en virtud del artículo 40 de la Constitución se agota con el ejercicio del derecho al voto. Como lo ha establecido la Corte, *“en la democracia participativa, debe también asegurarse que la expresión ciudadana tenga materialmente efectividad”*¹²⁸.

De acuerdo con la Corte Constitucional, el modelo de democracia participativa que contempla la Constitución Política vigente tiene como propósito *“garantizar a los ciudadanos su permanente intervención en todos los procesos decisivos, tanto electorales como no electorales, que afecten o comprometan sus intereses, buscando así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”*¹²⁹ (subrayado fuera del texto). En este sentido, el artículo 2° de la Constitución indica que uno de los principios que conforman el “núcleo conceptual” de la democracia participativa es el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”. Pero adicionalmente, el establecimiento de mecanismos efectivos de participación para el campesinado es una de las consecuencias necesarias del reconocimiento del sujeto campesino y de sus derechos territoriales. Como lo asegura el PNUD, reconocer al campesinado como un sujeto social y político con derechos debería generar acciones como: *“a. Fomentar la creación de consejos regionales de consulta para proyectos que se han de desarrollar en sus territorios; b. Fortalecer la organización campesina de base y las de carácter regional; c. Promover la organización de escenarios periódicos de diálogo y deliberación pública del campesinado en la órbita nacional (al estilo de los que tienen los gremios), que cuenten con respaldo y reconocimiento gubernamental”*. Al brindar mecanismos como el de la consulta popular cuando los derechos territoriales del campesinado se puedan ver afectados, este Proyecto de Acto Legislativo está brindando participación activa al campesinado en la ordenación del territorio. Esto último es lo que está en juego con las distintas construcciones que del territorio hacen los grupos humanos, así como con las configuraciones que del mismo hacen los proyectos económicos de diversa índole que se planean sobre la base material del territorio, pero que afectan sus dimensiones sociales, culturales y económicas.

Pero hay una razón adicional para impulsar mecanismos reforzados de participación como el que propone este proyecto de reforma constitucional. Se trata de la exigencia creciente de instrumentos internacionales de fortalecer

mecanismos de participación cuando se encuentre en riesgo el ambiente. En efecto, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo establece, en su principio n° 22, que las comunidades locales *“desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales”*. De igual forma, el mismo principio exhorta a los Estados a *“reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”*¹³⁰.

Tal como ocurre con los derechos territoriales campesinos, ha habido avances en el reconocimiento de la participación reforzada que deberían tener las comunidades campesinas en relación con sus derechos. La Corte Constitucional se ha pronunciado de manera particular sobre la participación de campesinos en la construcción de proyectos de infraestructura y otros con impacto ambiental. En la Sentencia T-348 de 2012, que versó sobre la vulneración de derechos fundamentales de una comunidad de pescadores debido a la implementación de un proyecto de infraestructura, la Corte recaló la importancia del derecho a la participación, los mecanismos y tiempos para ello. De acuerdo con esta sentencia, en casos en que se desarrollen proyectos de gran envergadura, este derecho se traduce en *“la facultad que tienen los ciudadanos de escuchar y conocer las propuestas de las entidades estatales que les puedan afectar de alguna forma, e intervenir, informarse y comunicar sus intereses frente a ellas”*¹³¹.

Y especificó que para garantizar este derecho existen múltiples mecanismos según el ámbito en el que se vaya presentar la intervención estatal: *“Por ejemplo, las consultas populares son un mecanismo de participación en el ámbito político. En materia ambiental, existen otros mecanismos de participación administrativa, dentro de los cuales está la consulta previa, la audiencia pública ambiental, la intervención en los procedimientos administrativos ambientales, el derecho de petición, las veedurías ciudadanas en asuntos ambientales y la participación en los procesos de planificación ambiental, entre otros”*¹³². Y continúa asegurando que, *“La importancia de garantizar los espacios de participación de la comunidad en el diseño y ejecución de megaproyectos que intervienen recursos del medio ambiente, se fundamenta además en que el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido en el que concurren varias dimensiones”*¹³³.

¹³⁰ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en junio de 1992.

¹³¹ Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

¹³² *Ibíd.*

¹³³ *Ibíd.*

¹²⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-358 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre.

¹²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-008 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

En otra sentencia que versó sobre la protección constitucional reforzada de poblaciones vulnerables frente a proyectos de renovación urbana y recuperación del espacio público, la Corte aseguró que aunque la Corte haya abordado los significados que para los pueblos indígenas tiene el territorio sobre el cual se van a construir grandes obras, *“dicha relación también puede aplicarse a otros contextos diferentes, en los cuales se evidencia la importancia del entorno en el sostenimiento del proyecto de vida de la persona”*¹³⁴. Para la Corte, *“el significado que le otorga una persona al espacio en donde desarrolla una actividad, por ejemplo, económica, es importante para su realización como ser humano”*¹³⁵. En virtud de lo anterior, según la Corte, el presunto interés general que tendría una obra no puede aplicarse de manera neutra, pues no se pueden desconocer los derechos fundamentales que podrían verse afectados por su desarrollo: *“En definitiva, el interés general no es un principio que pueda aplicarse en abstracto o en virtud de la visión que se tenga del desarrollo y del progreso, sino que debe tener en cuenta ‘al otro’”*¹³⁶.

2.4.2. Consulta popular para el campesinado en caso de afectación de derechos territoriales como mecanismo de participación reforzado

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana contemplado en el artículo 103 de la Constitución Política. De acuerdo con la Ley 134 de 1994, este mecanismo es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto¹³⁷. Esta ley establece, adicionalmente, que en todos los casos la decisión del pueblo es obligatoria. Según la Corte Constitucional, la consulta popular consiste en *“en la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión.”*¹³⁸. Para la Corte, esto implica que el pueblo no adopta directamente la decisión referida al asunto sometido a consulta, sino que impone un mandato claro de acción al poder ejecutivo. Por ello, la Corte también ha señalado que la consulta popular es *“la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o*

*local, que posteriormente, la obliga a traducirla en acciones concretas”*¹³⁹.

A pesar de que en principio la consulta popular es de carácter facultativo para el Presidente, los Gobernadores y los Alcaldes, la Constitución Política establece tres casos en los que estos mandatarios tienen la obligación de activar la consulta popular para indagar la opinión del pueblo y actuar de conformidad a su decisión. Estos casos son los siguientes: cuando se pretenden conformar nuevos departamentos (artículo 297 C.P.); cuando se va a conformar un área metropolitana o se quiere incluir un municipio en un área previamente existente (artículo 319, incisos 2° y 3°); para vincular un municipio a una provincia ya constituida (artículo 321, inciso 4°). Como se observa, los tres casos en los que la consulta resulta obligatoria actualmente están relacionados con el ordenamiento territorial. El constituyente quiso vincular al pueblo a este tipo de decisiones por ser trascendentales para quienes se podrían ver afectados de alguna manera por ellas. Este proyecto de reforma constitucional busca agregar un caso adicional a los tres ya existentes, para obligar a los mandatarios municipales, departamentales y nacionales a que consulten al pueblo siempre que haya un proyecto de cualquier tipo que pueda afectar el ordenamiento territorial y, de paso, afectar derechos fundamentales.

2.5. Adaptación de los derechos sociales reconocidos universalmente a las necesidades particulares del campesinado

Los derechos sociales son un conjunto de garantías jurídicas que buscan el mejoramiento de la calidad de vida para los individuos y las comunidades. Dentro de ese conjunto se incluyen los derechos a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a la seguridad social, a la recreación, al agua, al trabajo, así como las libertades sindicales.

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha planteado que los derechos sociales deben adaptarse a los diversos contextos donde transcurre la vida de las comunidades y los individuos. Para que los derechos puedan garantizarse plenamente deben ser adaptables a realidades sociales diversas y ser aceptables conforme a las tradiciones culturales de los pueblos, pues en caso contrario no lograrán el objetivo de dignificar a todas las personas. Si los currículos educativos no se diseñan teniendo en cuenta la historia y la vida diaria de las comunidades, si la alimentación no es acorde a las costumbres de los pueblos, o si la vivienda no se construye de acuerdo a las características de los territorios, entonces los derechos a la educación,

¹³⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-244 de 2012, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Ley 134 de 1994, artículo 8°.

¹³⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

a la salud y a la vivienda no estarían plenamente garantizados. Por eso la *Adaptabilidad* en materia de derechos sociales es una condición necesaria para que tales derechos se garanticen plenamente.

La cuestión de la adaptación a contextos diversos está ligada a dos principios de interpretación de los derechos sociales: Adaptabilidad y Aceptabilidad cultural. Tanto el comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en sus Observaciones Generales, como la Corte Constitucional en varias sentencias, se han pronunciado sobre el principio de Adaptabilidad en materia de derechos sociales. En la Observación General n.º 13, relativa al derecho a la Educación, el mencionado Comité de la ONU plantea que la *“educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”*¹⁴⁰. Esta tesis también es defendida por la corte Constitucional en la Sentencia T-743 de 2013; para la Corte, *“el requisito de adaptabilidad cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones de prestación del servicio educativo que imperan en cada establecimiento, y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar”*¹⁴¹.

El concepto de Aceptabilidad Cultural también ha sido defendido en múltiples ocasiones por estos organismos. En materia de derecho a la Salud, el Comité planteó que los *“los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades”*¹⁴². Este principio ha sido acogido por la Corte Constitucional en múltiples fallos, destacándose la Sentencia C-313 de 2014 que revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud¹⁴³. En materia del derecho a la Vivienda, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales habló de la adecuación cultural de la vivienda, para aludir a *“la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad*

*de la vivienda”*¹⁴⁴. El Comité también ha planteado tesis similares frente al derecho a la alimentación, destacando que la satisfacción de las necesidades alimentarias de los individuos requiere el consumo de víveres *“sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”*¹⁴⁵.

Los conceptos de Adaptabilidad y Aceptabilidad Cultural apuntan a un mismo propósito: asegurar que los derechos sociales de las comunidades sean garantizados conforme a sus tradiciones, sus realidades y sus contextos. Por lo anterior, el reconocimiento del campesinado exige que los derechos de los que son titulares se adapten a las realidades del mundo rural y a las tradiciones de las regiones del país donde se recrea la vida campesina. De esta manera, los currículos de las niñas y niños del campo deberán adaptarse para incluir aprendizajes relacionados con las actividades propias de la economía campesina, y las políticas de vivienda rural deberán tener en cuenta la garantía de condiciones para recrear las tradiciones del campo en lugar de desarrollar proyectos de vivienda con enfoques propios del mundo urbano. En materia de seguridad social deberán impulsarse proyectos que aseguren la garantía de salud, pensiones y riesgos laborales con políticas acordes una economía con ingresos, tiempos y formas jurídicas distintas a las relaciones laborales marcadas exclusivamente por la relación salarial.

La adaptación de los derechos sociales requiere políticas que van más allá de la aceptabilidad cultural o la adecuación a contextos rurales o modos de vida campesinos. La adecuación cultural cobra vigencia si hay algún acceso a políticas que promueven acceso a bienes, servicios y políticas necesarias para las comunidades, pero ello no ocurre cuando los programas de bienestar social no llegan a las comunidades y el Estado incumple sus obligaciones en materia de derechos sociales. Por eso el paso previo a la adecuación cultural es el desarrollo de políticas de acceso físico y económico a bienes y servicios de los que no dispone buena parte de la población campesina. En materia de derecho a la educación, por ejemplo, los resultados del Censo Nacional Agropecuario¹⁴⁶ reflejan que el 11.5% de los mayores de 15 años son analfabetas, y uno de cada cinco niños y jóvenes entre 5 y 16 años no asiste a ninguna institución educativa. El Estado colombiano tiene la obligación de garantizar el acceso físico y económico a la educación para todos los niños y niñas campesinos, y también tiene la obligación

¹⁴⁰ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 13, párr. 6.

¹⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia T-743 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas.

¹⁴² Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 14, párr. 12.

¹⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

¹⁴⁴ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4, párr. 8.

¹⁴⁵ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12, párr. 8.

¹⁴⁶ Los resultados del censo pueden consultarse en: <http://www.3ercensonalagropecuario.gov.co/>

de adecuar los programas educativos a las realidades del campo. Lo mismo puede decirse de los programas de vivienda, hábitat, salud, seguridad social, agua, alimentación y el conjunto de derechos sociales de los que son titulares los individuos y las comunidades campesinas.

CONCLUSIONES

El proyecto de acto legislativo que se presenta al honorable Congreso de la República es un proyecto necesario para sentar las bases de un nuevo relacionamiento con los campesinos y campesinas que alimentan la Nación. Adecuar el texto constitucional a las realidades actuales y a las exigencias de las comunidades campesinas es un imperativo ético y político. La discriminación y exclusión de la que actualmente es víctima este grupo social requiere de la adopción de medidas urgentes por parte del Poder Legislativo. Las reformas propuestas también son necesarias jurídicamente. Como lo han reconocido varios mecanismos de protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas, existen nuevos derechos del campesinado que no han sido formalmente reconocidos, y los que existen se han mostrado insuficientes para proteger a este grupo social.

La reforma es además necesaria como herramienta para mejorar los mayores problemas que aquejan al campo y que tienen incidencia en la vida de las comunidades campesinas así como en el resto de la Nación. La concentración de tierras, el hambre, la pobreza y la ordenación antidemocrática e inconsulta de los territorios podrán ser combatidas con la adecuación del artículo 64 constitucional y con su debida implementación y cumplimiento. El reconocimiento político del sujeto campesino es una deuda histórica que este proyecto contribuirá a saldar, lo que sin duda está en dirección de los mandatos del Estado social de derecho y de las exigencias políticas que actualmente demanda el país.

Por los honorables Congresistas,

Por los honorables congresistas


ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República


IVÁN CEPEDA CASTRO
Senador de la República


WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República

GERMÁN NAVAS TALERÓ
Representante a la Cámara

JORGE GÓMEZ GALLEGÓ
Representante a la Cámara


ANTONIO SANGUINO PAZ
Senador de la República


AÍDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República


MARÍA JOSE PIZARRO
Representante a la Cámara


GUSTAVO BOLIVAR MORENO
Senador de la República

GUSTAVO PETRO URREGO
Senador de la República

FELICIANO VALENCIA MEDINA
Senador de la República


DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara


VICTORIA SANDINO
Senadora de la República



GRISELDA LOBO SILVA
Senadora de la República

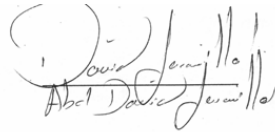
PABLO CATATUMBO
Senador de la República


LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara


ÓMAR RESTREPO
Representante a la Cámara


CARLOS CARREÑO
Representante a la Cámara


Julián Gallo
Senador de la República


Abel David Jaramilla



SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 31 del mes de Julio del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. Acto Legislativo Nº. 14, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por:


SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2019 Senado**, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la Consulta Popular, me permito remitir a su despacho el expediente

de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Jesús Alberto Castilla Salazar, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Wilson Arias Castillo, Antonio Sanguino Páez, Aida Avella Esquivel, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca, Criselda Lobo Silva*; honorables Representantes *María José Pizarro Rodríguez, David Ricardo Racero Mayorca, Luis Alberto Albán Urbano, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Carlos Carreño Marín, Abel David Jaramillo Largo, Jairo Reinaldo Cala Suárez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de Acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión Primera Constitucional, y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 15 DE 2019 SENADO**

por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación Mineras en Ecosistemas de Páramo.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:


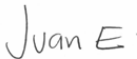

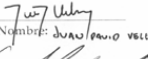
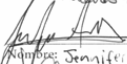
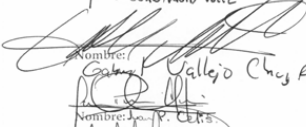




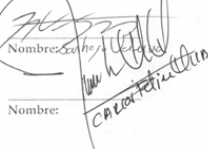
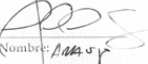




Artículo 1°. Adiciónese un Inciso al artículo 79 de la Constitución Política el cual quedará así:

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.

Queda prohibida la exploración y explotación minera en ecosistemas de páramo.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

 PAOLA HOLGUÍN Senadora de la República	 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara
 Nombre: Ricardo Ferro.	 Nombre: Juan Pablo Veliz
 Nombre: Jennifer Arias	 Nombre: Gabriel Callejo Chuy F
 Nombre: Juan Manuel Páez	 Nombre: Usategui
 Nombre: Nelson Angulo	 Nombre: Esteban Quintana
 Nombre: Carlos Pizarro	 Nombre: Páez
 Nombre: Carlos Pizarro	 Nombre: Páez
 Nombre: Carlos Pizarro	 Nombre: Páez

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación Mineras en Ecosistemas de Páramo”.

Diferentes circunstancias convierten a los páramos en ecosistemas indispensables para el mantenimiento del equilibrio ecológico, la regulación hídrica, y el sostenimiento de diferentes especies endémicas; pero la producción permanente de agua los convierte en sitios de los que se surten embalses para la producción energética, consumo humano, actividades industriales y demás actividades antrópicas que aportan a la sostenibilidad energética y financiera del país.

Sin duda alguna, la actividad minera representa en igual sentido una despensa de minerales que tienen usos tan diversos como las comunicaciones, la salud, la conducción eléctrica y la construcción pero que no puede competir con la protección de suelos estratégicos de la nación, la preservación de la biodiversidad y la consolidación del desarrollo sostenible como política de Estado conforme los diversos compromisos internacionales a los que se ha adherido el país.

De allí surge la importancia estratégica de este proyecto, que no pretende satanizar las prácticas extractivas, en tanto que se reconocen como fundamentales para la consolidación de la economía nacional, pero sí restringir áreas de especial interés ecosistémico, que asegura la

sostenibilidad de la despensa hídrica nacional, y que contribuye a articular esfuerzos para la preservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

De acuerdo con la Publicación “El Gran Libro de los Páramos” publicado por el Instituto Alexander von Humboldt, Colombia es considerado un país megadiverso por su privilegiada posición en el planeta y el particular origen y evolución de sus condiciones físicas y biológicas. Su maravillosa biodiversidad, representada por la variabilidad de seres vivos, ya sean terrestres o marinos y las estructuras ecológicas que los soportan como los bosques, arrecifes, humedales, sabanas y Páramos, es la que garantiza en gran medida nuestra sostenibilidad como p.a.¹

Es sobre los medios naturales que está soportada la producción de alimentos, la provisión de agua, la materia prima de casi todos los productos de los que dependemos y los numerosos servicios ecosistémicos a menudo imperceptibles pero fundamentales.

De conformidad con Estudio realizado por Ana María Romero López de la Universidad Militar Nueva Granada denominado REVISIÓN DE LA AFECTACIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA EN ECOSISTEMAS DE PÁRAMO A NIVEL ECOLÓGICO en Colombia, los ecosistemas de páramo se extienden sobre los Andes y la Sierra Nevada de Santa Marta y se relacionan con áreas de temperaturas bajas, húmedas y nubladas, con buena cantidad de irradiación solar y suelos ricos en materia orgánica con significativos niveles de retención de agua que le permiten albergar una rica flora de montañas con vegetación abierta, dentro de la que se destacan los distintivos frailejones, además de gran cantidad de especies endémicas que aportan una singularidad biológica que resalta la alta diversidad de especies y hábitats².

Los páramos prestan importantes servicios ecosistémicos que son fundamentales para el bienestar de la población como la continua provisión de agua, el almacenamiento y captura de gas carbónico de la atmósfera, que contribuyen en la regulación del clima regional, son hábitat de especies polinizadoras y dispersoras de semillas, además, de representar sitios sagrados para una gran cantidad de culturas ancestrales, entre muchos otros beneficios.

En el mismo sentido, en el estudio adelantado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales denominado “Situación de los páramos en Colombia frente a la actividad antrópica y el cambio climático”, se determina su importancia relacionada principalmente con su poder de captación y regulación de agua; en

ellos se genera y nace gran parte de las fuentes de agua que comprenden la compleja red hidrológica nacional. Prestan servicios ambientales muy importantes para las comunidades rurales y urbanas, un alto grado de endemismo, lo que ha llevado a estimarlos como más biodiversos que los ecosistemas de la selva húmeda tropical³.

La disponibilidad de agua depende de la capacidad de los ecosistemas para captarla y mantenerla, así como del buen manejo de los páramos y de las formas e intensidad del consumo del recurso por parte de los distintos grupos sociales. La función de captación de tal recurso es considerada un servicio ambiental, del cual se beneficia toda la sociedad, posibilitando el desarrollo de actividades de producción y reproducción social. En este sentido, se entiende que el deterioro de los ecosistemas involucrados en las cuencas hidrográficas, como el páramo, afecta directamente la oferta hídrica y por tanto la calidad de vida poblacional (Max Neef, M. 1993)⁴.

En informe Primera Comunicación Nacional de Colombia para la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, realizada por el Ideam, se determinó que los ecosistemas colombianos más vulnerables a los efectos del cambio climático serían los de alta montaña. Con un aumento proyectado para el 2050 en la temperatura media anual del aire para el territorio nacional entre 1 °C y 2 °C y una variación en la precipitación del 15% se espera que el 78% de los nevados y el 56% de los páramos desaparezcan.

En este sentido, no se tratará solamente de la pérdida de la biodiversidad, sino de un problema de seguridad nacional relacionado con la pérdida de buena parte de los bienes y servicios ambientales del país, entre los cuales está principalmente la oferta hídrica de la nación⁵.

La minería no es tampoco una problemática ajena a la conservación de los ecosistemas de montaña, sobre todo si se tienen en cuenta las técnicas, materiales e intervenciones antrópicas necesarias para llevar a cabo dichas actividades de extracción.

De acuerdo con el Instituto Alexander von Humboldt, las solicitudes vigentes en el 2008 de títulos mineros eran 986, distribuidas en 27 complejos de páramos de los 34 que existen en Colombia e implicando un 32.5% de ecosistemas

¹ Baptiste, Brigitte. 2013. El Gran Libro de los Páramos. Pág. 9 (Proyecto Páramo Andino).

² Romero, Ana María. 2017. Revisión de la Afectación de la Actividad Minera en Ecosistemas de Páramo a Nivel Ecológico. Pág. 3 (Universidad Militar Nueva Granada).

³ Serrano, Claudia Cristina. 2008. Situación de los páramos en Colombia frente a la actividad antrópica y el cambio climático. Pág. 17 (Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales).

⁴ Max Neef, Manfred. 1998. Desarrollo a Escala Humana. Pág. 147.

⁵ Alarcón, Juan Carlos y Otros. 2001. Colombia Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Pág. 186.

de páramo solicitados para la explotación de minerales.

Colombia cuenta con el 49% de los páramos del mundo, es decir, 1.932.987 hectáreas en total y a pesar de que el Código Minero, la Constitución Política y las Sentencias de la Corte Constitucional son claros en ordenar la protección especial a estos ecosistemas, existen 108.972 hectáreas concesionadas para la exploración y explotación a través de 391 títulos mineros⁶.

La Defensoría del Pueblo realizó un detallado diagnóstico de la situación y determinó que 22 páramos se encuentran en alto riesgo de desaparecer como consecuencia de los efectos de la minería. Los hallazgos de oro y carbón en estas zonas han incentivado la masiva llegada de compañías mineras, lo que implica una seria amenaza para los ecosistemas que surten el 70% del agua que consume el país, entre los ejemplos más importantes se encuentran:

Rabanal y río Bogotá

En la zona del altiplano cundiboyacense, entre Samacá y Lenguaque, existe uno de estos páramos que están en riesgo por los 17 títulos mineros. Allí, la explotación ha afectado a 11 localidades contaminando sus suelos y sus aguas subterráneas.

Pisba

Situado entre Boyacá y Casanare, es un complejo que integra a 11 municipios en una extensión de 81.481 hectáreas. Allí se han concedido 88 títulos mineros y el impacto más evidente es el daño a la zona de amortiguación del páramo de Pisba, que nutre al río Cravo Norte.

