



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1467

Bogotá, D. C., miércoles, 13 de octubre de 2021

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 296 DE 2021 CÁMARA

*Por el cual se deroga la jurisdicción especial para la paz y se dictan otras disposiciones.*

##### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 296 DE 2021 CÁMARA "POR EL CUAL SE DEROGA LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Bogotá D.C., septiembre de 2021

Honorable Representante

**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**

Presidente

**Comisión Primera Constitucional**

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 296 de 2021 Cámara "Por el cual se deroga la Jurisdicción Especial para la Paz y se dictan otras disposiciones".

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 296 de 2021 Cámara "Por el cual se deroga la Jurisdicción Especial para la Paz y se dictan otras disposiciones".

##### Trámite de la iniciativa

El Proyecto de Acto Legislativo No. 296 de 2021 Cámara fue presentado por los

Honorables Representantes Margarita María Restrepo Arango, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Christian Munir Garces Aljure, Enrique Cabrales Baquero, y por los honorables senadores Milla Romero Soto, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Alejandro Corrales Escobar, Miguel Angel Barreto Castillo, Paola Andrea Holguín Moreno, y Javier Mauricio Delgado Martínez. Proyecto publicado en la Gaceta 1221 de 2021.

Igualmente, el pasado 22 de septiembre de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión

Primera de la Cámara de Representantes designó como ponente único al suscrito.

##### I. Objeto

El presente Proyecto de Acto Legislativo busca derogar la JEP, debido a los incumplimientos que ha presentado en su funcionamiento, e igualmente, en atención al alto costo que representa y que afecta las finanzas del Estado, pudiendo redirigirse esos recursos a la población colombiana.

##### II. Necesidad de la iniciativa

La Jurisdicción Especial para la Paz - JEP - fue creada, entre otros, con el fin de garantizar verdad, justicia, reparación y no repetición, como pilares fundamentales en la implementación del acuerdo de La Habana. Infortunadamente, la realidad evidenciable en los hechos nos muestra que ninguno de esos pilares ha sido honrado y protegido por la JEP, motivo por el

cual proponemos su derogatoria. En lo que respecta a cada uno de estos elementos axiales, vale decir:

**Garantía de Verdad:** el caso de Álvaro Gómez Hurtado levanta serias sospechas en cuanto al respeto y cumplimiento de la garantía de Verdad. La JEP no ha hecho un trabajo eficiente con el fin de lograr establecer que lo que las Farc comunicó en los últimos días es cierto, a pesar de que las pruebas que por años ha recaudado la justicia ordinaria demuestran todo lo contrario. Además de este caso, nos encontramos con la afirmación de que las Farc NO reclutaba niños, que ellos ingresaban voluntariamente y estaban en labores de formación. Esta afirmación es una burla con el pueblo colombiano que durante muchos años vio cómo las Farc reclutaban y secuestraban a los niños para entregarles un fusil y usarlos para delinquir – hay evidencia fotográfica –

En lo que respecta al tema del narcotráfico también hay más dudas que certezas. Las Farc ha negado cometer este delito y no ha entregado rutas para dismantelar este grave flagelo. A pesar de lo anterior, la JEP no los ha requerido ni presionado para cumplir con la verdad a Colombia. **No solo se trata de alcanzar la verdad histórica sino también la verdad judicial.**

**Garantía de Justicia:** el caso del narcoterrorista Jesús Santrich es una prueba clara del incumplimiento en la implementación de Justicia. La JEP, a pesar de los fuertes indicios y material probatorio que demostraba que Santrich había delinquido con posterioridad a la firma del acuerdo, decidió aplicarle la garantía de No extradición, desnaturalizando esta figura contenida en el artículo transitorio 19 del Acto Legislativo 01 de 2017. Esto, sumado a la situación de alias el Paisa y de Iván Márquez, en donde la JEP actuó de forma incompetente, lo cual decantó en la huida por parte de estos. **La garantía de Justicia no se materializa y está totalmente destruida.**

Tipo de Activo	Cantidad reportada	Bienes recibidos	% de recepción
Dinero en efectivo (pesos colombianos)	\$ 12.070.000.000	\$ 2.114.350.000	17,52
Dólares	USD 450.000	USD 450.000	100
Joyas	25.000g	2.540g	
Oro (lingotes y granulado)	440.020g	252.500g	57,38
Semovientes	24.456 unidades	229 unidades	
Muebles y enseres	51.992 unidades	1.820 unidades	
Inmuebles	722 unidades	8 unidades	
Vehículos	319 unidades	4 unidades	

Fuente: El Espectador (2021). Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/abc-de-la-entrega-de-bienes-de-las-farc-entienda-la-controversia-entre-gobierno-y-exguemillaarticle/>