Santurbán

En los límites entre Santander y Norte de Santander se levanta una de las zonas de páramo más ricas de Colombia. Allí se detectó uno de los yacimientos de oro más grandes de América del Sur, por lo que han llegado un sinnúmero de importantes multinacionales en busca de explotar el mineral, sin tener en cuenta que en este páramo nace el agua que alimenta el área metropolitana de Bucaramanga y muchos municipios de Norte de Santander.

Aunque la ley expresamente determina que no se pueden ejecutar trabajos y obras de explotación y exploración minera en áreas que integran el sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora, zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales o del ambiente, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia de la RAMSAR, se ha evidenciado la transformación de dichos ecosistemas por parte de los diferentes tipos de minería.

El artículo 34 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas, establece que No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación minera en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de Parques Nacionales Naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación minera en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.

En este orden de ideas, no existe restricción expresa para la ejecución de labores mineras en ecosistemas de páramo.

De otro lado, el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, Plan de Desarrollo del anterior Gobierno nacional, consagra que en las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.

De igual forma, mediante Sentencia C-035 del 8 de febrero de 2016, la Corte Constitucional determinó la Inexequibilidad de los incisos 1°, 2° y 3° de dicho artículo que rezaban así:

<INCISO 1> Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables que cuenten con contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las Licencias Ambientales otorgadas antes de la entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁶ Hofstede, Robert. 2003. Proyecto Atlas Mundial de los Páramos. Pág. 39.

<INCISO 2> En todo caso, el incumplimiento de los términos y condiciones en los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales, dará lugar a la caducidad del título minero de conformidad con lo dispuesto en el Código de Minas o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin el consentimiento del titular y no habrá lugar a compensación alguna.

<INCISO 3> Si a pesar de la existencia de la licencia ambiental no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose.

No obstante dicha restricción constitucional y la consistente intención de prohibir la minería en estos ecosistemas estratégicos, el siguiente es el diagnóstico de superposición de títulos mineros con zonas de páramo:

No. total de títulos superpuestos en Zona de Páramo inscritos antes del 09 de Febrero de 2010: 448
 Área Superposición: 118.461,73 Ha.
 Catastro: 06 de Marzo de 2015

TÍTULOS MINEROS POR MODALIDAD Y ETAPA EN LAS ZONAS DE PÁRAMO
 PERIODO: ANTES DE LA LEY 1382 DEL 09 DE FEBRERO DE 2010

Modalidad	No de Títulos	Área Ha Superposición en Zona Páramo	Exploración	Etapa Construcción y Montaje	Explotación
AUTORIZACIÓN TEMPORAL	1	427,27	0	0	1
CONTRATO DE CONCESIÓN (D 2655)	49	9.670,96	0	13	36
CONTRATO DE CONCESIÓN (L 685)	293	88.809,63	87	161	45
CONTRATO VIRTUD DE APOORTE	53	13.051,52	0	0	53
LICENCIA DE EXPLORACION	15	4.247,03	14	0	1
LICENCIA DE EXPLOTACION	27	2.070,51	0	0	27
LICENCIA ESPECIAL MATERIALES DE CONSTRUCCION	6	8,37	0	0	6
PERMISO RECONOCIMIENTO DE PROPIEDAD PRIVADA	2	55,86	0	0	2
	2	79,56	0	0	2
TOTAL	448	118.461,73	101	174	173

FUNDAMENTO JURÍDICO

Además de los acuerdos suscritos por Colombia a nivel mundial y continental para la protección del medio ambiente y recursos naturales, el país ha participado en convenciones y declaraciones dirigidas específicamente a ecosistemas de alta montaña, humedales, protección de la diversidad biológica. Entre estos se encuentran:

- La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de Washington D. C. ratificada mediante Ley 17 de 1981;
- La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, dado en París, Francia, el 22 de noviembre de 1972 y ratificado mediante Ley 45 de 1983;
- Programa 21, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, Convenio sobre Diversidad Biológica, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Ratificado mediante Ley 165 de 1994);
- La Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente con hábitat de aves acuáticas, dentro de los cuales se encuentran los ecosistemas de páramos,

suscrito en Ramsar, Irán y que fue ratificado mediante la Ley 357 de 1997;

- La Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible, Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible en Johannesburgo de 2002; y
- La Declaración de Paipa que fue creada durante el Primer Congreso Mundial de Páramos realizado en Paipa, Colombia, en el año 2002 y en la que se establece “La importancia estratégica de los páramos para la vida y el mantenimiento de biodiversidad única en Colombia, la participación y concertación con las comunidades además de la integración de conocimientos culturales y científicos para la convivencia y preservación de estas zonas, la creación de alternativas para la formulación de políticas que ayuden a controlar las fronteras agrícolas y mitigar las prácticas agresivas contra el ecosistema...”.

Normativa nacional

Constitución Política de Colombia

La Constitución Política establece entre los principios fundamentales que: “es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación” (artículo 8°).

De igual forma en los artículos 79 y 80 se establece el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, el deber del Estado de proteger la diversidad del ambiente, la conservación de las áreas de importancia ecológica y el fomento de la participación y educación de la comunidad en general y especial de aquella que se vea afectada por estas acciones.

El artículo 80 agrega que el Estado tiene el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y en este sentido, la prevención y control de todo factor que signifique algún grado de deterioro ambiental, facultándolo en consecuencia, de medidas sancionatorias legales correspondientes.

Leyes, decretos y otras regulaciones

La Ley 2ª de 1959 declara Zonas de Reserva Forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas y establece que, para la preservación de los suelos, corrientes de agua, el Gobierno reglamentará la utilización de los terrenos de propiedad privada (artículos 2° y 13).

El Decreto 2811 de 1974, con base en las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 23 de 1973 expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Este decreto fue reglamentado parcialmente por los Decretos Nacionales 1608 de 1978, 1715 de 1978, 704 de 1986, 305 de 1988 y 4688 de 2005.

La Ley 99 de 1993 estableció como zonas de protección especial los páramos, los nacimientos

de agua y las zonas de recarga de acuíferos, al tiempo que creó las tasas por la utilización del agua. Además en los artículos 107 y 108 sobre la utilidad pública e interés social y la función ecológica de la propiedad se facultó al Gobierno para iniciar negociación directa o expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres que fueran necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, en coordinación con las autoridades ambientales correspondientes, para la cofinanciación de las acciones necesarias y con la activa participación de la sociedad civil.

Asimismo, la Ley 165, *por medio de la cual se aprobó el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”*, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 incorporó el concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Esta ley sería posteriormente reglamentada mediante el Decreto 2372 de 2010. El Decreto 2372 de 2010 estableció el marco jurídico reglamentario que además de desarrollar el concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas, permite la regulación integral de las diversas categorías y denominaciones legales previstas en el Decreto 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, bajo el supuesto que conforme a los objetivos para los cuales fueron creadas, se consideraban como áreas protegidas.

Estas categorías, por mandato legal existen en el orden nacional y regional, es decir, aquellas cuya competencia estaba ya establecida en cabeza del ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las Corporaciones Autónomas Regionales. De esta forma el Decreto estableció la clasificación de las Áreas Protegidas (públicas y privadas), a la vez que definió los criterios geográficos, socioeconómicos y culturales para su delimitación.

La Ley 373 de 1997 modificada en su artículo 16 por el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Ley 812 de 2003 en su artículo 89, establece sobre la protección de zonas de manejo especial que “...las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación...”.

De la misma manera, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitió la Resolución 0769 de 2002 en la cual se definen las zonas de páramo y se dispone la creación de los estudios sobre el estado actual de los páramos y de los planes de manejo correspondientes. De la misma manera se emitió la Resolución 0839 de agosto de 2003, en la cual se establecen

los objetivos, caracterizaciones, esquemas de evaluación financieros, entre otros, los plazos y la autorización de ampliación. A estas disposiciones se suman el Decreto 1128 de 2006 que faculta a las autoridades ambientales para aprobación de EEAP y PMA de páramos, el Decreto 0937 de 2011 mediante el cual se “adopta la cartografía elaborada a escala 1:250.000, proporcionada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt para la identificación y delimitación de los Ecosistemas de Páramos”.

En el año 2011 se expidió la Ley 1382, también conocida como el Código de Minas, que en su artículo 3° modificaba el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y establecía la prohibición de minería en las zonas de ecosistemas de páramos, al tiempo que establecía su delimitación e identificación por parte de la entidad ambiental responsable y el Instituto de Investigación Alexander von Humboldt y así como las condiciones y competencias para la sustracción de áreas. Sin embargo, dicha normatividad fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-366 de 2011, y sus efectos diferidos por el término de dos años, por lo cual ya no se encuentra vigente.

Cabe destacar que el Gobierno expidió la Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la cual reiteró la protección de los ecosistemas de páramos de la siguiente manera: “En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos”. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.

El Gobierno nacional presentó dentro del articulado de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, diferentes normativas referentes al tema de páramos. Así en el artículo 20 estableció que “No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales”. Adicionalmente el artículo 173 del PND, principios de delimitación y protección de los ecosistemas de páramos, planteó que “no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos”. Sin embargo, más adelante dispuso la vigencia de los títulos mineros anteriores al 9 de febrero de 2010.

El 19 de diciembre de 2014 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 2090 por medio de la cual delimitó el páramo de Santurbán-Berlín. Esta resolución fue objeto de Acción de Tutela y fue declarada improcedente en primera y segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Santander y la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso

Administrativo del Consejo de Estado. Posteriormente la Corte Constitucional seleccionó esta tutela para revisión. La Sala Octava de Revisión, a través de la Sentencia T-361 del 2017 señaló que la Resolución 2090 de 2014 se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados y resolvió que el Ministerio de Ambiente debería trazar una nueva delimitación del páramo.

Posteriormente, el 26 de marzo de 2016 fueron delimitados 8 complejos de páramos a través de las Resoluciones 0491 Miraflores, 0492 Farallones de Cali, 0493 Sonsón, 0494 Paramillo, 0495 Tatamá, 0496 Frontino - Urrao “Páramos del Sol - Las Alegrías, 0497 Belmira-Santa Inés, 0498 Los Picachos. Mediante Resolución número 0710 del 6 de mayo de 2016 fue delimitado asimismo el páramo de Chingaza.

El 26 de septiembre de 2016 fueron delimitados los páramos de Chili-Barragán (Res. 1553), de Yaraguíes (Res.1554), Iguaque-Merchán (Res.1555) y Tamá (Res. 1556). Más tarde, el 28 de octubre de 2016 el Ministerio delimitó el complejo de páramos Rabanal-Río Bogotá por medio de la Resolución 1768, el de Guerrero con la Resolución 1769, el páramo del Altiplano Cundiboyacense a través de la Resolución 1770 y el complejo Tota-Bijagual-Mamapacha según la Resolución 1771. Por su parte a partir de la Resolución 1987 del 30 de noviembre de 2016 el Gobierno nacional delimitó el páramo Los Nevados y el de Las Baldías fue delimitado por medio de la Resolución 2140 de 19 de diciembre de 2016.

Para 2017 el páramo de Las Hermosas fue delimitado por medio de la Resolución 0211 de 10 de febrero de 2017, el 28 de junio de 2017 con la Resolución 1296 el de Guanativa-La Rusia y el 14 de julio de 2017 según la Resolución 1434 fue delimitado el páramo de Cruz Verde-Sumapaz. En 2018 fueron delimitados los páramos de Perijá y el Almorzadero (Res. 0151 y 152 del 31 de enero de 2018) y el 6 de febrero de 2018 fueron delimitados Citará (Res. 0178), Sotará (Res. 0179), Guanacas-Puracé-Coconucos (Res. 0180) y el complejo Nevado del Huila-Moras (Res. 0182).

Por último, el artículo 5° de la Ley de Páramos, “Ley 1930 de 2018”, establece:

Artículo 5°. Prohibiciones. El desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos estará sujeto a los Planes de Manejo Ambiental correspondientes. En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:

1. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía a través de la Agencia Nacional de Minería en coordinación con las autoridades ambientales regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los

lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral de los mineros tradicionales de subsistencia, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida.

2. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos.
3. Se prohíben las expansiones urbanas y suburbanas.
4. Se prohíbe la construcción de nuevas vías.
5. Se prohíbe el uso de maquinaria pesada en el desarrollo de actividades agropecuarias. El uso de otro tipo de maquinaria estará sujeto al desarrollo de actividades orientadas a garantizar un mínimo vital, de conformidad con el plan de manejo del páramo.
6. Se prohíbe la disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos.
7. Se prohíbe la introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras.
8. Salvo en casos excepcionales, el uso de cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables, explosivos y químicas está prohibido.
8. Se prohíben las quemaduras.
9. Se prohíben las talas, con excepción de aquellas que sean necesarias para garantizar la conservación de los páramos, siempre y cuando cuenten con la autorización y lineamientos de la autoridad ambiental.
10. Se prohíbe la fumigación y aspersión de químicos deberá eliminarse paulatinamente en el marco de la reconversión de actividades agropecuarias.
11. Se prohíbe la degradación de cobertura vegetal nativa.
12. Se prohíben los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con el objetivo de conservación de estos ecosistemas y lo previsto en el plan de manejo del páramo debidamente adoptado.

Parágrafo 1°. Tratándose de páramos que se trasladen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.

Parágrafo 2°. Cuando el desarrollo de proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental pretenda intervenir páramos, la autoridad ambiental competente deberá solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.

Parágrafo 3°. El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley 1333 de 2009, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar.

Las medidas serán aplicables a quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el presente artículo.

Parágrafo 4°. Las prácticas económicas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promoviéndose actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la presente ley.

Parágrafo 5°. Para los efectos previstos en este artículo, las autoridades ambientales y territoriales actuarán mediante acciones progresivas a fin de controlar la expansión de la frontera agrícola.

A la luz de las anteriores consideraciones, se puede deducir, que no existe actualmente en el ordenamiento jurídico colombiano, una herramienta de tal entidad normativa, que permita asegurar de manera eficaz, urgente pero principalmente con vocación de permanencia, la protección del recurso hídrico, especialmente aquel que se produce en los ecosistemas de montaña como los páramos y que podría verse ostensiblemente afectado por intervenciones antrópicas, relacionadas con la extracción de minerales y en general con la actividad minera.

Lo anterior, reporta especial interés si se atiende a la finalidad de este acto legislativo que propone adicionar un inciso al artículo 79 de la Constitución Política que consagra el derecho al ambiente sano y que constituye actualmente la columna vertebral del Sistema Nacional Ambiental.

Por otra parte, es importante resaltar la Sentencia T-80 de 2015 de la Corte Constitucional, en donde se hace un análisis de temas tan importantes como “la protección constitucional de la naturaleza y los principios rectores del derecho ambiental”, “elementos de la responsabilidad ambiental” y “restablecimiento o resarcimiento del daño ambiental”; en los siguientes términos:

La Constitución Política de 1991 realizó un reconocimiento al medio ambiente, entendido de carácter de interés superior, por medio de un catálogo de disposiciones que componen la llamada constitución ecológica; estas disposiciones, según lo dice la Corte, consagran principios, derechos y deberes, que se encuentran dentro de la noción del Estado social y democrático de derecho.

En este mismo sentido, el medio ambiente es un elemento que tiene gran relevancia en el constitucionalismo colombiano, la cual se ha adquirido desde distintas connotaciones en el ordenamiento jurídico; en tanto este elemento se puede encuadrar como un objetivo de principio

dentro del Estado social de derecho, un derecho fundamental por conexidad, un derecho colectivo y un deber constitucional en cabeza de todos.

Se resalta que la naturaleza es un elemento directamente ligado al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae tanto con relación a los seres humanos, dada la necesidad de contar con un ambiente sano para lograr una vida digna, como en la protección de los demás organismos vivos; los cuales no requieren una visión utilitarista para ser protegidos en sí mismos. Consiste en el entendimiento de la interdependencia que conecta al ser humano con todos los seres vivos.

En este sentido, la Corte Constitucional ha estado construyendo una doctrina en relación a la defensa del pluralismo y autodeterminación cultural de los pueblos, aún más cuando el conflicto gira en torno a la tierra, la cual tiene una protección colectiva y reforzada en la Constitución Política, dado la cultura de los pueblos tribales relacionada con el territorio.

La Corte por medio de esta sentencia hace alusión a los principios rectores del derecho ambiental; estos son:

Principio de Desarrollo Sostenible:

Entendido como “el desarrollo “que satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades””.

El Estado social de derecho se inclina por una injerencia del poder público en las fases del proceso económico, en el que se garantice la racionalización de la economía con el objeto de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y la preservación de un ambiente sano.

Así las cosas, la prohibición de las actividades mineras en las zonas de páramo a través de un artículo constitucional representa sin lugar a dudas un acto de responsabilidad con las generaciones futuras, cuya conservación dependerá no sólo de la voluntad del legislador, sino del constituyente primario, en tanto que es titular del mismo derecho que se pretende proteger.

Principio de Prevención:

En el orden internacional se entiende que este principio pretende que las acciones de los Estados se dirijan a evitar o minimizar los daños ambientales; razón por la cual se requiere de acciones y medidas que regulen, administren, entre otras que se realicen en una fase temprana, antes de la producción del daño y el agravamiento del mismo. Se enmarca en un modelo preventivo, antes que curativo.

Este principio es aplicable en los casos en los que se puede conocer las consecuencias que puede tener sobre el ambiente el desarrollo de un proyecto, obra o actividad; en este sentido, la

autoridad competente puede adoptar decisiones antes de la producción del riesgo o del daño.

Principio de Precaución:

La Declaración de Río de Janeiro lo entiende como:

*“Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.*⁷

La autoridad puede adoptar decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución cuando: Exista peligro del daño, que el peligro sea grave e irreversible, debe haber un principio de certeza científica, aunque no sea absoluta, que la decisión adoptada por la autoridad se encamine a impedir la degradación del medio ambiente y que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Principio de Quien Contamina Paga:

Busca que las personas que sean responsables de una contaminación o de un daño paguen los costos de las medidas que se requieran para prevenirla o mitigarla y reducirla. Se busca también el uso de sistemas de informes previos, controles, inspecciones, pagos, multas y sanciones pecuniarias. En este sentido, se busca más que el pago pecuniario, es a mejorar el comportamiento de los agentes públicos y privados en pro del respeto y la protección de los recursos naturales.

En este sentido, es evidente que este acto legislativo apunta al cumplimiento de todos los principios del derecho ambiental, y le brinda la posibilidad al Estado de salvaguardar el medio ambiente en todas sus connotaciones; además el establecimiento de esta reforma, conlleva al cumplimiento de un deber estatal, en pro de la protección de los recursos naturales.

Igualmente, la sentencia recuerda que la Constitución Política de 1991 ha sido denominada la Constitución ecológica, debido al reconocimiento que la Carta Política le otorgó al medio ambiente como interés superior, con un objetivo central, el de prevenir daños ambientales. De esta manera, el artículo 80 dispone que es una obligación estatal prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, lo que implica que las regulaciones que en materia ambiental se dispongan a través de la ley, tienen el carácter de constitucional y, a la larga, se constituye en una forma de protección del patrimonio del Estado quien es la entidad que debe responder a los administrados por los daños ocasionados al medio ambiente, en razón de las autorizaciones de actividades propias de la exploración y explotación minera en los diferentes

ecosistemas y, para el caso que nos ocupa, en los páramos.

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional demuestra gran preocupación en materia de derecho ambiental al considerar que:

*La insuficiencia de las categorías jurídicas clásicas de la responsabilidad civil para establecer criterios de imputación razonables en materia ambiental, los obstáculos técnicos propios de las ciencias naturales para cuantificar con exactitud un impacto y los métodos económicos poco satisfactorios para calcular el valor intrínseco de un bien natural generan, en su conjunto, que en la actualidad aún no exista un sistema uniforme de establecimiento de responsabilidad y reparación ecológica.*⁸

La anterior consideración, hace más necesaria una regulación normativa de indole constitucional que propenda por la protección y el cuidado de los recursos naturales y, que ayuden a mitigar los riesgos a que son sometidos nuestros ecosistemas con la finalidad única de obtener remuneración de carácter pecuniario.

Se concluye que, atendiendo a la importancia de los páramos como fuente de producción de agua y vegetación, se les debe brindar la protección constitucional que sea necesaria en procura de evitar daños o alteraciones susceptibles de impactar de manera negativa la existencia de estos ecosistemas y, consecuentemente la calidad de vida de la población, de este modo se debe prohibir cualquier actividad económica o científica que pueda poner en peligro los páramos, como es el caso las actividades de exploración y explotación Mineras en estos lugares.

De los señores Congresistas,


PAOLA HOLGUÍN
Senadora de la República


JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara


Nombre: Juan Moreno

Nombre: Ricardo Ferro

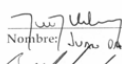
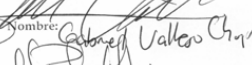

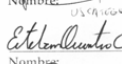
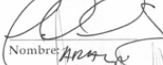

Nombre: Jennifer Ariza

Nombre: Juan Carlos Díaz

Nombre: Melissa Angulo

Nombre: Sandra

Nombre: Carolina


Nombre: Juan David Velaz

Nombre: Gabriel Valler

Nombre: Juan P. Cota

Nombre:

Nombre:

Nombre:

⁷ Declaración de Río de Janeiro. Principio 15.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-080-15. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 31 del mes Julio del año 2019se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. _____ Acto Legislativo N°. 15, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H. Paola Andrea Holguín Moreno, Fernando Nicolás Araújo Santiago Valencia González, Carlos Felipe Mejía Mejía, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Juan Fernando Espinal Ramírez, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, Jennifer Kristin Arias Falla, Juan Manuel Daza Iguarán, Milton Hugo Angulo Viveros, Juan David Vélez Trujillo, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Juan Pablo Celis Vergel, José Jaime Uscátegui Pastrana, Esteban Quintero Cardona.

SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA**SECRETARÍA GENERAL**

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de Acto Legislativo número 15 de 2019 Senado**, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación Mineras en Ecosistemas de Páramo, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Paola Andrea Holguín Moreno, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Santiago Valencia González,

Carlos Felipe Mejía Mejía, Honorio Miguel Henríquez Pinedo; honorables Representantes Juan Fernando Espinal Ramírez, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, Jennifer Kristin Arias Falla, Juan Manuel Daza Iguarán, Milton Hugo Angulo Viveros, Juan David Vélez Trujillo, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Juan Pablo Celis Vergel, José Jaime Uscátegui Pastrana, Esteban Quintero Cardona. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.***PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

31 de julio de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.***PROYECTOS DE LEY****PROYECTO DE LEY NÚMERO 07
DE 2019 SENADO**

por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción.

“El Congreso de Colombia,
DECRETA”.

Artículo 1°. Modifícanse los numerales 2, 3 y 4 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, los cuales quedarán así:

2. Resolver los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones, y los demás que sean de su competencia.
3. Dictar auto o sentencia de unificación, cuando asuma la competencia, en los asuntos que le remitan las secciones o subsecciones por su importancia jurídica o trascendencia

económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Esta competencia será asumida a petición de parte, o por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, del Ministerio Público o de los tribunales administrativos, o de oficio, cuando así lo decida la Sala Plena.

4. Requerir a los tribunales el envío de determinados asuntos que estén conociendo en segunda instancia y en los que, por su importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, deba proferirse auto o sentencia de unificación por el Consejo de Estado, a través de sus secciones.

Artículo 2°. Modifícase el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 125. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:
 - a) Las que de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111, y con el artículo 271 de este código, decidan si se avoca o no conocimiento de un asunto, por su importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia;
 - b) Las que resuelvan de plano sobre los impedimentos, de conformidad con los numerales 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 131 de este código;
 - c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;
 - d) Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;
 - e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;
 - f) En el proceso de nulidad electoral, las que resuelvan la petición de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto.
3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluidas las que resuelvan los recursos de apelación de autos y de queja.

Parágrafo. Es deber de los magistrados ponentes y de las salas, secciones o subsecciones proponer a la sala plena del respectivo tribunal que dicte auto o sentencia en cualquier proceso a cargo de esa corporación, cuando establezcan que hay diversas posiciones interpretativas sobre un mismo punto de hecho o de derecho, en decisiones previas del tribunal. Si la sala plena así lo decide, proferirá auto o sentencia en el caso concreto.

Si se concluye que las diferentes posturas se presentan con otros tribunales del país, será obligatorio remitir el asunto al Consejo de Estado, con expresa sustentación de la petición, para que decida si avoca conocimiento, en los términos del artículo 271 de este código.

Lo dispuesto en este parágrafo se entiende sin perjuicio de la facultad que tiene el Consejo de Estado para avocar el conocimiento de estos asuntos de oficio o a petición de cualquiera de los sujetos indicados en el artículo 271.

Artículo 3°. Modifícase el artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 149. *Competencia del Consejo de Estado en única instancia.* El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos.
2. De la nulidad del acto electoral que declare los resultados del referendo, el plebiscito y la consulta popular del orden nacional.
3. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los senadores, de los representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación. Se exceptúan aquellos regulados en el numeral 7, literal a), del artículo 152 de esta ley.
4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus cámaras y sus comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la junta directiva o consejo directivo de los entes autónomos del orden nacional y las comisiones de regulación. Igualmente, de la nulidad del acto de nombramiento del Viceprocurador General de la Nación, del Vicecontralor General de la República, del Vicefiscal General de la Nación y del Vicedefensor del Pueblo.
5. De la nulidad de los actos de nombramiento de los representantes legales de las entidades públicas del orden nacional.
6. De los que se promuevan contra actos administrativos relativos a la nacionalidad y a la ciudadanía.
7. Del recurso de anulación contra laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en contratos celebrados por una entidad pública, por las causales y dentro del término prescrito en las normas que rigen la materia. Contra la sentencia que resuelva este recurso, solo procederá el recurso de revisión.

Parágrafo. La Corte Suprema de Justicia conocerá de la nulidad contra los actos de elección y nombramiento efectuados por el Consejo de Estado, y aquellos respecto de los cuales el elegido o nombrado haya sido postulado por esta última corporación.

Artículo 4°. Adiciónase a la Ley 1437 de 2011 el artículo 149A, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 149A. *Competencia del Consejo de Estado con garantía de doble instancia.* El Consejo de Estado conocerá en primera y en segunda instancia de los siguientes asuntos:

1. De la repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Vicepresidente de la República, congresistas, ministros del despacho, directores de departamento administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, de la Jurisdicción Especial para la Paz, miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, de los tribunales administrativos, de las comisiones seccionales de disciplina judicial, de los consejos seccionales de la judicatura, del Tribunal Superior Militar, y de los delegados de la Fiscalía General de la Nación o del Ministerio Público ante las autoridades judiciales señaladas en este numeral.

En estos casos, la Sección Tercera, a través de sus subsecciones, conocerá en primera instancia. La segunda instancia corresponderá a la Sala Plena de la Sección Tercera, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de carácter disciplinario expedidos contra el Vicepresidente de la República o los congresistas, sin importar el tipo de sanción.

En este caso, la Sección Segunda, a través de sus subsecciones, conocerá en primera instancia. La segunda instancia corresponderá a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.

Artículo 5°. Modificase el inciso primero del artículo 150 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 150. *Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación.* El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.

Artículo 6°. Modificase el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 151. *Competencia de los tribunales administrativos en única instancia.* Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1. De los de definición de competencias administrativas entre entidades públicas del orden departamental, distrital o municipal, o entre cualquiera de ellas cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción.
2. De las observaciones que formulen los gobernadores de los departamentos acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones a los proyectos de ordenanzas, por los mismos motivos.
3. De las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.
4. De las objeciones que formulen los alcaldes a los proyectos de acuerdos municipales o distritales, por ser contrarios al ordenamiento jurídico superior.
5. Del recurso de insistencia previsto en la parte primera de este código, cuando la autoridad que profiera o deba proferir la decisión sea del orden nacional o departamental, o del Distrito Capital de Bogotá.
6. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:
 - a) De la nulidad de la elección de los personeros y contralores distritales y municipales de municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes, que no sean capital de departamento;
 - b) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes de los distritos y de los municipios de menos de setenta mil (70.000) habitantes, que no sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores.

El número de habitantes se acreditará con la última información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

7. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales. Esta

competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se ejecuten.

8. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo tribunal en única instancia, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. En este caso, la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía.

Artículo 7°. Modificase el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 152. *Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.* Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De la nulidad de actos administrativos expedidos por funcionarios u organismos del orden departamental, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden.

Igualmente, de los de nulidad contra los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, relativos a impuestos, tasas, contribuciones y sanciones relacionadas con estos asuntos.

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
3. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía sea superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
4. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
5. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
6. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo tribunal en primera instancia, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. Asimismo,

conocerá de la ejecución de las obligaciones contenidas en conciliaciones extrajudiciales cuyo trámite de aprobación haya conocido en primera instancia. En los casos señalados en este numeral, la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía.

Igualmente, de los demás procesos ejecutivos cuya cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:
 - a) De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, de los diputados de las asambleas departamentales, de los concejales del Distrito Capital de Bogotá, de los alcaldes municipales y distritales, de los miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos, de los miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de cualquier orden, y de miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales. Igualmente, de la nulidad de las demás elecciones que se realicen por voto popular, salvo la de jueces de paz y jueces de reconsideración;
 - b) De la nulidad de la elección de los contralores departamentales, y la de los personeros y contralores distritales y municipales de municipios con setenta mil (70.000) habitantes o más, o de aquellos que sean capital de departamento;
 - c) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional, departamental y distrital, así como de los municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más, o que sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores, siempre y cuando la competencia no esté atribuida expresamente al Consejo de Estado;
 - d) De la nulidad del acto electoral que declare los resultados del referendo o de la consulta popular del orden departamental, distrital o municipal;
 - e) De la nulidad del acto electoral que declare los resultados de la revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes.

El número de habitantes se acreditará con la última información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

8. De la nulidad de actos administrativos expedidos por los departamentos y las entidades descentralizadas de carácter departamental que deban someterse, para su validez, a la aprobación de autoridad superior o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma.
 9. De la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o exservidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y siempre que la competencia no esté asignada al Consejo de Estado.
 10. De la nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos.
 11. De los de expropiación de que tratan las leyes agrarias.
 12. De los que se promuevan contra los actos de expropiación por vía administrativa.
 13. De la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley. En estos eventos el fallo se proferirá por la Sala Plena del tribunal.
 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.
 15. De los relativos a la propiedad industrial en los casos previstos en la ley. En este caso, la competencia recaerá exclusivamente en la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
 16. De la nulidad con restablecimiento contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la Agencia Nacional de Tierras o las entidades que hagan sus veces, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.
 17. De la revisión contra los actos de extinción del dominio agrario o contra las resoluciones que decidan, de fondo, los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.
 18. De los relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad de inmuebles urbanos y de los muebles de cualquier naturaleza.
 19. De la nulidad de actos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces, en los casos previstos en la ley.
 20. De la nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre reforma urbana.
 21. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional o departamental, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden.
 22. Sin atención a la cuantía, de los de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de carácter disciplinario que impongan sanciones de destitución e inhabilidad general, separación absoluta del cargo o suspensión con inhabilidad especial, expedidos contra servidores públicos o particulares que cumplan funciones públicas en cualquier orden, incluso los de elección popular, cuya competencia no esté asignada al Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 149A.
 23. De los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada por servicios.
 24. De todos los que se promuevan contra los actos de certificación o registro.
 25. De todos los demás de carácter contencioso administrativo que involucren entidades del orden nacional o departamental, o particulares que cumplan funciones administrativas en los mismos órdenes, para los cuales no exista regla especial de competencia.
- Artículo 8°. Modificase el artículo 154 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:
- Artículo 154.** *Competencia de los juzgados administrativos en única instancia.* Los juzgados administrativos conocerán en única instancia:
1. Del recurso de insistencia previsto en la parte primera de este código, cuando la providencia haya sido proferida por funcionario o autoridad del orden municipal o distrital.
 2. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo juzgado en única instancia, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. En este caso la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía.-
- Artículo 9°. Modificase el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:
- Artículo 155.** *Competencia de los juzgados administrativos en primera instancia.* Los

juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De la nulidad contra actos administrativos expedidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden. Se exceptúan los de nulidad contra los actos administrativos relativos a impuestos, tasas, contribuciones y sanciones relacionadas con estos asuntos, cuya competencia está asignada a los tribunales administrativos.
 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, sin atención a su cuantía.
 3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de cualquier autoridad, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
 4. De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
 5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
 6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
 7. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo juzgado en primera instancia, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. Asimismo, conocerá de la ejecución de las obligaciones contenidas en conciliaciones extrajudiciales cuyo trámite de aprobación haya conocido en primera instancia. En los casos señalados en este numeral, la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía.
- Igualmente, de los demás procesos ejecutivos cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
8. De la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o exservidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y cuya competencia no estuviera asignada por el factor subjetivo al Consejo de Estado.
 9. De los asuntos relativos a la nulidad del acto de elección por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, cuya competencia no esté asignada al Consejo de Estado o a los tribunales administrativos. Igualmente, conocerán de la nulidad de la elección de los jueces de paz y jueces de reconsideración.
 10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.
 11. La de nulidad del acto de calificación y clasificación de los proponentes, expedida por las Cámaras de Comercio de conformidad con el inciso 3° del artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007.
 12. De los de nulidad de los actos administrativos de los distritos y municipios y de las entidades descentralizadas de carácter distrital o municipal que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma.
 13. Sin atención a la cuantía, de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de carácter disciplinario que no estén atribuidos a los tribunales o al Consejo de Estado.
 14. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden distrital o municipal, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden.
 15. De todos los demás de carácter contencioso administrativo que involucren entidades del orden municipal o distrital o particulares que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, para los cuales no exista regla especial de competencia.
 16. De los demás asuntos que les asignen leyes especiales.

Artículo 10. Modificase el artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 156. *Competencia por razón del territorio.* Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

1. En los de nulidad y en los que se promuevan contra los actos de certificación o registro, por el lugar donde se expidió el acto.
2. En los de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar de ocurrencia de los hechos que motivaron el acto administrativo, salvo regla especial en contrario. Si el acto no se relaciona con hechos asociados a un lugar, la competencia se determinará por aquel donde se expidió o por el domicilio del demandante, a elección de este.
3. En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.
4. En los contractuales y en los ejecutivos originados en contratos estatales o en laudos arbitrales derivados de tales contratos, se determinará por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato.
5. En los asuntos agrarios y en los demás relacionados con la expropiación, la extinción del derecho de dominio, la adjudicación de baldíos, la clarificación y el deslinde de la propiedad y otros asuntos similares relacionados directamente con un bien inmueble, por el lugar de ubicación del bien.
6. En los de reparación directa se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas. Cuando alguno de los demandantes haya sido víctima de desplazamiento forzado de aquel lugar, y así lo acredite, podrá presentar la demanda en su actual domicilio o en la sede principal de la entidad demandada a elección de la parte actora.
7. En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación.
8. En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.
9. En los de nulidad electoral que no correspondan al Consejo de Estado en única instancia, la competencia será del tribunal o juzgado con jurisdicción en el lugar donde el

nombrado, elegido o llamado preste o deba prestar los servicios.

10. Cuando el acto o hecho se produzca en el exterior, la competencia se fijará por el lugar de la sede principal de la entidad demandada, en Colombia.
11. En los relativos al medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, se determinará por el domicilio del accionante.
12. De repetición conocerá el juez o tribunal con competencia en el domicilio del demandado. A falta de determinación del domicilio, conocerá el del último lugar donde se prestó o debieron prestarse los servicios.

Parágrafo. Cuando fueren varios los jueces o tribunales competentes para conocer del asunto de acuerdo con las reglas previstas en este artículo, conocerá a prevención el juez o tribunal ante el cual se hubiere presentado primero la demanda.

Artículo 11. Modificase el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 157. *Competencia por razón de la cuantía.* Para efectos de la competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ella pueda considerarse la estimación de los perjuicios inmateriales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, que tomará en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, sin incluir los que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Parágrafo. Cuando la cuantía esté expresada en salarios mínimos legales mensuales vigentes, se tendrá en cuenta aquel que se encuentre vigente en la fecha de la presentación de la demanda.

Artículo 12. Modificase el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 158. *Conflictos de competencia.* Los conflictos de competencia entre los tribunales administrativos y entre estos y los jueces administrativos, de diferentes distritos judiciales, serán decididos, de oficio o a petición de parte,

por el Consejo de Estado conforme al siguiente procedimiento:

Cuando un tribunal o un juez administrativo declaren su incompetencia para conocer de un proceso, por considerar que corresponde a otro tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto.

Recibido el expediente y efectuado el reparto entre las secciones, según la especialidad, el ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días para que presenten sus alegatos; vencido el traslado, el conflicto se resolverá en un plazo de diez (10) días, mediante auto que ordenará remitir el expediente al competente.

Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el tribunal administrativo respectivo, de conformidad con el procedimiento establecido en este artículo.

La falta de competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto.

Artículo 13. Modificase el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 170. *Inadmisión de la demanda.* Por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán los defectos hallados, se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley o que invoque un medio de control inadecuado, para que el demandante corrija el yerro en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.

Artículo 14. Modificase el inciso primero del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 171. *Admisión de la demanda.* El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales mediante auto en el que dispondrá: [...]

Artículo 15. Modificase el parágrafo 2° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

Parágrafo 2°. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, o los que los sustituyan. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial,

y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Artículo 16. Modificase el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 179. *Etapas.* El proceso para adelantar y decidir todos los litigios respecto de los cuales este código u otras leyes no señalen un trámite o procedimiento especial, en primera y en única instancia, se desarrollará en las siguientes etapas:

1. La primera, desde la presentación de la demanda hasta la audiencia inicial.
2. La segunda, desde la finalización de la anterior hasta la culminación de la audiencia de pruebas, y
3. La tercera, desde la terminación de la anterior, hasta la notificación de la sentencia. Esta etapa comprende la audiencia de alegaciones y juzgamiento.

Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, el juez prescindirá de la audiencia de pruebas y podrá dictar la sentencia oral dentro de la audiencia inicial, dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión. Lo anterior, sin perjuicio de lo indicado en el artículo 182A sobre sentencia anticipada. Cuando se profiera sentencia oral, en la respectiva acta se consignará su parte resolutive.

Artículo 17. Modificanse los numerales 6 y 9 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 y adiciónase un parágrafo al mismo artículo, así:

6. Decisión de excepciones previas. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver.

Si alguna de ellas prospera, emitirá las órdenes que correspondan. Igualmente, dará por terminado el proceso cuando en la audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

9. Medidas cautelares. En esta audiencia, el juez o magistrado ponente dará trámite a las peticiones de medidas cautelares presentadas en el curso de la audiencia o aquellas que fueron radicadas previamente y estén pendientes de trámite o decisión. De ser posible, el juez o magistrado ponente las resolverá en la audiencia. Lo anterior, sin perjuicio de la competencia establecida en el artículo 125 para decidir las medidas cautelares en el proceso de nulidad electoral.

Parágrafo. Las decisiones que se profieran en el curso de la audiencia inicial pueden ser recurridas conforme a lo previsto en los artículos 242, 243, 245 y 246 de este código, según el caso.

Artículo 18. Adiciónase a la Ley 1437 de 2011 el artículo 182A, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 182A. *Sentencia anticipada.* En cualquier estado del proceso, el juzgador podrá dictar sentencia anticipada, total o parcialmente, en los siguientes eventos:

1. Cuando de oficio o a petición de parte encuentre probadas la cosa juzgada, la transacción, la caducidad, la conciliación, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa, incluso antes de la audiencia inicial.

Si estas fueren propuestas como excepciones en la contestación de la demanda, el juzgador solo se pronunciará cuando haya prueba que demuestre la configuración de alguna de ellas y pueda dictar sentencia anticipada. En su defecto, las resolverá en la sentencia de fondo.

2. Cuando las partes o sus apoderados lo soliciten de común acuerdo, solo si el juzgador encuentra elementos de juicio suficientes para hacerlo.

Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. Cuando se presente allanamiento o transacción, en los términos del artículo 176 de este código.
4. Cuando el juzgador considere que las pruebas practicadas hasta ese momento son suficientes para fallar.

La sentencia anticipada estará precedida de traslado para alegar de conclusión por el término de diez (10) días. Si el traslado se surte en audiencia, los alegatos se presentarán en el curso de esta, salvo que una de las partes solicite el término de diez (10) días para hacerlo y el juez o magistrado lo considere necesario. En este mismo término el agente del Ministerio Público podrá rendir concepto, si a bien lo tiene.

En la providencia que corra traslado para alegar, el juzgador indicará la causal por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 1 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones mixtas se pronunciará. Surtido el traslado anterior, proferirá sentencia oral o escrita, según lo considere.

No obstante, escuchados los alegatos, el juzgador podrá reconsiderar su decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará con el trámite del proceso.

Artículo 19. Adiciónase a la Ley 1437 de 2011 el artículo 182B a la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 182B. *Audiencias públicas potestativas.* En los procesos donde esté involucrado un interés general, o en aquellos

donde se vaya a proferir sentencia de unificación jurisprudencial, el juez o magistrado ponente podrá convocar a entidades del Estado, organizaciones privadas o expertos en las materias objeto del proceso, según lo considere, para que en audiencia pública, que puede ser diferente de las reguladas en los artículos anteriores, presenten concepto sobre los puntos materia de debate.

Las entidades, organismos o expertos invitados deberán manifestar expresamente si tienen algún conflicto de interés.

A la audiencia podrán asistir las partes y el Ministerio Público. Al final de la intervención de los convocados, cada una de las partes y el Ministerio Público podrán hacer uso de la palabra por una vez, hasta por veinte (20) minutos, para referirse a los planteamientos de los demás intervinientes en la audiencia. El juzgador puede prorrogar este plazo si lo considera necesario.

En cualquier momento el juez o magistrado podrá interrogar a los intervinientes en relación con las manifestaciones que realicen en la audiencia.

Artículo 20. Modificase el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 199. *Notificación personal del auto admisorio y del mandamiento ejecutivo a entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil.* El auto admisorio de la demanda y el mandamiento ejecutivo contra las entidades públicas y las personas privadas que ejerzan funciones públicas, se deben notificar personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, o directamente a las personas naturales, según el caso, y al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales a que se refiere el artículo 197 de este código.

De esta misma forma se deberá notificar el auto admisorio de la demanda a los particulares inscritos en el registro mercantil o demás registros públicos obligatorios creados legalmente para recibir notificaciones judiciales, en la dirección electrónica informada por ellos para el efecto.

El mensaje deberá identificar la notificación que se realiza y contener copia electrónica de la providencia a notificar, de la demanda y de sus anexos. Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda constatar por otro medio el acceso al mensaje electrónico por parte del destinatario. El secretario hará constar este hecho en el expediente.

El traslado o los términos que conceda el auto notificado solo comenzarán al día siguiente de surtida la última notificación, de conformidad con lo regulado en el artículo 118 del Código General

del Proceso. El secretario dejará constancia de esta situación en el expediente.

En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción en donde estén involucrados intereses litigiosos de la Nación, en los términos del artículo 2° del Decreto ley 4085 de 2011 o la norma que lo sustituya, deberá remitirse copia magnética del auto admisorio o mandamiento ejecutivo, en conjunto con la demanda y sus anexos, al buzón de correo electrónico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Esta comunicación no genera su vinculación como sujeto procesal, sin perjuicio de la facultad de intervención prevista en el artículo 610 de la Ley 1564 de 2012. En la misma forma se le remitirá copia de la providencia que termina el proceso por cualquier causa y de las sentencias.

Artículo 21. Modificase el numeral 2 del inciso cuarto del artículo 212 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

2. Cuando fuere negado su decreto en primera instancia o no obstante haberse decretado se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió. En este último caso, solo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.

Artículo 22. Modificase el artículo 236 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 236. *Término para resolver los recursos.* Los recursos precedentes contra las decisiones sobre medidas cautelares deberán ser resueltos en un término máximo de veinte (20) días.

Artículo 23. Modificase el inciso segundo del artículo 241 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

La sanción será impuesta por la misma autoridad judicial que profirió la orden, en contra del representante legal o director de la entidad pública, o del particular responsable del cumplimiento de la medida cautelar. Esta se impondrá mediante trámite incidental y será susceptible del recurso de reposición, el cual se decidirá en el término de cinco (5) días.

Artículo 24. Modificase el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 242. *Reposición.* El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.

Artículo 25. Modificase el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 243. *Apelación.* Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.
2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.
3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.
5. El que niegue la intervención de terceros.
6. El que decrete o modifique una medida cautelar.
7. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.

Parágrafo 1°. El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.

Parágrafo 2°. En los procesos e incidentes regulados por normas especiales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá conforme y dentro de los plazos previstos en la norma que lo regula; sin embargo, el trámite del recurso será el establecido en los artículos 244 y 247 de este código.

Parágrafo 3°. En los tribunales serán apelables las sentencias de primera instancia y únicamente aquellos autos listados en los numerales 1 y 2 de este artículo, dictados en el curso de la primera instancia. Lo anterior, sin perjuicio de las normas especiales que regulan el trámite del medio de control de nulidad electoral.

Parágrafo 4°. La parte que no obre como apelante podrá adherirse al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la sentencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión, debidamente sustentado, podrá presentarse ante el juez que la profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior, hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite la apelación.

La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.

Artículo 26. Adiciónase a la Ley 1437 de 2011 el artículo 243A, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 243A. *Providencias no susceptibles de recursos ordinarios.* No son susceptibles de recursos ordinarios las siguientes providencias:

1. Las sentencias proferidas en el curso de la única o segunda instancia.
2. Las relacionadas con el levantamiento o revocatoria de las medidas cautelares.
3. Las que decidan los recursos de reposición, salvo que contengan puntos no decididos

en el auto recurrido, caso en el cual podrán interponerse los recursos procedentes respecto de los puntos nuevos.

4. Las que decidan los recursos de apelación, queja y súplica.
5. Las que resuelvan los conflictos de competencia.
6. Las decisiones que se profieran durante el trámite de impedimentos y las recusaciones, salvo lo relativo a la imposición de multas, que son susceptibles de reposición.
7. Las que nieguen la petición regulada por el inciso final del artículo 233 de este código.
8. Las que decidan la solicitud de avocar el conocimiento de un proceso para emitir providencia de unificación, en los términos del artículo 271 de este código.
9. Las providencias que decreten pruebas de oficio.
10. Las que señalen fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial.
11. Las que corran traslado de la solicitud de medida cautelar.
12. Las que nieguen la adición o la aclaración de autos o sentencias. Dentro de la ejecutoria del auto o sentencia que resuelva la aclaración o adición podrán interponerse los recursos procedentes contra la providencia objeto de aclaración o adición. Si se trata de sentencia, se computará nuevamente el término para apelarla.
13. Las que nieguen dar trámite al recurso de súplica, cuando este carezca de sustentación.
14. En el medio de control electoral, además de las anteriores, tampoco procede recurso alguno contra las siguientes decisiones: las de admisión o inadmisión de la demanda o su reforma; las que decidan sobre la acumulación de procesos; las que rechacen de plano una nulidad procesal, y las que concedan o admitan la apelación de la sentencia.
15. Las demás que por expresa disposición de este código o de normas especiales, no sean susceptibles de recursos ordinarios.

Artículo 27. Modificase el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 244. Trámite del recurso de apelación contra autos. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. La apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto, si fuere susceptible de este recurso.

2. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente a continuación de su notificación en estrados o de la del auto que niega total o parcialmente la reposición. De inmediato, el juez o magistrado dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales, con el fin de que se pronuncien, y a continuación, resolverá si lo concede o no, de todo lo cual quedará constancia en el acta.
3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.

De la sustentación se dará traslado por secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Los términos serán comunes si ambas partes apelaron. Este traslado no procederá cuando se apele el auto que rechaza la demanda o niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente a despacho y el juez o magistrado ponente concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

4. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

Artículo 28. Modificase el artículo 245 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 245. Queja. Este recurso se interpondrá ante el superior cuando no se conceda, se rechace o se declare desierta la apelación, para que esta se conceda, de ser procedente. Asimismo, cuando no se concedan los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia previstos en este código.

Para su trámite e interposición se aplicará lo establecido en el artículo 353 del Código General del Proceso.

Artículo 29. Modificase el artículo 246 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 246. Súplica. El recurso de súplica procede contra los siguientes autos dictados por el magistrado ponente:

1. Los siguientes autos dictados en el curso de cualquier instancia: los comprendidos en los numerales 3 a 7 del artículo 243; los que nieguen el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente, y los que declaren la falta de competencia o de jurisdicción.
2. Los enlistados en los numerales 1 y 2 del artículo 243 de este código cuando sean dictados en el curso de la única instancia, o durante el trámite de la apelación o de los recursos extraordinarios.

3. Los que durante el trámite de la apelación o de los recursos extraordinarios, los rechace o declare desierto.
4. Los que rechacen de plano la extensión de jurisprudencia.

Este recurso no procede contra los autos mediante los cuales se resuelva la apelación o queja.

La súplica se surtirá en los mismos efectos previstos para la apelación de autos. Su interposición y decisión se sujetará a las siguientes reglas:

- a) El recurso de súplica podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá interponer recurso de súplica contra el nuevo auto, si fuere susceptible de este último recurso;
- b) Si el auto se profiere en audiencia, el recurso deberá interponerse y sustentarse oralmente a continuación de su notificación en estrados o de la del auto que niega total o parcialmente la reposición. De inmediato, el magistrado ponente dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales, con el fin de que se pronuncien, y a continuación ordenará remitir la actuación o sus copias al competente para decidir, según el efecto en que deba surtirse;
- c) Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral este término será de dos (2) días.

El escrito se agregará al expediente y se mantendrá en la secretaría por dos (2) días a disposición de los demás sujetos procesales, sin necesidad de auto que así lo ordene. Este traslado no procederá cuando el recurso recaiga contra el auto que rechaza la demanda, o el que niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo. Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente o sus copias al competente para decidir, según el efecto en que deba surtirse;

- d) El recurso será decidido por los demás integrantes de la sala, sección o subsección de la que haga parte quien profirió el auto recurrido. Será ponente para resolverlo el magistrado que sigue en turno a aquel;
- e) En aquellos casos en que el recurrente no sustente el recurso, el juez o magistrado ponente, de plano, se abstendrá de darle trámite.

Artículo 30. Modificase el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación

contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia.
2. Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso, siempre y cuando lo solicite la parte condenada, caso en el cual esta parte deberá proponer fórmula conciliatoria.

Esta audiencia también se llevará a cabo cuando la parte condenada sea una entidad pública y lo pidan el agente del Ministerio Público o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Para su procedencia deberá acreditarse que solicitaron a la entidad pública condenada, mediante escrito debidamente sustentado, que propusiera una fórmula conciliatoria.

Las peticiones anteriores podrán formularse hasta antes de que se decida sobre la concesión del recurso.

La asistencia a esta audiencia será obligatoria por parte de los apoderados. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.

3. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior. Recibido el expediente por el superior, este decidirá sobre su admisión si encuentra reunidos los requisitos.
4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.
5. Si fuere necesario decretar y practicar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. Si no se solicitaron pruebas en segunda instancia, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del auto admisorio del recurso, el secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia.
6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia.

7. La sentencia se dictará dentro de los veinte (20) días siguientes. En ella se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento.

Artículo 31. Adiciónase un inciso final al artículo 249 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

Las reglas de competencia previstas en los incisos anteriores también se aplicarán para conocer de la solicitud de revisión de las decisiones judiciales proferidas en esta jurisdicción, regulada en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Artículo 32. Modificase el artículo 253 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 253. Trámite. Recibido el expediente, el magistrado ponente resolverá sobre la admisión del recurso. Si este se declara inadmisibles por no reunir los requisitos formales exigidos en el artículo 252, se concederá al recurrente un plazo de cinco (5) días para subsanar los defectos advertidos.

El recurso se rechazará cuando:

1. No se presente en el término legal.
2. Haya sido formulado por quien carece de legitimación para hacerlo.
3. No se subsanen en término las falencias advertidas en la inadmisión.

Admitido el recurso, este auto se notificará personalmente a la otra parte y al Ministerio Público para que lo contesten dentro de los diez (10) días siguientes, si a bien lo tienen, y pidan pruebas.

Dentro de este trámite no se podrán proponer excepciones previas y tampoco procederá la reforma del recurso de revisión.

Parágrafo. En ningún caso, el trámite del recurso de revisión suspende el cumplimiento de la sentencia.

Artículo 33. Modificase el artículo 255 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 255. Sentencia. Vencido el período probatorio se dictará sentencia.

Si el competente encuentra fundada alguna de las causales de los numerales 1 a 4 y 6 a 8 del artículo 250 de este código, o la del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, invalidará la sentencia revisada y dictará la que en derecho corresponde.

En la sentencia que invalide la decisión revisada se resolverá sobre las restituciones, cancelaciones, perjuicios, frutos, mejoras, deterioros y demás consecuencias de dicha invalidación. Si en el expediente no existiere prueba para imponer la condena en concreto, esta se hará en abstracto y se dará cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 193 de este código.

Si halla fundada la causal del numeral 5 del señalado artículo 250, o la del literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, declarará la nulidad de la sentencia o de la actuación afectada con la causal que dio lugar a la revisión, y devolverá el proceso a la autoridad judicial de origen para que rehaga lo actuado o dicte sentencia de nuevo, según corresponda.

Si se declara infundado el recurso, se condenará en costas y perjuicios al recurrente.

Artículo 34. Modificase el artículo 257 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 257. Procedencia. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales administrativos y por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, tanto para los procesos que se rigen por el Decreto 01 de 1984 como para aquellos que se tramitan por la Ley 1437 de 2011.

Tratándose de sentencias de contenido patrimonial o económico diferentes a las proferidas en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, el recurso procederá siempre que la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda de los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso:

1. Doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad.
2. Doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales.
3. Cuatrocientos cincuenta (450) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos sobre contratos de las entidades estatales, en sus distintos órdenes.
4. Cuatrocientos cincuenta (450) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de reparación directa y en la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o exservidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas.

Este recurso no procederá para los asuntos previstos en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución Política.

Artículo 35. Modificase el artículo 259 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 259. Competencia. Cuando el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia se interponga contra una sentencia de un tribunal administrativo, conocerá la respectiva sección de

la Sala de lo Contencioso Administrativo, según el reglamento del Consejo de Estado en atención a su especialidad. Si la sentencia recurrida es de una sección o subsección, conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o sus salas especiales de decisión, si así lo define el reglamento.

Artículo 36. Modificase el artículo 261 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 261. *Interposición.* El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien expidió la providencia, a más tardar dentro los diez (10) días siguientes a su ejecutoria.

Si el recurso se interpuso y sustentó en término, el ponente lo concederá dentro de los cinco (5) días siguientes y ordenará remitir el expediente al competente para resolverlo. De lo contrario, lo rechazará o declarará desierto, según el caso.

La concesión del recurso no impide la ejecución de la sentencia, salvo cuando haya sido recurrida totalmente por ambas partes y por los terceros reconocidos en el proceso. Sin embargo, cuando el recurso no comprenda todas las decisiones, se cumplirá lo no recurrido. Lo anterior, sin perjuicio de lo regulado en el artículo 264 de este código.

Artículo 37. Modificase el artículo 263 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 263. *Cuantía del interés para recurrir.* Cuando sea necesario tener en cuenta el valor del interés para recurrir y este no aparezca determinado, antes de resolver sobre la concesión del recurso, el ponente en el tribunal o en la sección o subsección del Consejo de Estado, según el caso, dispondrá que aquel se justiprecie por un perito, dentro del término que le señale y a costa del recurrente.

Si por culpa de este no se practica el dictamen, se declarará desierto el recurso. El dictamen no es objetable. Denegado el recurso o declarado desierto, el interesado podrá recurrir en queja ante el competente para resolver el recurso extraordinario.

Artículo 38. Modificase el artículo 264 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 264. *Suspensión de la sentencia recurrida.* Cuando el recurrente fuere único, este podrá solicitar que se suspenda el cumplimiento de la providencia recurrida, para lo cual deberá prestar caución dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del auto que la ordene, con el fin de responder por los perjuicios que se llegaren a causar. La naturaleza y el monto para prestarla serán fijados por el ponente de la decisión recurrida en el tribunal o en el Consejo de Estado, según sea el caso.

Si la caución prestada es suficiente se decretará la suspensión del cumplimiento de la sentencia en el mismo auto que conceda el recurso. Si el recurrente no otorga la caución en la forma y términos ordenados, continuará el trámite del

recurso, pero no se suspenderá la ejecución de la sentencia.

Artículo 39. Modificase el artículo 265 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 265. *Admisión del recurso.* Concedido el recurso y remitido el expediente a la sala o sección competente del Consejo de Estado, se someterá a reparto según el reglamento.

Si el recurso reúne los requisitos legales, el magistrado ponente lo admitirá. Si carece de los requisitos consagrados en el artículo 262, señalará los defectos para que el recurrente los subsane en el término de cinco (5) días, si este no lo hiciere, lo rechazará y ordenará devolver el expediente al despacho de origen.

El recurso también será rechazado cuando fuere improcedente, pese a haberse concedido.

Parágrafo. El recurso se rechazará de plano y se condenará en costas al recurrente, cuando no se fundamente directamente en una sentencia de unificación jurisprudencial o cuando sea evidente que esta no es aplicable al caso.

Artículo 40. Modificase el artículo 267 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 267. *Efectos de la sentencia.* Si prospera el recurso, total o parcialmente, la sala anulará, en lo pertinente, la providencia recurrida y dictará la que deba reemplazarla o adoptará las decisiones que correspondan. Si el recurso es desestimado, se condenará en costas al recurrente.

Cuando el Consejo de Estado anule una providencia que se cumplió en forma total o parcial, declarará sin efecto los actos procesales realizados con tal fin, y dispondrá que el juez de primera o única instancia proceda a las restituciones y adopte las medidas a que hubiere lugar.

Además, el Consejo de Estado ordenará que en el auto de obediencia a lo resuelto en el recurso extraordinario se cancele la caución de que trata el artículo 264. Si el recurso de unificación de jurisprudencia no prospera, la caución seguirá amparando los perjuicios causados, los cuales se liquidarán y aprobarán mediante incidente, ante el despacho de primera o única instancia, según el caso. Este deberá proponerse dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior.

Artículo 41. Modificase el artículo 268 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 268. *Desistimiento.* El recurrente podrá desistir del recurso mientras no se haya dictado resolución judicial que ponga fin al mismo. Si el desistimiento solo proviene de alguno de los recurrentes, el recurso continuará respecto de las personas no comprendidas en el desistimiento.

El desistimiento debe ser incondicional, salvo acuerdo de las partes, y solo perjudica a los solicitantes y a sus causahabientes.

A la solicitud le serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 316 del Código General del Proceso, en lo pertinente, incluida la condena en costas.

Cuando el recurrente sea una entidad, órgano u organismo estatal, el desistimiento deberá estar suscrito por el apoderado judicial con autorización previa y escrita de su representante, debidamente acreditado, según lo previsto en el artículo 159 de este código.

Artículo 42. Modificase el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 269. *Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros.* Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este código, el interesado, a través de apoderado, podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado en el que evidencie que se encuentra en similar situación de hecho y de derecho del demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.

Al escrito deberá acompañar copia de la actuación surtida ante la autoridad competente y manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la sola presentación de la solicitud, que no ha acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de obtener el reconocimiento del derecho que se pretende.

Si el escrito no cumple los requisitos, se inadmitirá para que se corrija dentro del término de los diez (10) días siguientes. En caso de no hacerlo, se rechazará la solicitud de extensión.

La petición de extensión se rechazará de plano por el ponente cuando:

1. El peticionario ya hubiere acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de obtener el reconocimiento del derecho que se pretende en la solicitud de extensión.
2. Se haya presentado extemporáneamente.
3. Se pida extender una sentencia que no sea de unificación.
4. La sentencia de unificación invocada no sea de aquellas que reconocen un derecho.
5. Haya operado la caducidad del medio de control procedente o la prescripción total del derecho reclamado.

De cumplir con los requisitos se admitirá la solicitud y del escrito se dará traslado a la entidad frente a la cual se solicita la extensión y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el término común de treinta (30) días, para que aporten las pruebas que consideren pertinentes. La entidad convocada y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solo podrán oponerse a la extensión, por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 de este Código.

Vencido el término de traslado referido anteriormente, las partes y el Ministerio Público podrán presentar por escrito sus alegaciones en el término común de diez (10) días, sin necesidad de auto que lo ordene.

Dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del término anterior, se decidirá la petición. Si la solicitud se estima procedente la Sala ordenará por escrito la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo extendido.

Si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará en la misma decisión con base en las pruebas aportadas.

De no existir acervo probatorio suficiente para la liquidación, la decisión se dictará en abstracto, caso en el cual la liquidación se hará, a petición de la parte interesada, mediante el trámite incidental previsto en el artículo 193 de este código para la liquidación de condenas. El peticionario promoverá el incidente mediante escrito presentado dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión que ordene la extensión, ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer del medio de control en relación con el asunto que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia.

Contra la decisión que liquide el derecho patrimonial procede el recurso de reposición, exclusivamente por desacuerdo en su monto.

Negada la solicitud de extensión, el interesado podrá acudir a la autoridad para que resuelva de fondo el asunto, según las reglas generales, si no lo hubiere decidido con anterioridad. En este caso, el pronunciamiento de la autoridad podrá ser susceptible de control judicial por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando este proceda.

Si ya existiere decisión administrativa de fondo, o si el medio de control procedente no requiere pronunciamiento expreso de la entidad, con la ejecutoria de la providencia que niega la extensión se reanuda el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.

Si el Consejo de Estado encuentra que la solicitud de extensión de jurisprudencia es manifiestamente improcedente condenará en costas al peticionario.

Parágrafo 1°. La sola decisión sobre extensión de jurisprudencia no será causal de impedimento o recusación del funcionario judicial.

Parágrafo 2°. En ningún caso se tramitará el mecanismo de extensión de jurisprudencia si la materia o asunto no es de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, según las reglas previstas en los artículos 104 y 105 de este código.

Artículo 43. Modificase el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 271. *Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia.* Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia que ameriten la expedición de una sentencia o auto de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo o de decisión interlocutoria. Dicho conocimiento podrá asumirse de oficio; por remisión de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, o de los tribunales; a solicitud de parte, o por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del Ministerio Público. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia.

En estos casos, corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias y autos de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de sus secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias y autos de unificación en esos mismos eventos, en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación, o de los tribunales, según el caso. Las decisiones que pretendan unificar o sentar jurisprudencia sobre aspectos procesales que sean transversales a todas las secciones del Consejo de Estado, solo podrán ser proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Para asumir el trámite a solicitud de parte o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la petición deberá formularse hasta antes de que se registre ponencia de fallo. Si la petición proviene de un consejero de Estado, del tribunal administrativo, o del Ministerio Público, esta podrá formularse sin la limitación temporal anterior. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solo podrá solicitarlo cuando previamente haya intervenido o se haya hecho parte dentro del proceso.

La petición contendrá una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

La petición que se formule para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión.

La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.

Parágrafo. El Consejo de Estado implementará un mecanismo electrónico que permita comunicar y alertar a sus integrantes, en tiempo real, sobre aquellas materias o temas que estén en trámite en la Corporación, y que por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, puedan ser propuestos para ser asumidos de oficio por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, para los fines previstos en este artículo y en el artículo 111 de este código.

Este mecanismo también permitirá que los juzgados y tribunales del país informen sobre procesos en trámite en los respectivos distritos judiciales, que por tener circunstancias similares, puedan ser asumidos por el Consejo de Estado para los fines de este artículo.

Artículo 44. Modificase el artículo 298 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 298. *Procedimiento.* Una vez transcurridos los términos previstos en el artículo 192 de este código, sin que se haya cumplido la condena impuesta por esta jurisdicción, el juez o magistrado competente, según el factor de conexidad, librará mandamiento ejecutivo según las reglas previstas en el Código General del Proceso para la ejecución de providencias, previa solicitud del acreedor.

Si el título lo constituye una conciliación aprobada por esta jurisdicción o un laudo arbitral en que hubiere sido parte una entidad pública, el mandamiento ejecutivo se librará, previa solicitud del acreedor, una vez transcurridos seis (6) meses desde la firmeza de la decisión o desde la fecha que en ella se señale, bajo las mismas condiciones y consecuencias establecidas para las sentencias como título ejecutivo. En este caso, se observarán las reglas establecidas en el Código General del Proceso para la ejecución de providencias judiciales.

Si la ejecución se inicia con título derivado de conciliación aprobada por esta jurisdicción, se aplicará el factor de competencia por conexidad. Si la base de ejecución es un laudo arbitral, operarán los criterios de competencia por cuantía y territorial, definidos en este código.

Parágrafo. La actuación que origine el mandamiento ejecutivo se registrará en las estadísticas como un proceso ejecutivo independiente.

Artículo 45. Modificase el artículo 299 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 299. *De la ejecución en materia de contratos.* Salvo lo establecido en este código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán

las reglas establecidas en el Código General del Proceso para el proceso ejecutivo.

El juez competente se determinará de acuerdo con los factores de competencia territorial y de cuantía, establecidos en este código.

Artículo 46. *Creación de nuevos despachos y dotación de recursos para su funcionamiento.* Con el fin de lograr la adecuada transición del nuevo régimen de competencias previsto en esta ley, el Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, y el Consejo de Estado deberán realizar los análisis necesarios y tomar las decisiones correspondientes, por lo menos, en los siguientes asuntos:

1. Cálculo de la demanda esperada de servicios de justicia.
2. Creación de nuevos despachos judiciales con el personal requerido y su distribución a nivel de circuitos y distritos judiciales, de acuerdo con: (i) las nuevas competencias y demás aspectos de la reforma, y (ii) las cargas razonables de trabajo proyectadas por cada despacho, tribunal o corporación de la jurisdicción. En todo caso, se creará, como mínimo, un juzgado administrativo en cada uno de los circuitos en que está distribuida la Jurisdicción Ordinaria y un tribunal administrativo en cada departamento del país.
3. Definición y dotación de la infraestructura, recursos físicos y tecnológicos necesarios para el funcionamiento de los nuevos juzgados administrativos y despachos de magistrados que se requieran para la efectiva aplicación de esta ley.
4. Planes de capacitación a los jueces, magistrados y demás servidores judiciales.

En aquellos aspectos en los que se requiera, se escuchará el concepto previo de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, en los términos que establezca la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

Con el fin de incrementar el número de cargos y despachos judiciales requeridos para atender los cambios de competencia efectuados en esta ley, no serán aplicables a la Rama Judicial las restricciones a las que se refiere el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019.

La nueva planta de cargos se creará y hará efectiva una vez que el Gobierno Nacional garantice las apropiaciones presupuestales necesarias para ello.

Artículo 47. *Derogaciones.* Deróganse las siguientes disposiciones a partir de la vigencia de esta ley: el inciso 4° del artículo 192; la expresión “Dicho auto es susceptible del recurso de apelación” del artículo 193; el artículo 226; el inciso 2° del artículo 232; el inciso 2° del artículo

240; y el inciso final del artículo 276 de la Ley 1437 de 2011; y los artículos 612 y 616 de la Ley 1564 de 2012.

Artículo 48. *Régimen de vigencia y transición normativa.* Las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de promulgada esta ley.

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las demás reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su promulgación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

Margarita Cabello Blanco
Ministra de Justicia y del Derecho

Luz Jeannette Bermúdez Bermúdez
Presidenta
Consejo de Estado



PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el marco de la estrategia planteada por el Consejo de Estado, y en armonía con los planes fijados por el Gobierno nacional, con el fin de lograr la reforma que requiere el sistema judicial para hacerlo más ágil y cercano al ciudadano, se propone la revisión y ajuste de algunos aspectos del procedimiento que se surte ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, según las estadísticas actuales existen índices de congestión elevados en casi todos los despachos judiciales del país, lo que ha limitado en forma notoria el derecho fundamental de acceso eficiente y oportuno a la administración de justicia.

Los indicadores de gestión de la Rama Judicial con corte al primer semestre del año 2017,¹ revelan que los niveles de congestión se mantienen en el tiempo y los índices de evacuación total y parcial² han descendido “[...] pese al esfuerzo de los servidores judiciales representado en un volumen de egresos superior al promedio [...]”³. Esto se debe a la gran demanda del servicio de justicia por parte de los habitantes del territorio nacional. Lo anterior ha conllevado a la pérdida de credibilidad en el sistema judicial dado que, aunque se resuelven los casos, la decisión se produce de manera tardía,⁴ la cual en muchos casos es ineficaz.

Algunas reformas hechas en la última década han contribuido a avanzar en el tema, entre ellas, la expedición de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), cuya vigencia inició el 2 de julio de 2012. Con este código se implementó el proceso por audiencias en el proceso contencioso administrativo, igualmente, se consagraron normas modernas en materia del trámite de los procedimientos administrativos.

Este instrumento ha brindado legitimidad al proceso judicial porque el juicio por audiencias garantiza a las partes la plena realización de la concentración, publicidad e intermediación,

principios procesales que fortalecen la lealtad y franca interlocución entre el juez y las partes. Por ello, en términos generales, puede afirmarse que es un magnífico código.

Sin embargo, es un hecho aceptado en la comunidad jurídica y judicial que, en relación con las competencias asignadas, se han generado varias dificultades por la sobrecarga de asuntos que conoce el Consejo de Estado como juez de instancia, situación que ha impedido que ejerza contundentemente su labor de órgano unificador de la jurisprudencia. Por esta razón, un eje central de este proyecto de ley se refiere a varios ajustes normativos en esta materia, que tendrán por objeto redistribuir armónicamente las competencias entre los jueces administrativos, tribunales administrativos y Consejo de Estado.

Por otro lado, también el código presenta algunas antinomias y ambigüedades que generan inseguridad jurídica y dificultan el acceso a la administración de justicia. En efecto, varios estudios adelantados por el Consejo de Estado con apoyo en la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla han demostrado que la hermenéutica de la Ley 1437 de 2011 no ha sido uniforme en el país, razón por la cual han proliferado tesis interpretativas, a veces contradictorias, que han generado cierto grado de incertidumbre procesal no deseable en la actividad judicial.⁵ Estas dificultades interpretativas, que aún son objeto de análisis y esperan solución, han incrementado la carga de procesos en el órgano de cierre pese a las orientaciones jurisprudenciales al momento de resolver los recursos que diariamente conoce y resuelve.

Así mismo, al entrar en vigencia la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso,⁶ se han incrementado las dudas porque la remisión normativa se ha complejizado. La regulación especial –a veces incompleta– de algunas instituciones procesales en la Ley 1437 de 2011, dificulta la concordancia con el Código General del Proceso, porque fueron eliminadas o cambiaron ostensiblemente en esta última codificación. De allí que la remisión general prevista en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 al Código

¹ Últimos indicadores publicados en la página web institucional de la Rama Judicial. Datos recuperados el 21 de junio de 2019 de: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/14652023/Indicadores+P%C3%A1gina.pdf/a8e0c049-6bc0-4e41-9635-9e65b297f652>.

² Estos índices toman en cuenta la acumulación de procesos que se genera en los despachos judiciales.

³ En el año 2012 la evacuación total de procesos era del 44% y al primer semestre de 2017 era del 34%, igualmente el índice de evacuación parcial descendió del 84.1% en 2012 a 77.5% en 2017. Este informe enseña, además, que el porcentaje de despachos permanentes que se encuentran en prioridad 1 con necesidad de intervención inmediata por el alto volumen de expedientes represados, permanece en el tiempo entre el 46% en 2012 y el 45% en 2017.

⁴ De acuerdo con las encuestas sobre legitimidad y credibilidad publicadas por la Corporación Excelencia en la Justicia –Fuente Gallup Poll Colombia–, la opinión ciudadana acerca del sistema judicial en Colombia ha crecido en desfavorabilidad al pasar de un 55% en febrero de 2010 a un 80% en diciembre de 2018, correlativamente la favorabilidad ha disminuido del 38% al 17% en el mismo periodo. Datos recuperados el 21 de junio de 2019 de: <http://www.cej.org.co/index.php/legitimidad-credibilidad/opinion-ciudadana-acerca-del-sistema-judicial>.

⁵ Entre muchas otras dificultades interpretativas se enuncian, a título de ejemplo, a) la evidente contradicción entre lo dispuesto en el artículo 226 y el numeral 7 del artículo 243 sobre autos apelables y b) la que existe entre los artículos 180 numeral 9 y 229 y siguientes del código con lo regulado en el artículo 125 sobre competencia para proferir decisiones sobre medidas cautelares. Todo, conforme se verá más adelante en la presente exposición de motivos.

⁶ Sobre las dificultades interpretativas en la remisión y aplicación de ciertas normas del Código General del Proceso en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ver auto del 25 de junio de 2014 de la Sala Plena del Consejo de Estado. Radicación: 25000233600020120039501 (IJ). Número interno:

de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), y las demás remisiones especiales no brindan al juez administrativo condiciones coherentes de interpretación normativa.

Por otra parte, el éxito de los planes de descongestión en los juzgados y tribunales respecto de los procesos iniciados en vigencia del Decreto 01 de 1984 también incrementó el número de procesos de conocimiento en segunda instancia y por vía de recursos extraordinarios en el Consejo de Estado, lo que ha ocasionado que esta corporación tenga represadas muchas de las decisiones de segunda instancia y de los recursos extraordinarios.

Para encontrar soluciones efectivas se han realizado diversos foros, encuentros y eventos regionales y nacionales con la participación de la comunidad judicial, académica y de abogados litigantes, incluso de la ciudadanía,⁷ en los cuales se visualizaron un sinnúmero de dificultades procesales y también propuestas para mejorar el actual procedimiento, muchas de las cuales se materializaron en el presente proyecto de ley.

Con miras a lograr estos cometidos y luego de escuchar múltiples opiniones de expertos doctrinantes, instituciones públicas, abogados litigantes, de la misma judicatura, y de interpretar las voces de la ciudadanía que reclama una justicia

más eficiente y cercana, el Consejo de Estado y el Gobierno nacional consideran necesario plantear varias modificaciones que se condensan en el articulado del proyecto y que reflejan una reforma orientada a los aspectos que se relacionan a continuación.

I. Lograr un equilibrio armónico en las competencias de los jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de garantizar la doble instancia, decisiones más cercanas a los ciudadanos y fortalecer la función unificadora de jurisprudencia del Consejo de Estado

Es paradójico ver que en la actualidad el órgano cúspide de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que se debe ocupar de trazar líneas de interpretación y resolver controversias entre los distintos tribunales y jueces administrativos, ocupe la mayor parte del tiempo en resolver asuntos y controversias de instancia que pueden ser dilucidadas ante los despachos de menor jerarquía.

En efecto, dada la distribución actual de la carga laboral derivada de las normas de competencia, se presenta lo que denominamos la «pirámide invertida» en la cual el Consejo de Estado tramita el mayor número de procesos en relación con el número de despachos con que cuenta, en comparación con los demás despachos de la jurisdicción:

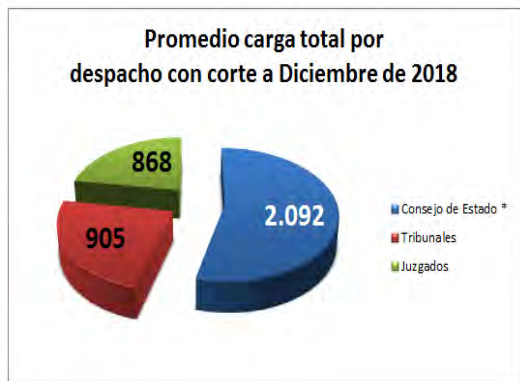


* Solo incluye Sala de lo Contencioso Administrativo.

Reglamentaria del Consejo de Estado delegada por la Sala Plena de la corporación, que se llevaron a cabo los días 21 y 27 de marzo, 3 y 26 de abril, y 5 de junio de 2017, 26 de febrero, 5 y 20 de marzo, 9, 16 y 26 de abril, 5, 12 y 18 de junio, 16 de julio, 3 de septiembre, 22 y 29 de octubre de 2018, y de la Comisión Normativa los días 20 y 26 de marzo 2019, 1, 8 y 24 de abril, 8 de mayo, 25 de junio y 8 de julio de 2019, las cuales contaron con la participación activa del Ministerio de Justicia y del Derecho durante lo corrido del año 2019; (xi) Encuentros regionales y el Primer Encuentro Nacional denominados Somos Sección Segunda, Consejo de Estado Diálogos con la comunidad, llevados a cabo durante los días 2 y 3 de agosto en Santa Marta, 30 y 31 de agosto en Manizales, 11 y 12 de octubre en Medellín, 18 y 19 de octubre en Neiva, 1 y 2 de noviembre en Cali, 8 y 9 de noviembre en Sincelejo y 29 y 30 de noviembre de 2018 en Bogotá, D. C.

49.299 Demandante: Café Salud Entidad Promotora de Salud S. A.

⁷ En especial, se apoya en los siguientes documentos: (i) Relatoría de los paneles desarrollados en el XXI Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo –Paipa, 30 de septiembre al 2 de octubre de 2015–; (ii) Informe de la investigación realizada por los formadores de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla titulado “Monitoreo de la Ley 1437 e integración normativa con el CGP –Fase II, 2014-2015–,” en el que se analizaron las prácticas procesales más relevantes de los despachos judiciales del país; (iii) Módulo “Audiencia Inicial y Audiencia de Pruebas, Ley 1437” publicado por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, con autoría de William Hernández Gómez; (iv) Seminario de conclusiones realizado en la ciudad de Medellín los días 2 al 4 de diciembre de 2016, en el que participaron varios consejeros y los formadores de la Escuela Judicial; (v) “Manifiesto de Manizales” resultado del VII Encuentro Regional de Caldas, Antioquia, Quindío y Risaralda, realizado entre el 6 y 7 de noviembre de 2014; (vi) Informe sobre la mesa de ajuste normativo, 18 de diciembre de 2012, formadores de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla; (vii) Comisiones sobre la reforma de la Ley 1437 de 2011 del Consejo de Estado reunidas en Paipa el 17 de agosto de 2016; (viii) Taller sobre dificultades procesales de la Ley 1437 de 2011 desarrollado durante los días 15, 16 y 17 de febrero de 2017 con una selección de los magistrados de los tribunales administrativos del país y consejeros de Estado, con más experiencia y conocimiento del desarrollo de la oralidad; (ix) Sesiones de la Sala Plena del Consejo de Estado desarrolladas durante los días 1 de noviembre de 2017 (Paipa), 24 de abril, 8 y 16 de mayo y 25 de junio (Paipa) de 2018 y 18 de junio de 2019; (x) Sesiones de la Comisión Constitucional, Legislativa y



* Solo incluye Sala de lo Contencioso Administrativo.

A su vez, la proporción es igual si se revisa el inventario final al año 2018 por cada nivel en la jurisdicción en promedio por cada despacho, como puede verse a continuación.



* Los datos reportados solo incluyen a la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Datos suministrados por la Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura a través de oficio UDAE 19-330 del 21 de febrero de 2019. Se corroboró y corrigió una inconsistencia en el reporte respecto de uno de los despachos de la Sección Segunda.

Otra forma de presentar los datos sobre el promedio de expedientes por despacho con corte a diciembre de 2018, es la siguiente



*Solo incluye Sala de lo Contencioso Administrativo.

Uno de los principales propósitos de la presente reforma es consolidar el querer del legislador, de la jurisdicción, de la ciudadanía y del actual Gobierno nacional en el sentido de que el Consejo de Estado destine sus mayores esfuerzos a fijar líneas claras para la solución de los conflictos y permita unificar ágilmente las diferencias interpretativas en materia procesal y

sustancial, con lo cual se fortalecerá la extensión de jurisprudencia, se les brindará mayor seguridad jurídica y confianza a los ciudadanos y se podrán resolver los litigios con más prontitud. Por ello es necesario reducir las competencias del Consejo de Estado como juez de instancia para que varios procesos sean de conocimiento de los juzgados y tribunales administrativos, quienes pueden tramitarlos con mayor agilidad.

Ese fue el propósito inicial del proyecto de reforma al Código Contencioso Administrativo: “consolidar al Consejo de Estado como un verdadero organismo de unificación”. Sin embargo, en el transcurso de las discusiones del proyecto que culminó con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se mantuvieron las funciones como juez instancia, de modo que no se logró el fortalecimiento deseado de esta Alta Corporación como tribunal de unificación.

En la medida que se trasladen competencias del Consejo de Estado a los tribunales administrativos, será necesario trasladar otras de los tribunales a los jueces administrativos –que componen la base más numerosa de la jurisdicción–, con el fin de que la distribución final de competencias sea armónica y las decisiones sean cercanas al ciudadano, sin que ello implique un vaciamiento total de las competencias del Consejo de Estado, pues conservará en algunos casos la competencia en única o segunda instancia respecto de algunos procesos relevantes y la decisión de recursos extraordinarios.

Según un estudio de tiempos procesales realizado por la Corporación Excelencia en la Justicia para la Rama Judicial⁸ la duración de los procesos judiciales en esta jurisdicción disminuyó con el cambio de sistema procesal que trajo consigo la Ley 1437 de 2011 y la dedicación exclusiva de algunos despachos a estos nuevos procesos.

En efecto, mientras que un proceso escritural en primera instancia duraba en promedio 615 días⁹ y en segunda instancia 1.466 días calendario¹⁰, en los nuevos procesos tramitados por el sistema oral la duración promedio nacional en primera instancia fue de 331 días¹¹ y en segunda instancia fue de 263 días calendario. Esto representa una disminución de tiempos de un 46.2% y 82.1% en cada instancia, respectivamente. Gráficamente podemos representarlo así.

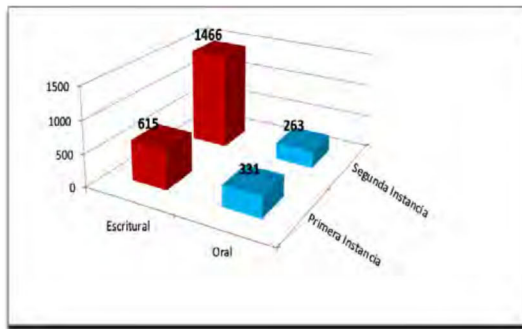
⁸ Corporación Excelencia en la Justicia. Resultado del Estudio de Tiempos Procesales. Tomo I. 2016, recuperado el 20 de septiembre de 2018 de https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0.

⁹ *Ib.* Página 206.

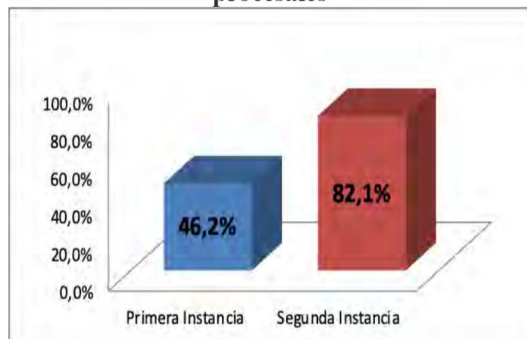
¹⁰ *Ib.* Página 219.

¹¹ *Ib.* Página 224.

Reducción de tiempos procesales en días calendario con el nuevo sistema procesal



Porcentaje de reducción de tiempos procesales



De otra parte, es “[...] notable la diferencia en la duración promedio de la primera instancia cuando esta es asumida por los juzgados administrativos a cuando les compete a los tribunales dado que en el primero de los casos registra 168 días corrientes en promedio menos que en el segundo de ellos [...]”¹², lógica que también es aplicable a los asuntos cuando estos son conocidos por el Consejo de Estado en única instancia, dada la alta carga promedio que se presenta en la Corporación, y además porque en los tribunales y el Consejo de Estado varios de los autos deben ser decididos por la Sala, lo cual retarda la decisión de un proceso.

Por todo lo anterior, y con el fin de lograr una distribución armónica de las competencias que permita mejorar la respuesta en la administración de justicia en esta jurisdicción, se propone lo siguiente:

- a) Trasladar a los tribunales administrativos en primera instancia algunas competencias que actualmente tiene el Consejo de Estado en única instancia en los siguientes procesos:
 - i. Nulidad de actos de certificación o registro¹³,

- ii. Asuntos relativos a la propiedad industrial¹⁴,
- iii. Nulidad y restablecimiento contra los actos administrativos que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos expedidos por el Incoder (Agencia Nacional de Tierras) o la entidad que haga sus veces¹⁵,
- iv. Revisión de actos de extinción del dominio agrario, o contra resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos¹⁶,
- v. Los relacionados con la declaración administrativa de extinción de dominio o propiedad de inmuebles urbanos y de los muebles de cualquier naturaleza¹⁷, y
- vi. Aquellos de nulidad de los actos del Incoder, la Agencia Nacional de Tierras, o la entidad que haga sus veces, en los casos previstos en la ley¹⁸;
- b) Trasladar a los tribunales y jueces en primera instancia algunas competencias que aquellos tienen en única instancia, así:
 - I. Los tribunales conocerán en primera instancia de la nulidad y restablecimiento del derecho que carezca de cuantía contra actos expedidos por autoridades nacionales y departamentales.¹⁹ Cuando estos actos sean expedidos por autoridades del orden distrital o municipal, la competencia corresponderá a los jueces administrativos en primera instancia.²⁰

La nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre reforma urbana²¹ seguirán bajo el

¹⁴ Se traslada al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera.–artículo 152 numeral 15–, actualmente regulada en el numeral 8 del artículo 149 (ver artículo 7 del proyecto).

¹⁵ Actualmente regulada en el numeral 9 del artículo 149, con la reforma se traslada al artículo 152 numeral 16 (ver artículo 7 del proyecto).

¹⁶ Regulada en estos momentos en el numeral 10 del artículo 149. Se traslada al artículo 152 numeral 17 (ver artículo 7° del proyecto).

¹⁷ Artículo 149 numeral 11, que se traslada al artículo 152 numeral 18 (Ver artículo 7° del proyecto).

¹⁸ Prevista actualmente en el artículo 149 número 12, se traslada al artículo 152 numeral 19 (ver artículo 7° del proyecto).

¹⁹ Reforma del artículo 152 numeral 21 (ver artículo 7° del proyecto), actualmente regulado parcialmente en el artículo 151 numeral 1, respecto de actos de autoridades departamentales.

²⁰ Modificación al artículo 155 numeral 14 (ver artículo 9° del proyecto) actualmente regulado en el artículo 151 numeral 1.

²¹ Regulada actualmente en el numeral 8 del artículo 151.

¹² *Ib.* Página 208.

¹³ Actualmente no existe norma que asigne expresamente la competencia para tramitar estos procesos, por lo tanto, en aplicación de los numerales 1 y 14 del artículo 149 se ha interpretado que son de conocimiento del Consejo de Estado, en única instancia. Con el proyecto se traslada al artículo 152 numeral 24 (ver artículo 7° del proyecto).

conocimiento de los tribunales, pero en primera instancia²²;

- c) Incrementar algunas cuantías en los procesos judiciales en asuntos tributarios, de reparación directa, y de nulidad y restablecimiento del derecho, para que la mayor cantidad de asuntos contenciosos sean decididos en los juzgados y tribunales, y así el órgano de cierre sólo los conocerá como juez de instancia en casos excepcionales, así:
- i. La cuantía para fijar la competencia de procesos sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas, se incrementa a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si excede esa suma corresponderá a los tribunales en primera instancia, de lo contrario conocerán los jueces administrativos²³.
 - ii. Se incrementa la cuantía para distribuir la competencia en el medio de control de reparación directa. Los asuntos con cuantía hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes corresponderán a los jueces en primera instancia, si sobrepasan ese valor, la competencia será de los tribunales en primera instancia²⁴.
 - iii. La competencia para conocer de la nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad se regulará así: si la cuantía es superior a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes corresponderá a los tribunales administrativos en primera instancia, de lo contrario conocerán los jueces administrativos²⁵;
- d) Eliminar el factor cuantía como determinante para distribuir competencias en controversias de orden laboral. De esta forma, la mayoría de los asuntos de carácter laboral serán fallados en primera instancia por los jueces administrativos y en segunda instancia por los tribunales²⁶.

Es importante anotar que la forma como se encuentra fijada la competencia por razón de la cuantía en estos asuntos ha ocasionado muchas dificultades, puesto que se atribuye un mayor

número de asuntos a los tribunales y por ende – en segunda instancia– al Consejo de Estado. Para ello basta revisar la siguiente gráfica:



Así mismo, porque la determinación de la competencia en estos procesos se torna traumática dadas las diferentes vertientes interpretativas que se tienen respecto de la fijación de la cuantía cuando hay acumulación de pretensiones laborales y prestacionales y la diversidad de criterios para la aplicación del aparte final del artículo 157 de la Ley 1437 de 2011. Por esta misma razón se elimina el inciso final de esta última norma²⁷.

La propuesta de suprimir el factor cuantía en materia laboral permite acabar la determinación de competencias con base en ella, y así el Consejo de Estado sólo conocerá de estos asuntos por vía de los recursos extraordinarios, o por vía de avocar conocimiento para unificación jurisprudencial, maximizando su labor de tribunal de cierre y unificación (artículos 111 y 271 *ib.*)²⁸;

- e) Consolidar las garantías existentes en el ordenamiento jurídico colombiano y crear la doble instancia en procesos contra altos funcionarios del Estado, tal como ya se hizo en el proceso penal y con el proceso de pérdida de investidura²⁹, así:
 - i. La repetición contra servidores públicos relacionados actualmente en el artículo 149 numeral 13 y párrafo segundo del mismo artículo será conocida en primera instancia por una subsección de la Sección Tercera. La segunda instancia estará a cargo de los demás integrantes de la Sala Plena de la Sección Tercera³⁰.

²⁷ Artículo 11 del proyecto.

²⁸ Reformas contenidas en los artículos 1° y 43 del proyecto.

²⁹ Acto Legislativo 1 y Ley 1881 de 2018. Esta experiencia ha sido exitosa porque garantiza el principio de la doble instancia e imprime celeridad al proceso con mayor cumplimiento de los términos para tramitarlo. Además, ha permitido el fortalecimiento de la función unificadora de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo porque al existir 27 salas especiales de decisión, las posturas jurisprudenciales han sido variadas frente a una misma causal de pérdida de investidura, lo que ha permitido que la Sala Plena estudie con mayor rigor los casos y fije pautas claras en la materia.

³⁰ Modificación del artículo 149 y adición del artículo 149A numeral 1 (artículos 3° y 4° del proyecto).

²² Reforma que se introduce al artículo 152 numeral 20 (ver artículo 7° del proyecto).

²³ Modificación de los artículos 152 numeral 3 y 155 numeral 4 (en los artículos 7° y 9° del proyecto), hoy regulados en los artículos 152 numeral 4 y 155 numeral 4.

²⁴ Reforma a los artículos 152 numeral 5 y 155 numeral 6 (ver artículos 7° y 9° del proyecto), hoy regulados en los artículos 152 numeral 6 y 155 numeral 6.

²⁵ Modificación del artículo 152 numeral 2 y artículo 155 numeral 3 (consultar artículos 7° y 9° del proyecto).

²⁶ Reforma al artículo 152 en el cual desaparece el actual numeral 2, y modificación del artículo 155 numeral 2 (ver artículos 7° y 9° del proyecto).

- ii. La nulidad de actos sancionatorios contra vicepresidente y congresistas³¹ será decidida en primera instancia por una subsección de la Sección Segunda sin atención a la sanción impuesta³². La apelación será resuelta por la Sala Plena, con exclusión de quienes decidieron en primera instancia³³;
- f) Simplificar la competencia relacionada con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos que imponen sanciones disciplinarias. Esto en la medida en que por la complejidad de las reglas existentes en la Ley 1437 de 2011, en su momento la Sección Segunda del Consejo de Estado tuvo la necesidad de proferir un auto para unificar las interpretaciones que había al respecto³⁴; sin embargo, pese a esto aún persisten inconvenientes interpretativos. Para superar lo anterior se propone:
- i. Un esquema de competencias que establezca la doble instancia para todos estos asuntos; por lo tanto, se eliminan algunas atribuciones que actualmente tienen los juzgados, tribunales y el Consejo de Estado en única instancia³⁵.
- ii. El criterio determinante dejará de ser la cuantía de las pretensiones o la autoridad que expidió el acto administrativo, y en cambio se centrará en el tipo de sanción impuesta. Así, cuando se trate de destitución, separación absoluta del cargo o suspensión con inhabilidad especial, se asigna su conocimiento a los tribunales en primera instancia. En los demás casos
- corresponderá a los jueces en primera instancia³⁶.
- iii. Todo sin perjuicio de los asuntos asignados al Consejo de Estado en el artículo 149 A³⁷ de este proyecto de reforma, que conserva esta competencia con garantía de doble instancia solo cuando se demanden actos sancionatorios disciplinarios expedidos contra el vicepresidente de la República o los congresistas³⁸;
- g) Precisar y modificar algunas normas de competencia para el control de actos electorales. Esto con el fin de que sea más sencilla su determinación y ajustar algunos aspectos que originan discusiones e imponen retrasos procesales. El proyecto contiene las siguientes reglas:
- i. Precisar que corresponderá al Consejo de Estado en única instancia la nulidad electoral del acto de llamamiento a ocupar la curul de los cargos enlistados en el artículo 149 numeral 3. En efecto, actualmente la Ley 1437 de 2011 solo se refiere a los actos de elección, pero es una realidad que en muchos casos los ciudadanos demandan los actos de llamamiento a ocupar la vacante, por lo que en aras de garantizar los principios de seguridad jurídica y legalidad se hace necesario disponer una regla expresa de competencia en la materia³⁹.
- ii. Aclarar que el Consejo de Estado conoce en única instancia de la nulidad de actos de elección de gobernadores. En la regulación actual no existe norma expresa al respecto⁴⁰.
- iii. El Consejo de Estado no conocerá de la nulidad de elección de miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de orden nacional y de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales⁴¹. Esta competencia quedará

³¹ Al tratarse de los más altos funcionarios disciplinables de las ramas ejecutiva y legislativa del poder público.

³² Es importante aclarar que las demandas por sanciones disciplinarias contra servidores que son investigados directamente por el Procurador General de la Nación, v.gr. los Ministros, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Gerente del Banco de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contador General, entre otros, se someterán a las reglas de competencia general, esto es: (i) si la sanción es de destitución e inhabilidad general, separación absoluta del cargo o suspensión con inhabilidad especial, conocerán los tribunales en primera instancia, sin importar la autoridad que impuso la sanción; (ii) si la sanción impuesta es distinta a las anteriores, conocerán los jueces administrativos en primera instancia.

³³ Modificación del artículo 149 y adición del artículo 149A numeral 2 (artículos 3° y 4° del proyecto).

³⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda. Auto del 30 de marzo de 2017. Proceso 11001-03-25-000-2016-00674-00(2836-16).

³⁵ Previstas en los artículos 149 numeral 2 inciso 2°, 151 numeral 2 y 154 numeral 2 (artículos 3°, 6° y 8° del proyecto).

³⁶ Artículo 152 nuevo numeral 22, modificación del artículo 154 en el que desaparece el texto del actual numeral 2, y artículo 155 numeral 13 (artículos 7°, 8° y 9° del proyecto).

³⁷ Nuevo artículo 149A numeral 2 (artículo 4° del proyecto), actualmente regulado de única instancia en el artículo 149 numeral 2.

³⁸ Artículo 4° del proyecto.

³⁹ Ver artículo 3° del proyecto. Téngase en cuenta que los conceptos de elección y llamamiento son diferentes. Aunque ambos actos son electorales, se producen en momentos y por causas distintas. Mientras el acto de elección se da, como su nombre lo indica, por la propia elección, el de llamamiento se produce en virtud de la vacante que se genera en la corporación pública por la ausencia definitiva de la persona electa.

⁴⁰ Según reforma del artículo 149 numeral 3 (artículo 3° del proyecto).

⁴¹ *Ib.*

asignada a los tribunales administrativos en primera instancia⁴².

- iv. Precisar que la nulidad electoral procederá para todos los actos de nombramiento cuando no exista pretensión de restablecimiento del derecho. La ausencia de tal previsión legislativa en la actualidad ha generado discusiones interpretativas y confusión al momento de determinar el medio de control procedente y los requisitos de procedibilidad.

En efecto, la dificultad se genera cuando se controvierte un nombramiento y se formula pretensión de restablecimiento subjetivo de algún derecho, porque existe la discusión sobre si en estos casos procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho o un proceso contencioso subjetivo electoral. Lo indicado allí es que el proceso siga la vía ordinaria (nulidad y restablecimiento del derecho) y no la especial consagrada para el medio de control de nulidad electoral, tal como lo ha advertido en múltiples oportunidades la Sección Quinta del Consejo de Estado⁴³. La propuesta hace esta precisión porque la nulidad declarada en el proceso electoral no produce el resarcimiento del derecho de la persona afectada con el acto nulo⁴⁴.

- v. El párrafo del artículo 149 contenido en el artículo 3° del proyecto precisará que la Corte Suprema de Justicia también conoce de la nulidad de elección de aquellos servidores respecto de los cuales el elegido o nombrado haya sido postulado por el Consejo de Estado.
- vi. Las competencias reguladas en los numerales 9 a 13 del actual artículo 151 que regulan competencias sobre nulidad electoral, se compilan en un solo numeral (artículo 151 numeral 6). Por esta razón en la nueva redacción del artículo desaparecen las reglas autónomas contenidas en estos numerales⁴⁵.
- vii. Adiciona expresamente las siguientes reglas de competencia que no estaban reguladas en la norma actual, a saber:
1. Nulidad del acto que declare los resultados del referendo, plebiscito y consulta popular en los distintos órdenes. Si es nacional corresponderá al Consejo de Estado en única instancia –artículo 149 numeral

2–⁴⁶. Si es departamental o municipal, corresponderá a los tribunales en primera instancia –artículo 152 núm. 7 lit. d–⁴⁷.

2. Nulidad del acto de nombramiento del Viceprocurador General de la Nación, del Vicecontralor General de la República, del Vicefiscal General de la Nación y del Vicedefensor del Pueblo, que corresponderá al Consejo de Estado en única instancia –artículo. 149 núm. 4–⁴⁸.
3. La nulidad del acto electoral que declare los resultados de la revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes será competencia de los tribunales en primera instancia⁴⁹.
4. La nulidad de elección por voto popular de los jueces de paz y de los jueces de reconsideración corresponderá a los jueces en primera instancia⁵⁰.

La competencia residual de la nulidad electoral será de los jueces administrativos en primera instancia, siempre y cuando el asunto no esté asignado expresamente al Consejo de Estado o a los tribunales administrativos⁵¹.

La propuesta establece que la mayoría de las nulidades de elecciones por voto popular quedan asignadas en primera instancia a los tribunales, salvo la regla a que hace alusión el anterior numeral y los asignados expresamente al Consejo de Estado en única instancia;

- h) Trasladar a los tribunales administrativos en primera instancia los siguientes asuntos que hoy son competencia del Consejo de Estado en única instancia: i) competencia para conocer de la nulidad y restablecimiento del derecho que carezca de cuantía contra actos expedidos por autoridades del orden nacional⁵² y ii) aquellos otros asuntos de carácter contencioso para los que no haya regla especial de competencia si la entidad involucrada es del orden nacional o departamental⁵³. En ambos casos si los actos son expedidos o las controversias involucran solo autoridades del orden municipal o distrital, la competencia será

⁴² Esta reforma está contenida en el artículo 3° del proyecto.

⁴⁷ Ver el artículo 7° del proyecto.

⁴⁸ Ver el artículo 3° del proyecto.

⁴⁹ Artículo 152 numeral 7 lit. e) (ver el artículo 7° del proyecto).

⁵⁰ Artículo 155 numeral 9 y artículo 152 numeral 7 lit. a), (contenida en los artículos 7° y 9° del proyecto).

⁵¹ Artículo 155 numeral 9. (ver el artículo 9° del proyecto).

⁵² Regulada actualmente en el inciso 2° del numeral 2 del artículo 149, de cuya redacción desaparece según se observa en el artículo 3° del proyecto. Se consagra en el artículo 152 numeral 21, según el artículo 7° del proyecto.

⁵³ Actualmente está regulada en el artículo 149 número 14 y se traslada al artículo 152 numeral 25 (ver el artículo 7° del proyecto).

⁴² De acuerdo con la reforma propuesta al artículo 152 numeral 7 lit. a), (artículo 7° del proyecto).

⁴³ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de septiembre 15 de 2016, Radicación 11001-03-28-000-2015-00017-00; auto de julio 19 de 2017, Radicación 17001-23-33-000-2016-00435-02.

⁴⁴ Artículo 151 numeral 6 lit. b), 152 numeral 7 lit. c) y artículo 155 numeral 9 (ver los artículos 6°, 7° y 9° del proyecto).

⁴⁵ Ver el artículo 6° del proyecto.

de los juzgados administrativos en primera instancia⁵⁴;

- i) Incluir competencia expresa para las demandas sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada por servicios, los cuales se asignan a los tribunales administrativos en primera instancia. Lo anterior a raíz de las diversas discusiones que ha generado la falta de una regla expresa sobre la materia⁵⁵;
- j) Retornar a los tribunales en primera instancia la competencia para conocer de los procesos de nulidad simple contra los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal relativos a impuestos, tasas, contribuciones y sanciones relacionadas con estos asuntos⁵⁶;
- k) Distribuir los asuntos sobre nulidad de los actos administrativos de las entidades territoriales y descentralizadas que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma autoridad, a los juzgados y tribunales administrativos. Si los profieren autoridades de carácter distrital o municipal, la competencia corresponderá al juez administrativo en primera instancia⁵⁷. Si los profieren autoridades del orden departamental, la competencia será del tribunal en primera instancia⁵⁸. Esta competencia estaba fijada exclusivamente en los tribunales administrativos en primera instancia⁵⁹.

II. Fortalecer la función unificadora del Consejo de Estado

Como se evidenció en la parte inicial de esta exposición de motivos, la función unificadora del Consejo de Estado se ha dificultado por varias razones: controversias interpretativas en el trámite del recurso extraordinario de revisión porque no se definieron en su regulación las causales de inadmisión, término para corregir el recurso, las

decisiones a adoptar cuando se declara probada una causal⁶⁰, los efectos de su interposición respecto de la sentencia controvertida⁶¹, la competencia para conocer del recurso especial regulado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003⁶² que fue creado cuando no funcionaban los juzgados administrativos⁶³.

Igualmente, no se previó si el nuevo recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procedía contra decisiones proferidas en procesos tramitados con la anterior codificación procesal del Código Contencioso Administrativo y se excluyó que pueda interponerse contra decisiones de las secciones y subsecciones del Consejo de Estado. Este punto es fundamental porque la labor de unificación a través de este recurso no puede excluir decisiones que, aunque fueron proferidas en casos regidos por el anterior código, presentan una contradicción evidente con las sentencias de unificación proferidas por la corporación. Así

⁶⁰ El código no prevé ninguna regla al respecto por lo que se ha discutido si el juez revisor tiene competencia para proferir la sentencia de reemplazo o si, por el contrario, debe enviar el proceso al juez de instancia para que la profiera.

⁶¹ El problema que ha surgido con la integración normativa es si esta debe hacerse con las reglas generales de los procesos ordinarios contenciosos administrativos o si se debe acudir directamente a la regulación que trae el Código General del Proceso sobre el recurso extraordinario de revisión. En la actualidad no existe una posición unificada, para algunos eventos se acude a la Ley 1437 de 2011, para otros a la Ley 1564 de 2012.

⁶² Artículo 20. *Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública.* Las providencias judiciales que ~~en cualquier tiempo~~ hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación. La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse ~~en cualquier tiempo~~ por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

- a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y
- b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables (Apartes tachados inexecutable mediante Sentencia C-157-04).

⁶³ Al respecto existe la discusión sobre si la regla de competencia es la contenida en la norma que creó este mecanismo o aquella que reformó la competencia del recurso extraordinario de revisión prevista en el artículo 249 del código.

⁵⁴ Propuesta de reforma al artículo 155 numerales 14 y 15 (ver el artículo 9° del proyecto).

⁵⁵ Reforma del artículo 152 numeral 23 (artículo 7° del proyecto). Las discusiones pueden observarse en las siguientes decisiones judiciales: Consejo de Estado, Sala Plena, auto de marzo 27 de 2012, Radicado 11001-03-26-000-2010-00029-00(IJ), y Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 13 de febrero de 2014, Proceso 11001-03-26-000-2013-00127-00 (48521).

⁵⁶ Reforma de los artículos 152 numeral 1 inciso 2°, y 155 numeral 1 (ver artículos 7° y 9° del proyecto).

⁵⁷ Modificación del artículo 155 numeral 12 (ver el artículo 9° del proyecto).

⁵⁸ Reforma introducida al artículo 152 numeral 8 (contenida en el artículo 7° del proyecto).

⁵⁹ Artículo 152 numeral 10 del texto actual.

mismo, no se justifica que estén excluidas de este recurso las decisiones adoptadas por las secciones y subsecciones del Consejo de Estado que también pueden contrariar, en algún momento, las decisiones de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con lo cual se garantiza un control horizontal del precedente en esta alta corporación.

De otra parte, en reciente providencia de unificación⁶⁴, la Sección Segunda del Consejo de Estado inaplicó el requisito de la cuantía establecido en la Ley 1437 de 2011 para determinar cuándo procede el recurso de unificación de jurisprudencia en asuntos de naturaleza laboral, postura que es acogida por el presente proyecto de ley y que se armoniza con la propuesta de fijar el conocimiento de los asuntos laborales en cabeza de jueces y tribunales en primera y segunda instancia respectivamente.

Además, no existe una causal específica para evitar que este recurso sea utilizado en forma indiscriminada contra toda decisión y lograr que solo se interponga contra sentencias de única y segunda instancia que se profieran con desconocimiento del precedente establecido en sentencias de unificación. De otra parte, el trámite regulado actualmente se torna engorroso porque existe un término para interponer el recurso ante los tribunales y otro adicional para sustentarlo ante estos, por esta razón se requiere simplificar el trámite para que el recurso se interponga y sustente en un término de 10 días.

Por último, es necesario diseñar un mecanismo que permita que todos los integrantes del Consejo de Estado puedan identificar en tiempo real los asuntos complejos, de importancia y relevancia que requieran decisiones de unificación, porque en este momento no lo hay.

Por otro lado, es necesario establecer la posibilidad de que el Consejo de Estado pueda proferir autos de unificación de jurisprudencia en las mismas eventualidades que existen para las sentencias de unificación. Esto con el fin de que pueda consolidar criterios e interpretaciones en asuntos procesales y sustanciales que se evidencien, a través de este tipo de providencias y no solo en sentencias.

De otra parte, no está previsto un deber expreso para los integrantes de los tribunales y sus respectivas salas de decisión, de llevar a consideración de la sala plena aquellos asuntos en los que se adviertan contradicciones interpretativas al interior del respectivo tribunal y de esta forma se garantice una interpretación armónica y coherente para maximizar los principios de igualdad, confianza legítima y seguridad jurídica. Es decir, es necesario diseñar mecanismos que permitan tomar decisiones armónicas al interior de estas

corporaciones judiciales y que, además, cuando se advierta que las contradicciones se suscitan con otros tribunales del país, se envíe el asunto al Consejo de Estado para que este decida si ejerce su labor de interpretación unificadora con el fin de maximizar los mismos principios citados.

Respecto del mecanismo de extensión de jurisprudencia, como uno de los medios para hacer efectivas las sentencias de unificación, se encuentra que adolece de varias dificultades en su trámite que lo han hecho engorroso e inoperante, porque obliga a realizar audiencias en esta alta Corporación cuando muchos de los casos pueden decidirse desde el estudio de admisión, o por escrito con la revisión de las intervenciones de los sujetos procesales en la solicitud y contestación. Debe recordarse que se trata de un mecanismo en el cual no existe práctica de pruebas, ni controversia probatoria adicional. Por esta razón se requiere incorporar un trámite más ágil, escrito, condicionar su procedencia en determinadas situaciones, establecer causales de rechazo, etc.

Finalmente, con el fin de dar claridad al trámite de unificación de jurisprudencia por solicitud de parte, se establecerá que la parte solo podrá hacer uso de esta facultad hasta antes que se radique ponencia para sentencia. Los magistrados del Consejo de Estado y el Ministerio Público podrán hacerlo sin esta limitación. Igualmente, se determinará que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá pedir que el Consejo de Estado avoque conocimiento de un proceso para que profiera sentencia de unificación de acuerdo con las reglas del artículo 271 de la Ley 1437 de 2011; sin embargo, solo podrá solicitarlo cuando previamente haya intervenido o se haya hecho parte dentro del proceso.

De acuerdo con todo lo anterior, el proyecto contiene las siguientes reformas sobre la materia:

- a) Precisar varias situaciones sobre las que hay dudas dentro del trámite del recurso extraordinario de revisión, que han originado controversias interpretativas⁶⁵, a saber:
 - i. Determinar cuándo se dicta sentencia de reemplazo al decidir el recurso, según las causales de procedencia,
 - ii. Regular causales de inadmisión, el término para corregir la solicitud y las causales de rechazo.
 - iii. Se excluye expresamente la posibilidad de formular excepciones previas y reforma del recurso, como lo regula el Código General del Proceso –artículo 358–.
 - iv. Regular expresamente que la interposición del recurso no suspende el cumplimiento de la sentencia.

⁶⁴ Auto proferido en el Radicado número 15001-23-33-000-2003-00605-01(0288-15) CE-AUJ-005-S2-2019 de 28 de marzo de 2019.

⁶⁵ Esto se observa en la reforma a los artículos 253 y 255, contenidas en los artículos 32 y 33 del proyecto.

- v. Ajustar la competencia del recurso extraordinario especial regulado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 para la revisión de sentencias que hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza, con el fin de aclarar que en estos casos también el recurso puede ser decidido por el Consejo de Estado o los tribunales administrativos, según el juez o corporación que profiera la sentencia recurrida. Este cambio se incorpora en un inciso nuevo al artículo 249⁶⁶;
- b) Introducir los siguientes cambios en el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia:
- i. Eliminar el requisito de la cuantía para la procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia contra sentencias proferidas en asuntos contenciosos en materia laboral⁶⁷.
 - ii. Fortalecer las causales para su rechazo de plano con el fin de que no se abuse de este recurso⁶⁸.
 - iii. Regular expresamente que el recurso procede contra sentencias proferidas en asuntos regulados por el Decreto 01 de 1984 y la Ley 1437 de 2011⁶⁹, y contra sentencias de segunda y única instancia las secciones y subsecciones del Consejo de Estado⁷⁰.
 - iv. Ampliar el término para su interposición a diez días y se incorpora la obligación de sustentarlo en el mismo escrito donde se formula, lo que elimina un trámite intermedio actual innecesario⁷¹.
- v. Ajustar las reglas sobre desistimiento del recurso para hacerlas armónicas con el artículo 316 del Código General del Proceso, y las autorizaciones requeridas en estos casos⁷²;
- c) Agilizar el mecanismo de extensión de jurisprudencia a través de un trámite más expedito, con ello se superan dificultades operativas que actualmente se presentan⁷³. La propuesta pretende realizar precisiones a la redacción del artículo 269⁷⁴ y deroga la reforma introducida a esta norma por el artículo 616 del Código General del Proceso, con el fin de garantizar:
- i. Que haya similitud de situación fáctica y jurídica entre el caso sometido al mecanismo y la sentencia invocada.
 - ii. La obligación de prestar juramento de no haber formulado acción judicial para obtener el mismo derecho pretendido en este trámite.
 - iii. Un trámite para su inadmisión cuando la solicitud no cumpla los requisitos establecidos en el artículo respectivo.
 - iv. Que pueda rechazarse de plano la solicitud cuando: exista discusión judicial en un proceso ordinario sobre el asunto sometido a extensión, sea presentada extemporáneamente, se pretenda extender una sentencia que no sea de unificación, o no reconozca un derecho; o cuando haya operado la caducidad del medio de control o prescripción del derecho reclamado.
 - v. Se precisa el trámite incidental que procede para liquidar el derecho reconocido a través de la extensión de jurisprudencia.
 - vi. Establecer condena en costas cuando la solicitud sea manifiestamente improcedente.
 - vii. Precisar que este mecanismo no procede si la materia o asunto no es de conocimiento

⁶⁶ Adición al artículo 249, visible en el artículo 31 del proyecto.

⁶⁷ Modificación del artículo 257 (ver artículo 34 del proyecto).

⁶⁸ Reforma del artículo 265 (artículo 39 del proyecto).

⁶⁹ Esta regla jurisprudencial fue recordada por la Sección Segunda en auto de 28 de marzo de 2019. Proceso 15001-23-33-000-2003-00605-01(0288-2015).

⁷⁰ Para estos efectos se ajusta el numeral 2 del artículo 111 del código, que regula la competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para resolver el recurso extraordinario de revisión y se incorpora el recurso extraordinario de unificación en este numeral. Ver artículo 1 del proyecto. Igualmente, esta última parte de la reforma conlleva a introducir algunas modificaciones adicionales en otros artículos que regulan el trámite del recurso de unificación de jurisprudencia, con el fin de ajustar la terminología y competencia –artículos 259, 261, 263, 264, 265, 267 y 268, las cuales están contenidas en los artículos 35, 36, 38, 39, 40 y 41 del proyecto de reforma–.

⁷¹ Modificación al artículo 261 (ver artículo 36 del proyecto)

⁷² Reforma introducida al artículo 268, según se observa en el artículo 41 del proyecto.

⁷³ Se acogen varias de las propuestas realizadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado remitidas con oficio OFI18-0003266-DJU-1500 del 6 de febrero de 2018 suscrito por el Director Jurídico Ministerio de Justicia y del Derecho, dirigido a la presidencia del Consejo de Estado.

⁷⁴ Ver artículo 42 del proyecto.

de esta jurisdicción, según las reglas de los artículos 104 y 105 del código.

- viii. Establecer que todo el trámite de la extensión de jurisprudencia deberá hacerse por escrito;
- d) Fortalecer la función de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado y evitar decisiones contradictorias en la jurisdicción a través de las siguientes reglas especiales:
 - i. Consagrar expresamente la posibilidad de proferir autos de unificación en el Consejo de Estado bajo los mismos supuestos que existen para dictar sentencias de unificación. Sin embargo, cuando se trate de asuntos procesales transversales a todas las secciones solo podrán unificarse por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁷⁵.
 - ii. Reformar los numerales 3 y 4 del artículo 111 de la Ley 1437 para hacer concordante esta norma con lo que se propone en el artículo 271 en relación con los autos de unificación. En este punto se corrigen dos imprecisiones de los numerales: la primera, se incorpora la palabra “subsecciones” en el numeral 3 porque según el artículo 271 estas también pueden remitir un asunto para que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unifique jurisprudencia; la segunda, se suprime la misma palabra “subsecciones” al final del numeral 4, porque según lo dispuesto en el artículo 271 la competencia para proferir sentencias de unificación respecto de asuntos que provienen de los tribunales, es de las secciones del Consejo de Estado, sin perjuicio de la competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.
 - iii. Establecer un deber para que los magistrados, salas, secciones o subsecciones de los tribunales lleven a consideración de la sala plena de estas corporaciones o remitan al Consejo de Estado, según sea el caso, aquellas controversias interpretativas que existan sobre un mismo punto de hecho o de derecho. Para el efecto se precisará que cuando existen diferentes posiciones interpretativas sobre el mismo punto entre varios tribunales deberá remitirse el asunto al Consejo de Estado para que decida si avoca conocimiento con el fin de proferir auto o sentencia de unificación en

los términos del artículo 271 y según las competencias previstas allí⁷⁶.

- iv. Incorporar una regla en el artículo 271 para que el Consejo de Estado implemente un mecanismo que permita a los miembros de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conocer las materias o temas de trascendencia o importancia jurídica que estén en trámite en la corporación, de tal suerte que los consejeros puedan advertir oportunamente y proponer que se asuma de oficio la competencia para resolver aquellos asuntos que ameriten una decisión unificación⁷⁷.
- v. Incorporar una regla para que la petición de parte para avocar el conocimiento de un asunto con fines de unificación solo pueda presentarse hasta antes de que se radique ponencia de fallo. Los magistrados y el Ministerio Público no tendrán esta limitación. Además, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solo podrá pedir que un asunto sea objeto de sentencia de unificación, si con anterioridad se ha hecho parte o ha intervenido dentro del proceso⁷⁸.

III. Ajustar las normas sobre recursos ordinarios de reposición, apelación, queja y súplica.

Es conocido dentro de esta jurisdicción que la redacción actual del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 ha dado lugar a múltiples dificultades interpretativas relacionadas con la procedencia o improcedencia de recursos frente a determinadas decisiones porque no es la única norma que regula la apelación, v. gr. el artículo 226 del código permite apelar la decisión que niega o accede a la intervención de terceros, sin embargo, el artículo 243 numeral 7 limita la apelación solo a la decisión que niega esa intervención. También existen otras providencias que no están enlistadas en el artículo 243 y que a la postre son apelables según norma especial, por ejemplo, el artículo 180 numeral 6.

Así mismo, el efecto suspensivo como regla general del recurso de apelación, ha ocasionado que muchos procesos actualmente se encuentren paralizados a la espera de decisiones del órgano superior por la falta de capacidad de respuesta dado el cúmulo de asuntos a su cargo. Esto, pese a que los procesos bien podrían haber continuado

⁷⁵ Reformas que se introducen a los artículos 111, 125 y 271, según se puede ver en los artículos 1º, 2º y 43 del proyecto.

⁷⁶ Parágrafo del artículo 125 que se introduce con el artículo 2º de este proyecto.

⁷⁷ Según el artículo 43 de este proyecto.

⁷⁸ Se modifica el artículo 271 del código. Revisar el artículo 43 del proyecto.

su trámite en primera instancia dada la naturaleza de las decisiones recurridas.

Por esta razón es necesario consagrar el efecto devolutivo como la regla general. El efecto suspensivo será la excepción, solo para determinadas decisiones en cuanto ello sea necesario. Las demás providencias susceptibles de apelación se surtirán en efecto devolutivo. De esta manera se evita que los procesos se paralicen por el llamado *dominus litis*, a la espera de una decisión que se concentra en aspectos que no son medulares para el trámite del proceso y que a la postre, la mayoría de las veces no afectarán la decisión final del caso.

En efecto, en muchas ocasiones las partes consideran que se hacía innecesario insistir en la apelación de autos interlocutorios una vez conocen las decisiones finales del proceso en primera instancia. Con el actual sistema las partes deben esperar a que se resuelvan todas las apelaciones concedidas para que continúe el trámite ante el juez *a-quo* y conocer la decisión del proceso, lo cual pretende corregir este proyecto⁷⁹.

Por ejemplo, actualmente son apelables en efecto suspensivo los autos que deciden – conceden o niegan– las excepciones previas, también es el caso de la providencia que niega una excepción de caducidad y por ende no pone fin al proceso. Estas decisiones se profieren poco después de comenzar la audiencia inicial y, al ser apeladas, no puede el juez o magistrado ponente continuar con el trámite de la audiencia, esto es, no puede proceder a la fijación del litigio, indagar sobre la posibilidad de conciliación, estudiar las medidas cautelares, ni decretar pruebas, hasta tanto se decida por el superior.

También dificulta la interposición de recursos contra una decisión el hecho de que varios artículos del código consagran aisladamente autos que no son susceptibles de recurso alguno, los cuales no son fáciles de identificar. Por esta razón se requiere condensar en un solo artículo, dentro del capítulo de recursos, todas aquellas disposiciones que así lo regulan⁸⁰. También se incorporarán reglas existentes en las normas generales sobre recursos del Código General del

Proceso v. gr. nuevos numerales 3,⁸¹ 4,⁸² 9,⁸³ 12.⁸⁴.

Otro aspecto que ha sido controversial es el hecho de que algunas decisiones que profieren los tribunales solo son susceptibles de reposición y no exista por lo menos un control horizontal de lo decidido ante los demás integrantes de la sala de decisión, pese a que se consideran providencias importantes en el proceso por haber sido consagradas como apelables cuando las profieren los jueces. Por esta razón es necesario que por lo menos exista un control horizontal para minimizar los yerros en este tipo de providencias en el proceso, como lo permite el recurso de súplica, sin que con ello se congestione el órgano cúspide de la jurisdicción⁸⁵.

Un punto específico que ha generado dudas interpretativas ha sido la procedencia de recursos en trámites especiales no regulados en el código porque en algunas decisiones se ha considerado que el artículo 243 excluye cualquier apelación no prevista allí, sin embargo, en otras ocasiones se ha preferido la especialidad en la regulación del respectivo procedimiento para establecer cuál es el recurso procedente. Por esta razón es necesario fijar una regla clara en este sentido⁸⁶.

Por último, el trámite de la apelación, queja y súplica requieren de ciertos ajustes que coadyuvarán a eliminar la incertidumbre regulatoria que afecta los principios de una pronta administración de justicia y seguridad jurídica, y propenden por agilizar su trámite en los procesos que conoce esta jurisdicción. Por todo lo anterior, se proponen las siguientes modificaciones:

- a) El recurso de reposición procederá contra todos los autos salvo norma en contrario y será optativo y subsidiario cuando también proceda apelación o súplica contra la decisión⁸⁷;

⁸¹ Las que deciden los recursos de reposición, salvo que contengan puntos no decididos en el auto recurrido, caso en el cual podrán interponerse los recursos procedentes respecto de los puntos nuevos.

⁸² Las que decidan los recursos de apelación, queja y súplica.

⁸³ Las providencias que decreten pruebas de oficio.

⁸⁴ Las que nieguen la adición o la aclaración de autos o sentencias. Dentro de la ejecutoria del auto o sentencia que resuelve la aclaración o adición podrán interponerse los recursos procedentes contra la providencia objeto de aclaración o adición. Si se trata de sentencia, se computará nuevamente el término para apelarla.

⁸⁵ Ver reforma de los artículos 243 y 246, según los artículos 25 y 29 del proyecto.

⁸⁶ Reforma del artículo 243, nuevo párrafo segundo. Ver el artículo 25 del proyecto.

⁸⁷ Reformas en los artículos 242, 244 numeral 1 y 246 literal a) – ver artículos 24, 27 y 29 del proyecto.

⁷⁹ Esta reforma se incluye en el párrafo primero del artículo 243. Revisar el artículo 25 del proyecto.

⁸⁰ Nuevo artículo 243A, contenido en el artículo 26 del proyecto.

- b) Al recurso de apelación se introducirán los siguientes ajustes:
- i. Modificar el efecto general en que se conceden las apelaciones, del suspensivo al devolutivo.⁸⁸.
 - ii. Se reduce el número de providencias apelables para que el sistema procesal por audiencias fluya.⁸⁹ Por ello solo serán apelables aquellas decisiones que definitivamente trunquen el acceso a la administración de justicia (en total serán 6 autos⁹⁰ y una regla general residual⁹¹).
 - iii. Aunque permanece la diferencia entre autos apelables dictados por los jueces y los tribunales,⁹² se reducirá su número

porque según esta reforma solo serán susceptibles de este recurso el auto que rechaza la demanda o su reforma, el que niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo y el que por cualquier causa le ponga fin al proceso,⁹³ sin embargo, el artículo 246 permitirá el recurso de súplica para aquellas otras decisiones enlistadas en el artículo 243 que no son apelables cuando las profieren los tribunales.⁹⁴ Es decir, tendrán un control adicional horizontal ante los demás integrantes de la sala.

- iv. Aclarar que en los asuntos que se rigen por trámites especiales no regulados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la procedencia del recurso de apelación se determinará por la norma especial (Código General del Proceso, Ley 472 de 1998, Ley 393 de 1997 etc.) pero su trámite se guiará por lo regulado en la Ley 1437 de 2011⁹⁵.
- v. Regular expresamente la apelación adhesiva⁹⁶.
- c) Crear un nuevo artículo que contenga todas aquellas providencias contra las que no proceda recurso alguno, las cuales actualmente están dispersas en la codificación y otras normas especiales⁹⁷;
- d) Ajustar la redacción y aclarar algunos aspectos contenidos en los artículos 244, 245, 246 y 247 que regulan el trámite de la apelación de autos y sentencias, y los recursos de queja y súplica, así:

⁸⁸ En la reforma del artículo 243, solo se conserva el efecto suspensivo para ciertas providencias relevantes: por ejemplo, la sentencia y los autos de los numerales 1 a 5. –Revisar el artículo 25 del proyecto–

⁸⁹ En el mismo artículo del proyecto se suprime la apelación del auto que resuelve incidentes de responsabilidad y desacato en el trámite de medidas cautelares, solo procederá reposición contra estas decisiones según lo regulado en el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011. Ver el artículo 24 del proyecto. Se suprime la apelación del auto que decreta una nulidad procesal, el que prescinde de la audiencia de pruebas y del auto que niega el decreto o práctica de pruebas. Sin embargo, en las corporaciones esta última decisión será susceptible de recurso de súplica. –reforma a los artículos 243 y 246– y se adicionará una causal para que la parte interesada pueda solicitar su decreto o práctica en el trámite de segunda instancia sin que sea obligatorio haber pedido reposición o súplica de la decisión que la negó en primera instancia. –numeral 2 del artículo 212 contenido en el artículo 21 del proyecto–.

⁹⁰ Estos son: 1. El que rechaza la demanda o su reforma, y el que niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo. 2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso. 3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El Ministerio Público será el único legitimado para apelar el auto aprobatorio de la conciliación. 4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios. 5. El que niega la intervención de terceros. 6. El que decreta o modifique una medida cautelar. –Ver artículo 25 del proyecto.

⁹¹ Regla general: 7. Los demás expresamente previstos como apelables en este Código o en norma especial. Esta regla se incorpora para que sean apelables todos aquellos autos previstos como apelables en otra norma del código, o en norma especial. (Igual técnica utiliza el Código General del Proceso – artículo 321.10.- ya que pueden existir diversas normas o surgir nuevas disposiciones que regulen la apelación frente a ciertas decisiones no comprendidas en este artículo.

⁹² Recuérdese que el artículo 243 del código incorporó dos reglas para la procedencia del recurso de apelación de autos: la primera está referida a la naturaleza de la decisión, razón por la que estableció un listado de providencias susceptibles de impugnación, y la segunda es atinente al aspecto subjetivo, esto es, el concerniente al juez que los profiere. En efecto, el legislador consagró

en el artículo 243 que los autos allí enumerados que hayan sido proferidos por los jueces administrativos, son susceptibles del recurso de apelación, sin embargo, en tratándose de decisiones adoptadas por los tribunales administrativos únicamente serán objeto de alzada las contenidas en los numerales 1, 2, 3 y 4 de dicha disposición, es decir, aquellos que pongan fin al proceso, los que rechacen la demanda, los que decreten una medida cautelar y los que aprueben una conciliación prejudicial o judicial.

⁹³ Los únicos autos apelables en los tribunales serán los incluidos en los numerales 1 y 2 del artículo 243. Esto según el nuevo párrafo tercero de la reforma introducida con el artículo 25 de este proyecto.

⁹⁴ Según las reformas a los artículos 243 en su párrafo 3° y 246 numeral 1 (artículos 25 y 29 del proyecto).

⁹⁵ Reforma introducida al artículo 243, nuevo párrafo 2° (ver artículo 25 de la reforma).

⁹⁶ Modificación del artículo 243, párrafo 4. (Ver artículo 25 de la reforma).

⁹⁷ Nuevo artículo 243 A, introducido con el artículo 26 del proyecto.

- i. Trámite de apelación de autos. Se modifica la expresión “si lo concede o lo niega”, por la siguiente: “si lo concede o no”, que incluye el rechazo o denegación de concesión del recurso. También se incluye norma especial sobre el término de traslado en el medio de control de nulidad electoral, actualmente regulado en el inciso final del artículo 276. Además, se señala expresamente que no hay lugar al traslado del recurso a ningún otro sujeto procesal cuando se trata de rechazo de la demanda, cuestión ya decidida por el Consejo de Estado en su jurisprudencia⁹⁸.
- ii. Trámite de apelación de sentencias. Se realizan precisiones terminológicas en este artículo, se incorpora la audiencia de conciliación que actualmente se encuentra en el inciso 4 del artículo 192, y se determina que desde la notificación del auto que concede la apelación y la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes, solo se dará traslado para alegar si se practican pruebas⁹⁹.
- iii. Recurso de queja. En el artículo 245 se modifica la expresión “se niega”, por la siguiente: “no se conceda, se rechace o se declare desierta la apelación”, por ser más técnica. Igualmente se suprime el recurso de queja contra el auto que concedió la apelación en un efecto diferente, porque las normas procesales prevén que el juez de segunda instancia corregirá este yerro oficiosamente¹⁰⁰.
- iv. Recurso de súplica. Este recurso que se encuentra regulado en el artículo 246 del código. Tendrá los siguientes ajustes sobre su procedencia, trámite y efectos¹⁰¹.
 1. Serán susceptibles de recurso de súplica los autos dictados por el magistrado en cualquier instancia contenidos en los numerales 3 a 7¹⁰² el auto que niega

el decreto o práctica de pruebas y el que declara la falta de competencia o jurisdicción.

2. También serán suplicables los autos enlistados en los numerales 1 y 2¹⁰³ del artículo 243 cuando sean dictados por el magistrado en el curso de la única instancia o en el trámite de apelación o de los recursos extraordinarios; aquellos mediante los cuales el sustanciador o ponente rechaza o declara desiertos estos dos recursos dictados durante su trámite; y el que rechaza de plano la extensión de jurisprudencia.
3. No procede súplica contra las providencias que resuelven apelación y queja, tal como lo regula el artículo 331 del Código General del Proceso.
4. Se regula un trámite idéntico al del recurso de apelación, es decir, se hace la diferencia en el trámite para el recurso de súplica cuando se presenta contra un auto proferido en audiencia, y cuando se formula respecto de un auto proferido por escrito.
5. Se hace expresa la salvedad de que el recurso lo resuelven los demás integrantes de sala con exclusión del despacho que profirió la decisión recurrida.
6. Se incorpora una causal para abstenerse de dar trámite al recurso, cuando este carezca de sustentación.

IV. Otras medidas para evitar conflictos interpretativos y agilizar el trámite de los procesos ante la jurisdicción.

Existen algunos otros temas necesarios para cumplir los objetivos principales de la reforma, que se condensan en los siguientes párrafos.

- a) Es necesario precisar las reglas sobre competencia para proferir providencias – reforma al artículo 125–.¹⁰⁴ Esto, en la medida en que se han presentado múltiples interpretaciones sobre el funcionario competente para emitir las decisiones en los tribunales y en el Consejo de Estado, lo que en muchos casos ha dado lugar a la declaratoria de nulidad de lo actuado en los procesos.

⁹⁸ Reforma del artículo 244 (ver artículo 27 del proyecto).

⁹⁹ Revisar el artículo 30 del proyecto.

¹⁰⁰ Modificaciones de los artículos 150 y 245, contenidas en los artículos 5° y 28 del proyecto.

¹⁰¹ Según el artículo 29 de la propuesta de reforma.

¹⁰² Estos son: 3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El Ministerio Público será el único legitimado para apelar el auto aprobatorio de la conciliación. 4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios. 5. El que niega la intervención de terceros. 6. El que decreta o modifique una medida cautelar. 7. Los

demás expresamente previstos como apelables en este Código o en norma especial.

¹⁰³ Estos son: 1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo. 2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.

¹⁰⁴ Artículo 2° del proyecto.

A título de ejemplo hay contradicción entre los artículos 180 numeral 9 y 229 y siguientes del código con lo regulado en el artículo 125 ib. porque los primeros artículos precisan que el magistrado ponente decidirá las peticiones de medida cautelar mientras que el artículo 125 regula que cuando se accede a esta petición lo resolverá la sala, ya que la norma le asigna competencia a esta para proferir las decisiones de los numerales 1 a 4 del artículo 243, entre las cuales se encuentra el decreto de medidas cautelares.

Lo mismo sucede con la decisión a través de la cual se resuelven las excepciones previas, porque el artículo 180 numeral 6 regula que esa decisión es de ponente, mientras que según lo previsto en el artículo 125 actual si la decisión de la excepción da por terminado el proceso, esta decisión debe ser proferida por la sala de decisión porque se encuentra enlistada entre los numerales 1 a 4 del actual artículo 243 del código.

Por lo tanto, la reforma precisará que solo serán de sala aquellas providencias que sean estrictamente necesarias y que expresamente estén previstas en otras normas del código como de competencia de las salas de decisión.¹⁰⁵ En efecto, a diferencia de la regulación actual, la regla general será que las decisiones sean de ponente, es decir, ninguna de las providencias enlistadas en el artículo 243 será de sala con el fin de agilizar el trámite de los procesos.¹⁰⁶ El control sobre cualquiera de estas decisiones se hará a través del recurso de apelación o el de súplica, según se propone en la reforma a los artículos 243 y 246¹⁰⁷.

No obstante, en atención a los altos intereses democráticos que conlleva la medida cautelar de suspensión provisional de actos de elección popular, se hace una salvedad, y por tanto la decisión que resuelva sobre esta medida cautelar en el trámite de nulidad electoral será de competencia de la Sala de decisión¹⁰⁸.

b) Es necesario suprimir el término adicional de 25 días que actualmente existe para que inicie el cómputo de traslado para contestar la demanda, regulado en el artículo 199 del código, que fue introducido con la modificación hecha a través del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012, el cual se derogará.¹⁰⁹ Se considera suficiente para contestar la demanda el término previsto en el artículo 172 del código –30 días hábiles–, con posibilidad de prórroga cuando se va a aportar dictamen pericial según lo prevé actualmente el artículo 175 ib. El término adicional para que inicie el cómputo del traslado de la demanda que fue incorporado con la reforma citada, es un trámite adicional innecesario que retarda el trámite de los procesos y que dificulta el cómputo de términos por los despachos y los sujetos procesales.¹¹⁰

Igualmente es necesario hacer algunas precisiones terminológicas que originan controversias interpretativas en el artículo 199.¹¹¹ Por esta razón se elimina la obligación de dejar copia de la demanda y anexos en la secretaría a disposición de las partes y se incorpora la regla para que la notificación de la admisión de la demanda y del auto que libra mandamiento ejecutivo, así como de la demanda y sus anexos, se surta integralmente en mensaje de datos al correo electrónico. Esto termina la dualidad del trámite de notificación por correo electrónico y envío físico. Igualmente, se establece que el traslado o el término que conceda el auto admisorio o mandamiento ejecutivo iniciará su cómputo a partir del día siguiente de surtida la última notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 118 del Código General del Proceso.

Igualmente, se aclara la discusión sobre la vinculación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹¹² en los procesos judiciales y de las providencias que se le deben comunicar. En este sentido se dispone cuáles providencias se

¹⁰⁵ Artículos 111, 131 numerales 2 a 6, 271, 246, 213, 269 y 277, es decir: a. la que decide si se avoca conocimiento para proferir auto o sentencia de unificación, b. las que deciden sobre los impedimentos presentados, salvo su rechazo de plano. c. las que resuelven los recursos de súplica, con exclusión del despacho que dictó la providencia recurrida. d. las que decretan pruebas de oficio después de alegatos, e. las que deciden de fondo la extensión de jurisprudencia y f. las que resuelven la medida cautelar de suspensión provisional en nulidad electoral. Esto conlleva precisión terminológica en el artículo 158 –artículo 12 del proyecto– con el fin de clarificar que la decisión de declarar la falta de competencia o jurisdicción no es de sala y por lo tanto se aplicará la regla general del artículo 125. Igualmente, en la nueva redacción de los numerales 6 y 9 del artículo 180 se reitera la regla actualmente prevista consistente en que las decisiones que se toman allí las profiere el ponente. –modificación que introduce el proyecto en su artículo 17–.

¹⁰⁶ Ver artículo 2° del proyecto, que modifica el artículo 125 de la Ley 1437.

¹⁰⁷ Según artículos 25 y 29 del proyecto.

¹⁰⁸ Reforma del artículo 125, nuevo numeral 2 literal f (ver artículo 2° del proyecto).

¹⁰⁹ Artículo 47 del proyecto.

¹¹⁰ Por ello se introduce una reforma al artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, con el artículo 20 del proyecto.

¹¹¹ Ib.

¹¹² ANDJE.

le comunicarán a esta entidad, qué debe contener la comunicación y sus efectos procesales¹¹³.

- c) Incluir los siguientes ajustes al artículo 157 que regula la determinación de la cuantía de las demandas: i) se amplía al concepto de perjuicios “morales” a “inmateriales”; ii) se reorganiza el orden de los incisos para partir de reglas generales a particulares; iii) en materia tributaria se incorpora el concepto del monto de las sanciones;¹¹⁴ iv) en el inciso tercero se elimina la expresión “acciones” y se cambia a “medio de control”, siguiendo la terminología de la Ley 1437 de 2011; v) desaparece el último inciso ya que la propuesta es que en los temas laborales no se fije la competencia por razón de la cuantía; por último, vi) se adiciona un párrafo para regular que el salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) a tener en cuenta para calcular la cuantía, será el vigente en la fecha de la presentación de la demanda¹¹⁵.
- d) Modificar el artículo 156 que regula la determinación de la competencia por el factor territorial, en los siguientes aspectos:¹¹⁶
- i. Adicionar al numeral 1 una regla especial para los procesos sobre actos de certificación y registro.
 - ii. Modificar el numeral 2 para que el criterio relevante en nulidad y restablecimiento sea el lugar de ocurrencia de los hechos que motivaron el acto administrativo, salvo regla especial en contrario. Solo cuando el acto no tenga relación con unos hechos ligados a un lugar en específico, la competencia se asociará al lugar de

expedición de este o del domicilio del demandante, a elección de este¹¹⁷.

- iii. Incorporar en el numeral 4 la competencia territorial para los ejecutivos derivados de laudos arbitrales. Actualmente no está prevista; en ese sentido se establecerá que serán de competencia del juez del lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato objeto del laudo.
- iv. Modificar el numeral 5 con el fin de armonizar los cambios propuestos en las competencias del Consejo de Estado en única sobre asuntos relacionados con bienes inmuebles. Los ajustes propuestos trasladan la competencia sobre los asuntos enlistados en el numeral 5 original de la ley, a los tribunales en primera instancia. Por esta razón la regla será que la competencia territorial se determinará por el lugar de ubicación del inmueble objeto del proceso. Igualmente se ajusta esta norma de competencia territorial para otros asuntos relacionados con la propiedad de bienes inmuebles que no estaban regulados expresamente.
- v. En el numeral 6 para el medio de control de reparación directa se suprime la posibilidad de que el demandante pueda elegir el juez competente por su domicilio o el lugar de ocurrencia de los hechos. En este caso se asigna la competencia con una regla objetiva, que será el lugar de los hechos, omisiones y operaciones administrativas. Igualmente, se precisa que para aquellos casos donde alguno de los demandantes acredite haber sido objeto de desplazamiento forzado, podrá presentar la demanda en el domicilio principal de la entidad demandada o en su propio domicilio, a su elección.
- vi. En el numeral 9 se regulará la competencia territorial en los procesos de nulidad electoral que se encontraba dispersa en otras normas que fueron reformadas.
- vii. Crear una regla general, establecida en el nuevo numeral 10, para los actos o hechos ocurridos en el exterior. En este caso la demanda deberá presentarse en la sede principal de la entidad demandada, en Colombia.
- viii. Regular expresamente en el numeral 11 la competencia prevista en el artículo 3

¹¹³ Según la reforma que se propone al artículo 199 del código, con el artículo 20 del proyecto, no habrá obligación de remitir anexos y demanda en físico a la ANDJE, en este caso solo se remitirá comunicación del auto admisorio o mandamiento ejecutivo con copia de la demanda y sus anexos, y de cualquier providencia que ponga fin al proceso, todo a través de correo electrónico.

¹¹⁴ La reforma hace alusión expresa a las “sanciones” tributarias, actualmente no previstas allí, porque hay asuntos fiscales en los que no se controvierten propiamente el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas, sino sanciones relacionadas con conductas distintas a irregularidades o falencias en la determinación o declaración de un impuesto, tasa o contribución, como ocurre con la sanción por no enviar información. En este momento la regla del artículo 157 no cubre la forma de determinar la cuantía en estos asuntos.

¹¹⁵ Artículo 11 del proyecto.

¹¹⁶ Artículo 10 del proyecto.

¹¹⁷ Esta reforma se motiva en la congestión que actualmente tiene el distrito judicial de Cundinamarca, en razón a que todos los actos administrativos de entidades nacionales con sede en Bogotá se concentran en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

de la Ley 393 de 1997¹¹⁸ para el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos, teniendo en cuenta el criterio fijado en los artículos 152 numeral 14 y 155 numeral 10 de esta propuesta de reforma, que establecen que la competencia en estos casos se fijará teniendo en cuenta el orden de la entidad pública demandada¹¹⁹.

- ix. Fijar regla de competencia territorial para la repetición en el numeral 12, la cual se asigna al juez del domicilio del demandado. Si este se desconoce, la competencia será del juez o tribunal del último lugar donde este prestó o debió prestar sus servicios. Con esta regla se excluye la competencia por conexidad que fue objeto de varios debates interpretativos.
- x. Incorporar un párrafo para regular que en aquellos casos donde la competencia corresponda a varios jueces o tribunales en razón de las reglas del territorio, conocerá del proceso el juzgado o tribunal ante quien se hubiese presentado primero la demanda.
- e) Acoger expresamente el criterio de conexidad para la ejecución de sentencias condenatorias y conciliaciones, el cual consiste básicamente en que el proceso de ejecución de una providencia judicial debe ser tramitado por el mismo juez o despacho que adoptó la decisión de primera o única instancia dentro del proceso

donde se impuso la condena o se concilió. Los criterios objetivos por la cuantía y el territorio solo aplicarán para ejecuciones basadas en laudos arbitrales y en títulos derivados de contratos estatales. De esta manera se disminuyen las discusiones procesales sobre la materia¹²⁰.

- f) Modificar la regulación de la decisión de las excepciones previas para que estas se resuelvan por escrito antes de la primera audiencia y dar mayor agilidad al proceso. Solo se resolverán en la audiencia inicial aquellas que requieren la práctica de pruebas. De esta manera se acogen las normas exitosas de los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso en esta materia¹²¹.
- g) Regular causales para dictar sentencia anticipada.¹²² Es necesario incorporar

¹²⁰ Actualmente se encuentra lo siguiente: los artículos 152 y 154 numerales 7 de la Ley 1437 de 2011 fijan la competencia por el factor objetivo de la cuantía. Por su parte, el 156 ib. fija la competencia por el factor territorial y en relación con la ejecución de las condenas que impone la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo prevé en su numeral 9 que: “En las ejecuciones de las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, será competente el juez que profirió la providencia respectiva”. A ello se suma lo previsto en el artículo 298, el cual indica que el juez que profirió la condena ordenará su cumplimiento inmediato, es decir, prevé una regla similar a la dispuesta en el artículo 156. La existencia de estas dos reglas ha generado controversias al momento de determinar la competencia para conocer de la ejecución de las sentencias judiciales, puesto que algunos intérpretes consideran que en ese caso se aplica el factor de conexidad y, por lo tanto, le corresponde su conocimiento al funcionario específico que profirió la decisión, mientras que otros argumentan que en ese caso aquel factor sólo opera respecto del territorio y por tanto se debe acudir también a la cuantía con el fin de determinar si el asunto es competencia del juez o de un tribunal. Por esta razón se hacen ajustes a estas normas del código que en la propuesta conllevan modificaciones en los artículos 151 numeral 8, 152 numeral 6, 154 numeral 2, 155 numeral 7, 298 y 299 y desaparece la regla contenida en el actual artículo 156 numeral 9, –estas reformas se plantean en los artículos 6, 7, 8, 9, 44 y 45 del proyecto–.

¹²¹ Al respecto, se modifican los artículos 175 párrafo 2 y 180 numeral 6, según el contenido del proyecto en sus artículos 15 y 17, respectivamente.

¹²² En el nuevo artículo 182A que introduce el artículo 18 del proyecto se compilan cuatro causales de sentencia anticipada. **a.** Por encontrar probadas las excepciones mixtas de cosa juzgada, transacción, caducidad, conciliación, prescripción extintiva y falta de legitimación en la causa, de oficio o a petición de parte, **b.** Por petición conjunta de las partes y litisconsortes necesarios, pero solo si el juzgador encuentra elementos suficientes para hacerlo; en este caso se entenderán

¹¹⁸ Ley 393 de 1997. Artículo 3°. *Competencia.* De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante. En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo.

Parágrafo. Las Acciones de Cumplimiento de que conozca el Consejo de Estado, serán resueltas por la sección o subsección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la cual haga parte el Consejero a quien corresponda en reparto. Su trámite se hará a través de la correspondiente Secretaría. El reparto se efectuará por el Presidente de la Corporación, entre todos los Magistrados que conforman la Sala de lo Contencioso Administrativo, en forma igualitaria.

Parágrafo transitorio. Mientras entran en funcionamiento los Jueces Administrativos, la competencia en primera instancia se radicará en los Tribunales Contenciosos Administrativos y la segunda en el Consejo de Estado tratándose de acciones dirigidas al cumplimiento de un Acto Administrativo. El aparte tachado fue declarado Inexequible Sentencia Corte Constitucional 157 de 1998.

¹¹⁹ Que corresponden a las modificaciones que se introducen a los artículos 152 numeral 16 y 155 numeral 10 de la norma vigente a la fecha.

en esta jurisdicción una regulación específica para determinar los eventos en que es procedente la sentencia anticipada. Por esta razón se fijan unas causales en concreto, además se corrigen algunos defectos que en la práctica se han encontrado a la regulación prevista en el Código General del Proceso sobre sentencia anticipada.

En efecto, se fija la regla de correr traslado a las partes para alegar y al Ministerio Público para rendir concepto antes de proferir la sentencia; en ese mismo auto se señalará la causal por la cual se dictará sentencia anticipada y, de ser el caso, la o las excepciones mixtas sobre las cuales deberán pronunciarse las partes en los alegatos o rendir concepto el Ministerio Público. Igualmente se regula que el juzgador podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada luego de escuchar los alegatos, esto con el fin de fortalecer la justicia dialógica;

h) Reformar algunos apartes del artículo 180 que regula la audiencia inicial,¹²³ relacionados con la resolución de excepciones previas cuando se requiere práctica de pruebas y de las mixtas cuando aún no exista evidencia de su configuración.¹²⁴ De esta forma se adecúa el trámite que se propuso para las excepciones previas en el artículo 175 y para la sentencia anticipada en el artículo 182A;

- i) Precisar en el artículo 179 del código que el juez “podrá dictar la sentencia oral”, con el fin de i) otorgar mayor discrecionalidad al juez para que pueda decidir en qué casos es posible y resulta más conveniente proferir la sentencia en la audiencia y en cuáles esta debe proferirse por escrito. ii) precisar que si la sentencia se profiere en audiencia, esta deberá ser oral.

desistidos los recursos formulados contra decisiones interlocutorias proferidas previamente. c. Cuando se presente allanamiento o transacción, según lo regulado en el artículo 176 del código y d. Cuando el juez considere que hay material probatorio suficiente para hacerlo. Igualmente en el artículo 179 se introduce una reforma a su inciso final, según lo prevé el artículo 16 del proyecto.

¹²³ Reforma que se introduce al artículo 180 numeral 6, con el artículo 17 del proyecto.

¹²⁴ Ver reforma ya anunciada al artículo 182A. –artículo 18 del proyecto– Allí se regula que cuando estas excepciones se propongan por la parte demandada, el juez solo estará obligado a pronunciarse cuando las encuentre probadas, a través de sentencia anticipada. Si considera que es prematura la decisión, diferirá el pronunciamiento sobre estas excepciones hasta el fallo de fondo.

También se busca aclarar que esta facultad de dictar sentencia en audiencia no limita al juez para proferir sentencia anticipada, incluso antes de la audiencia, en los términos del artículo 182A. Por último, consagrar expresamente el deber de transcribir en el acta de la audiencia, la parte resolutive de la sentencia dictada en forma oral. Esto porque el artículo 183 del código, que regula el contenido de las actas, no señala claramente esa obligación, como sí está previsto en las normas del Código General del Proceso que regulan el contenido de las actas¹²⁵.

- j) Adicionar como causal para solicitar el decreto de pruebas en segunda instancia, que se hayan negado en primera instancia, para lo cual se modificará el numeral 2 del artículo 212 del código.¹²⁶ Este ajuste va íntimamente relacionado con la modificación del artículo 243 en el cual se suprime el recurso de apelación contra el auto que niega pruebas en primera instancia;
- k) Precisar que dentro de la ejecutoria del auto o sentencia que resuelve la aclaración o adición podrán interponerse los recursos procedentes contra la providencia objeto de estas decisiones, y que si se trata de sentencia, se computará nuevamente el término para apelarla. Esta última parte se incorpora a raíz de discusión interpretativa que se planteó sobre la necesidad de computar nuevamente este término o no, respecto de la cual el Consejo de Estado tomó postura¹²⁷ por la opción que se consagra en la propuesta de reforma¹²⁸.
- l) Modificar el trámite obligatorio de la conciliación con posterioridad al fallo condenatorio de primera instancia regulado actualmente en el inciso 4 del artículo 192 del código (que se deroga), y se traslada al artículo 247 ib., el cual regula el trámite de apelación de sentencias. Esta audiencia ha sido objeto de fuertes críticas dada la baja tasa de conciliaciones que se logran por la falta de ánimo conciliatorio y la baja tasa de prosperidad en los intentos de solución judicial anticipada del litigio a través de la conciliación.

¹²⁵ Ver artículo 16 del proyecto de reforma.

¹²⁶ Revisar el artículo 21 del proyecto.

¹²⁷ Ver Auto del 12 de abril de 2018, proceso radicado con el número 25000-23-42-000-2014-04339-01, Demandante: Stella Carolina Ávila Ávila.

¹²⁸ Esta modificación se establece en el nuevo artículo 243A propuesto en la reforma, que se encuentra en el artículo 26 del proyecto.

Con la reforma se busca hacer operativo este mecanismo y que no se convierta en un trámite innecesario, por lo tanto se impondrá la obligación de citar a la audiencia solo cuando haya sido solicitada por la parte condenada, caso en el cual deberá proponer fórmula de acuerdo. Igualmente, cuando la parte condenada sea una entidad pública, lo podrá solicitar el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, previo requerimiento a la entidad condenada para que presente fórmula conciliatoria¹²⁹.

Con esta reforma se maximiza el mecanismo de conciliación después de sentencia condenatoria creado por el legislador, sin que desaparezca la finalidad con la cual fue establecido desde la Ley 1395 de 2010 –artículo 70– y retomado en el actual artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

m) Es necesario incorporar un artículo que habilite al juez o magistrado ponente para convocar a audiencias públicas en aquellos asuntos que involucren el interés general o donde se vaya a proferir sentencia de unificación jurisprudencial, en las cuales puedan participar las entidades del Estado, organizaciones privadas o particulares expertos que el juez o magistrado ponente determine, para que emitan concepto sobre los puntos objeto de debate. Estas audiencias pueden ser diferentes a las reguladas en las etapas del proceso y podrán llevarse a cabo con posterioridad a la etapa de alegatos¹³⁰.

Con ello se busca que haya un mecanismo eficaz, expedito y previamente regulado para que el juez pueda conocer el concepto autorizado y técnico de expertos de instituciones públicas y privadas que puedan aportar importantes elementos de juicio para decidir las controversias que involucren intereses generales.

n) Modificar algunas normas sobre ejecución de sentencias y títulos ejecutivos, específicamente respecto del término de exigibilidad de la condena, por la contradicción existente entre los actuales artículos 192, 298 y 299 del código. En efecto, mientras los artículos 192 y 299 establecen que la entidad tiene un término general de 10 meses para cumplir las condenas, el artículo 298 actualmente fija un término de un año para que el juez ordene su cumplimiento. Con la reforma se clarifica que el término será de 10 meses y también se precisa que el trámite en estos casos será el de ejecución

de providencias o el proceso ejecutivo regulado en el Código General del Proceso, según el caso.¹³¹ Así mismo, se precisará que el nuevo trámite de ejecución que se inicie a continuación del expediente, representará un nuevo proceso en los registros de información judicial;

o) Suprimir o modificar la regulación de los recursos que proceden contra determinadas decisiones reguladas actualmente en los artículos 180 –inciso final del numeral 6,¹³² 193,¹³³ 226,¹³⁴ 232,¹³⁵ 236,¹³⁶ 240,¹³⁷ 241,¹³⁸ 276,¹³⁹ porque las reglas sobre estos recursos se compilarán en las modificaciones a los artículos 242, 243, 243A, 245 y 246.¹⁴⁰ Con ello se evitan controversias interpretativas que han existido sobre la procedencia de recursos y los efectos en que estos se conceden.

p) Reformar los artículos 170 y 171 de la Ley 1437 con el fin de precisar la facultad que el artículo 171 ib. otorgó al juez para dar a la demanda el trámite que corresponde. En este caso se regulará que si el demandante invoca un medio de control inadecuado, el juez inadmitirá la demanda para que aquel la corrija. A partir

¹³¹ Ver reformas que introducen los artículos 44 y 45 del proyecto a los artículos 298 y 299 de la Ley 1437, respectivamente.

¹³² La apelación consagrada actualmente en el numeral 6 del artículo 180 se condensa en el párrafo que se incorpora al mismo artículo, y remite a las normas generales sobre recursos. Ver artículo 17 del proyecto.

¹³³ En el artículo 47 del proyecto se deroga la expresión «Dicho auto es susceptible del recurso de apelación.» porque solo sería apelable el auto que resuelve el incidente de liquidación, conforme la nueva redacción del artículo 243-4.

¹³⁴ Ver artículo 47 de este proyecto en el cual se deroga esta norma, ya que iría en contravía con lo dispuesto en el artículo 243 frente a la procedencia del recurso de apelación cuando la decisión es dictada en el tribunal.

¹³⁵ Se deroga el inciso 2.º porque las decisiones sobre cauciones no serán apelables, solo procederá recurso de reposición. (Ver artículo 47 de este proyecto).

¹³⁶ Con el artículo 22 de proyecto se modifica este artículo para que solo regule el término para resolver los recursos contra estas decisiones, los demás recursos procedentes y efectos de su concesión se incorporan en los artículos 242, 243 y 246.

¹³⁷ Se deroga el último inciso del artículo 240. Estas providencias solo serán susceptibles de reposición conforme la regla general. (Ver artículo 47 de este proyecto).

¹³⁸ Se modifica la redacción del artículo 241, según el artículo 23 de este proyecto. Estas providencias solo serán susceptibles de reposición conforme la regla general. (Artículo 44 CGP).

¹³⁹ Se deroga inciso final por cuanto la procedencia de recursos de súplica, reposición y apelación allí previstos, se concentra en las reglas generales –ver artículo 47 del proyecto–. El término para interponerlo, que resulta especial, se incorpora en un inciso del artículo 244.

¹⁴⁰ Reformas citadas previamente.

¹²⁹ Derogatoria del inciso cuarto del artículo 192 –artículo 47 del proyecto–, y regulación de esta audiencia con sus modificaciones en el artículo 247, que fija el trámite para la apelación de sentencias. –artículo 30 del proyecto–.

¹³⁰ Nuevo artículo 182B introducido con el artículo 19 del proyecto.

de la corrección el juez le dará el trámite que corresponda¹⁴¹.

V. Necesidad de ampliar la oferta de justicia contenciosa administrativa

Para viabilizar los cambios propuestos y lograr que la jurisdicción se acerque al ciudadano, es de la mayor importancia para esta reforma la creación de nuevos despachos judiciales en los tribunales y juzgados administrativos¹⁴².

Lo anterior, porque está demostrado que la demanda de la administración de justicia sigue en crecimiento y las reformas procedimentales por sí solas no coadyuvan a la descongestión, en tanto que la capacidad de los despachos judiciales tiene unos límites en razón de la carga laboral esperada para cada uno de ellos que incluso ya es alta.

En efecto, en la actualidad la jurisdicción de lo contencioso tiene un total de 342 juzgados administrativos y 176 despachos de magistrado. Al revisar la información estadística¹⁴³ es evidente que el número de procesos que ingresaban anualmente a la jurisdicción en promedio hasta el año 2006, era de 73.150, y a partir de ese momento la demanda se incrementó en casi el 100%, al punto que en 2007 el ingreso ascendió a 147.203 procesos, con un incremento anual posterior progresivo que culminó a 2018 con un ingreso de 258.367 procesos.

De otra parte, al analizar el índice de congestión de procesos en la jurisdicción, se concluye que la política de creación de despachos judiciales es exitosa para afrontar la creciente demanda de justicia. En efecto, según los datos del Consejo Superior de la Judicatura publicados por la Corporación Excelencia en la Justicia,¹⁴⁴ la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo pasó de un nivel de congestión que llegaba al 75% en el año 2005, al 40% en el año 2006, es decir, se redujo drásticamente a partir de la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos.

Posteriormente, por efecto del estancamiento en la creación de despachos y del aumento de la demanda de justicia, la congestión se volvió a incrementar a un 54% en 2010. Este porcentaje

se logró mantener gracias a las medidas de descongestión que perduraron hasta el año 2015, sin embargo, a partir de 2016 volvió a crecer y al cierre del año 2018 llegó al 61%¹⁴⁵.

Es decir, una reforma legal procedimental requiere de un firme acompañamiento de creación de nuevos despachos judiciales en simetría con el incremento de la demanda de justicia por parte de los habitantes del territorio y el traslado de nuevas competencias a los despachos de la base de esta jurisdicción, como se propone.

Por esta razón, se incorpora un artículo en la parte final del proyecto –artículo 46–, en el cual se establece el deber del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo de Estado de analizar el impacto de la reforma y presentar un estudio detallado de las necesidades específicas de creación de nuevos despachos en la jurisdicción contenciosa administrativa y tomar las decisiones correspondientes previas las consultas que exige la Ley 270 de 1996.

Para ello tendrán en cuenta los siguientes aspectos: la demanda esperada de servicios de justicia, el número requerido de nuevos despachos judiciales con su respectivo personal e infraestructura y su distribución en circuitos y distritos judiciales para atender las nuevas competencias asignadas con la reforma, según las cargas razonables de trabajo por cada despacho o corporación; igualmente, deberán adoptarse los planes de capacitación necesarios sobre la reforma a los servidores judiciales.

Es decir, se incorpora la obligación de analizar la capacidad de los jueces y tribunales administrativos para asumir mayores responsabilidades en única, primera y segunda instancia dentro de los parámetros de una carga razonable y se insiste en que exista al menos un juzgado administrativo por cada circuito de los ya existentes en la Jurisdicción Ordinaria, y un tribunal en cada departamento del país para acercar la Jurisdicción Contencioso Administrativa al ciudadano. Esto último, porque no se justifica que en la actualidad en determinados departamentos y ciudades o municipios donde hay jueces del circuito de la Jurisdicción Ordinaria y no de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, las personas tengan que presentar sus demandas de esta última especialidad y atender sus procesos en un territorio diferente y alejado¹⁴⁶.

¹⁴¹ Modificaciones contenidas en los artículos 13 y 14 de este proyecto.

¹⁴² Ver el artículo 46 del proyecto.

¹⁴³ Datos tomados el 21 de junio de 2019 del portal web de la Corporación Excelencia en la Justicia, cuya fuente es el Consejo Superior de la Judicatura – UDAE-SIERJU. <http://www.cej.org.co/index.php/efectividad/movimiento-de-procesos/jurisdiccion-administrativa>.

¹⁴⁴ Análisis realizado por la Corporación Excelencia en la Justicia tomados el 21 de junio de 2019 del portal web: <http://www.cej.org.co/index.php/efectividad/indice-de-congestion>.

¹⁴⁵ Ib.

¹⁴⁶ Recuérdese que en la mayoría de los distritos judiciales solo existen juzgados administrativos ubicados en las ciudades capitales, con algunas excepciones donde se ubicaron circuitos en ciertas ciudades o poblaciones principales no capitales de departamento (Cundinamarca, Valle del Cauca, Boyacá, Antioquia, Norte de Santander, Santander). Adicionalmente, en los antiguos territorios

Adicionalmente, con el fin de cumplir este objetivo, se deja expresamente consagrado que no serán aplicables a la Rama Judicial, para este efecto específico, las restricciones sobre incremento en gastos de presupuesto a las que se refiere el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019¹⁴⁷ que derogó¹⁴⁸ y sustituyó lo previsto por el artículo 92 de la Ley 617 de 2001¹⁴⁹.

La nueva planta de cargos se creará y hará efectiva una vez que el Gobierno nacional garantice las apropiaciones presupuestales necesarias para ello.

VI. Reglas de transición y vigencia

En relación con la transición normativa se propone una regla básica que genere mínimos inconvenientes y discusiones interpretativas¹⁵⁰.

Por esa razón las nuevas competencias entrarán a regir para los procesos que se inicien después de un año de promulgada la ley. Este periodo de espera en su vigencia en materia de competencias es indispensable para realizar todos los estudios y ajustes que requiere la estructura de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y crear los nuevos despachos judiciales, así como para elaborar y concretar un programa especial de formación para los servidores.

Los demás temas de orden procesal que contiene el proyecto de ley se aplicarán en forma inmediata, de conformidad con las reglas generales de transición normativa en materia procesal, previstas en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 reformado por el artículo 624 del Código General del Proceso¹⁵¹.

nacionales no existen tribunales administrativos, incluso ni siquiera en algunas de sus capitales hay juzgados administrativos que puedan atender la demanda de justicia contencioso administrativa.

¹⁴⁷ “Artículo 51. *Gastos de personal de entidades públicas del orden nacional.* Las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad. Así mismo, deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal”.

¹⁴⁸ A través de su artículo 336.

¹⁴⁹ “Artículo 92. Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales”.

¹⁵⁰ Ver artículo 48 del proyecto.

¹⁵¹ “Artículo 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así: “**Artículo 40.** Las leyes

VII Recapitulación

En síntesis, esta propuesta recoge, en su mayoría, las principales inquietudes y reflexiones realizadas en varios eventos nacionales y regionales en los que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha compartido y analizado las diferentes tesis interpretativas adoptadas por los jueces y magistrados del país, los diversos problemas que aquejan el trámite del proceso judicial, así como las necesidades para dar respuesta efectiva a la demanda de justicia contenciosa administrativa.

Con ella se desarrollan varios de los principios que el Gobierno nacional ha establecido como necesarios para que exista una reforma integral a la justicia, a saber:

- a) *Eficiencia de la Rama Judicial.* En el proyecto se ordena apoyar financieramente a la especialidad contenciosa administrativa con el fin de mejorar el servicio judicial y garantizar decisiones oportunas. Así se fortalece la jurisdicción al ordenar que se creen más juzgados administrativos y despachos de tribunales administrativos.
- b) *Justicia cercana, pronta y cumplida para el ciudadano.* El proyecto contiene medidas que tienden a redistribuir competencias para que el mayor número de asuntos de primera y única instancia sean conocidos y fallados por los despachos judiciales que están más cerca al ciudadano – juzgados y tribunales–; esto permitirá mejorar el acceso a la jurisdicción y tener mayor agilidad en la resolución de los procesos porque serán tramitados y decididos por jueces que tienen mayor capacidad de respuesta;
- c) *Seguridad jurídica.* En el proyecto se establecen diferentes medidas para brindar mayor seguridad jurídica en los procesos contenciosos administrativos,

concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. --- Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones”.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad”.

entre ellas se adoptan las siguientes: i) se reforman y aclaran normas que han generado controversias interpretativas de orden procesal; ii) se impulsa y fortalece la función unificadora del Consejo de Estado al reducirle competencias como órgano de instancia que le han restado capacidad de respuesta en su principal labor de unificación y consolidación de la jurisprudencia; iii) se crea legalmente la figura de autos de unificación, con el fin de que el Consejo de Estado pueda consolidar su jurisprudencia en asuntos procesales y sustanciales que no pueden fijarse en las sentencias de unificación; iv) se establece el deber a los tribunales de unificar sus posiciones cuando evidencien que hay divergencias interpretativas sobre un mismo punto de hecho o de derecho. Todo lo anterior brindará mayor agilidad y reducirá la incertidumbre jurídica generada por la falta de decisiones unificadas.

Este es un momento histórico que no puede pasarse por alto. La administración de justicia requiere de mayor legitimidad y agilidad, elementos que son solicitados permanentemente, no solo desde el interior de la jurisdicción, sino principalmente por voces de los usuarios externos y la opinión pública.

La legitimidad se logra con un sistema procesal por audiencias, en el cual el juez esté de cara a las partes en las principales decisiones judiciales y presente en la práctica de pruebas. La agilidad solo es posible con las correcciones precisas y urgentes en aquellas materias procesales y operativas que han sido detectadas como obstáculos para su alcance.

Por esa razón, el Consejo de Estado y el Ministerio de Justicia y del Derecho ponen a disposición del honorable Congreso de la República la siguiente propuesta de reforma legal, que es el fruto de un arduo trabajo de más de cinco años de un grupo de servidores judiciales, con largas discusiones en las que se analizaron las normas, procedimientos y realidades, y las opiniones y observaciones recibidas de la ciudadanía. Con ella se busca maximizar los recursos existentes para lograr una pronta, cumplida y eficiente administración de justicia en la Jurisdicción de lo

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

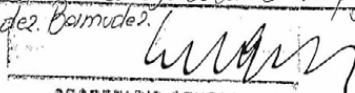
El día 20 del mes Julio del año 2019.

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 07 Acto Legislativo N° _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Min. de Justicia del Derecho Dra Margarita

Cabello Blanco. Consejo de Estado Dra Lucy Jeannette

Bermúdez Bermúdez.



SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 20 del mes Julio del año 2019.

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 07 Acto Legislativo N° _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Presidente de la República Dr. Juan Duque M.

Ministra de Justicia y del Derecho, Dra. Margarita

Cabello Blanco y la Presidenta del Consejo

de Estado Dra Lucy Jeannette Bermúdez B.



SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 07 de 2019 Senado, por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 - y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el señor Presidente de la República, doctor Iván Duque Márquez, la Ministra de Justicia y del Derecho, doctora Margarita Cabello Blanco, Presidenta del Consejo de Estado, doctora Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. La



Margarita Cabello Blanco
Ministra de Justicia y del Derecho



Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez
Presidenta
Consejo de Estado

materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 20 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 726 - viernes, 9 de agosto de 2019
SENADO DE LA REPÚBLICA
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO **Págs.**

Proyecto de Acto legislativo número 13 de 2019 senado, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia..... 1

Proyecto de Acto legislativo número 14 de 2019 Senado, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular. 9

Proyecto de Acto legislativo número 15 de 2019 Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación Mineras en Ecosistemas de Páramo. 37

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 07 de 2019 Senado, por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción..... 45