De lo anterior se evidencia que **no** se ha cumplido con la reversión de los bienes. No hacerlo significa validar el poder acumulado y las fortunas construidas a costa del sufrimiento y la muerte de las víctimas, y aceptar que la violencia es un medio legítimo para hacerse con la propiedad<sup>2</sup>

**Garantía de No repetición:** el incumplimiento de esta garantía es evidente. Hoy tenemos, las cifras varían según la fuente, alrededor de 7 mil reincidentes, mal llamados disidencias Farc, y la cifra sigue aumentando día tras día, todo esto alimentado por los cabecillas narcoterroristas que, arropados en la impunidad, decidieron rearmarse y violentar al pueblo colombiano. **No deja**

<sup>2</sup> Alejandro Reyes, "Restitución de tierras y reordenamiento de la propiedad agraria", *Razón pública*. <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/>

**Garantía de Reparación:** las Farc entregó 42.680 millones de pesos (unos 12,2 millones de dólares) del billón de pesos (unos 286 millones de dólares) que presentó en 2017 como bienes inventariados para reparar a las víctimas, lo que **supone solo el 4 % de lo pactado**<sup>1</sup>. A este respecto, la JEP ni siquiera ha hecho un llamado para conminarlos a reparar las víctimas, dejando todo el peso de este punto al Estado y por consiguiente a los colombianos que pagan impuestos y trabajan día a día de forma honesta. Vemos acá que la garantía de Reparación no se ha honrado, en detrimento de las víctimas.

En ese mismo horizonte, vale decir que a 31 de diciembre de 2020 –plazo inicial para la entrega total de los bienes- las Farc solo había entregado lo siguiente, respecto de lo que estaba incluido en el inventario:

<sup>1</sup> [https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-paz\\_farc-solo-entregaron-el-4--de-bienes-inventariados-para-reparar-av%C3%ADctimas/46373256#:~:text=Bogot%C3%A1%2C2015%20feb%20\(EFE\),el%204%20%25%20de%20lo%20pactado.](https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-paz_farc-solo-entregaron-el-4--de-bienes-inventariados-para-reparar-av%C3%ADctimas/46373256#:~:text=Bogot%C3%A1%2C2015%20feb%20(EFE),el%204%20%25%20de%20lo%20pactado.)

**de ser reprochable a todas luces que actualmente las Farc tenga un brazo político y un brazo armado.**

Sumado a lo anterior, la JEP, a pesar de no entregar resultados ni servirle a los colombianos de manera eficiente, cuenta con un presupuesto de más de \$300 mil millones de pesos, que ha sido utilizado, entre otros para pagar favores políticos a través de contratistas familiares y cercanos a quienes apoyaron el proceso de La Habana. En tiempos como hoy, donde los recursos no se pueden derrochar, este dinero serviría para pagar 1 mes de Ingreso Solidario de 2 millones de familias.

Todo lo anterior muestra de manera palmaria que las Farc está incumpliendo como mínimo con tres puntos clave del Acuerdo: *i) fin del conflicto, ii) solución al problema de las drogas ilícitas, y iii) víctimas*, para lo cual la JEP no ha dado resultados eficientes en la consecución de estos fines.

En conclusión, la JEP no está cumpliendo con el propósito para el cual fue creada, adicionalmente está dilapidando el dinero de los colombianos y no está ayudando a la implementación de una justicia que lleve a que en Colombia cese la violencia.

### III. Conflicto de intereses

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

**"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".*

Se estima que en la discusión y aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo no se suscitara un conflicto de intereses en la medida en que no se advierte un interés actual y directo en relación con los congresistas.

Con todo, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

#### PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los Honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes **dar primer debate** en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 296 de 2021 Cámara **"Por el cual se deroga la Jurisdicción Especial para la Paz y se dictan otras disposiciones"**, en los mismos términos del proyecto original.



**GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI**  
Ponente Único

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 296 DE 2021 CÁMARA "POR EL CUAL SE DEROGA LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

#### EL CONGRESO DE COLOMBIA

#### DECRETA:

**Artículo 1.** Deróguense los artículos transitorios 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, introducidos por el acto legislativo 01 de 2017.

**Artículo 2.** Elimínese el párrafo del artículo 122 de la Constitución Política, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017.

**Artículo 3. Vigencia y derogatorias.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los Congresistas,



**GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI**  
Ponente Único

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2021 CÁMARA**

*Por medio de la cual se promueve la implementación de techos o terrazas verdes y se dictan otras disposiciones.*

Las consecuencias que trae el cambio climático son reales e inminentes. Inundaciones, sequías, aumento de la temperatura, enfermedades crónicas, afectación a la biodiversidad, y deterioro de nuestros suelos y mares, entre otros, son algunos de los escenarios con los que nos encontramos de forma más recurrente.

Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), en su tercera comunicación nacional de cambio climático (2017), existe un aumento significativo en las sequías y en las precipitaciones extremas en los últimos treinta años y se pronostica un incremento de cerca de 0,9 grados centígrados para el 2040 y de 2,4 grados centígrados a final de siglo, en la temperatura del país. Lo anterior, sumado a que hoy el 100% de los municipios de Colombia tiene algún grado de riesgo por cambio climático, repercute en que para el 2040 el 25% estará en riesgo alto y muy alto de sufrir fuertes impactos<sup>1</sup>.

Uno de los factores importantes que ha contribuido al aumento del calentamiento global tiene sus cimientos en la movilidad social y los cambios demográficos, que repercutieron en el aumento de la urbanización. Según ONU HABITAT, en las ciudades se consume el 78% de la energía mundial y se produce más del 60% del dióxido de carbono mundial (proveniente principalmente de la energía, el transporte, los edificios y la infraestructura hídrica<sup>2</sup>), aunque su espacio geográfico representa menos del 2% de la superficie de la tierra. Este efecto se da principalmente por la generación de energía, uso de vehículos con diésel, crecimiento de la industria y el uso de biomasa.

Este panorama se agrava aún más, si se tiene en cuenta que para el 2050 dos tercios de la población mundial vivirán en zonas urbanas<sup>3</sup>. Para el caso colombiano,

<sup>1</sup> (n.d.). TERCERA COMUNICACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA. Se recuperó el junio 10, 2019 de [http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_TCNCCLCOLOMBIA.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN_EJECUTIVO_TCNCCLCOLOMBIA.pdf)

<sup>2</sup> (2018, noviembre 29). OCDE. ONU Medio Ambiente y Banco Mundial piden un cambio .... Se recuperó el junio 13, 2019 de <http://www.unenvironment.org/es/news-and-stories/comunicado-de-prensa/ocde-onu-medio-ambiente-y-banco-mundial-piden-un-cambio>

<sup>3</sup> "Amenazas de la urbanización | National Geographic." <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/amenazas-de-la-urbanizacion>. Se consultó el 11 jun. 2019.

Edificio Nuevo del Congreso - Carrera 7 No. 8-68. Oficina 444b  
Bogotá - Colombia

según el censo nacional del DANE (2018), el nivel de urbanización es cercano al 78%. Lo anterior, en cierta medida, a razón de la disminución de la tasa de mortalidad y las elevadas tasas de natalidad que se dieron en la década de los 50, generando que la población creciera durante al menos tres décadas a tasas superiores del 3% anual. De igual forma, a comienzos del siglo XX se dió una rápida urbanización, que se aceleró en la década de los 30, cuando empezó a surgir la industrialización en las principales ciudades, con un desarrollo y fuerzas similares a otros países<sup>4</sup>.

El aumento dinamizado de la urbanización y la mala planificación han empeorado problemas como olas de calor urbano, que a su vez ocasionan un aumento en la demanda de energía, que inciden en el deterioro ambiental. A pesar de los riesgos, muchas ciudades aún no se han enfrentado al cambio climático. En algunas ciudades, la existencia de regulaciones en la planificación urbana en pro del medio ambiente es limitada y faltan políticas relevantes con planes de acción. La falta de recursos también es un factor clave que dinamita la respuesta de las autoridades ante los desastres producidos por el cambio climático.

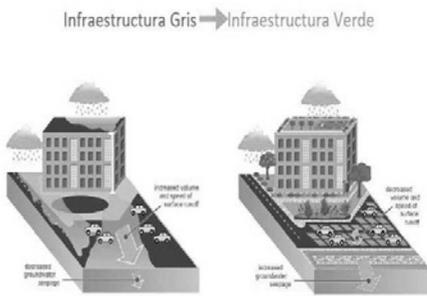
Aun así, cuando se planifica, capacita y gestiona a través de las estructuras de gobierno adecuadas, las ciudades pueden convertirse en espacios sustentables, libres de carbono, resilientes e inteligentes, lo cual contribuye a mitigar las causas del cambio climático y a la adaptación del entorno a sus impacto<sup>5</sup>.

En este sentido, el presente proyecto de ley se presenta como una propuesta para combatir los efectos del cambio climático, y mitigar la reproducción de más afectaciones para el medio ambiente.

*Colombia es un país de ingreso medio, cuyas emisiones representan el 0,4% de las emisiones globales (IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, 2016). Siendo un país altamente vulnerable a los impactos del cambio climático, y una economía en crecimiento, tiene el compromiso de aportar a la reducción de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI) a la vez que avanza en una senda de desarrollo sostenible, resiliente y bajo en carbono (IDEAM, 2017).*

<sup>4</sup> "TERCERA COMUNICACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA." [http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_TCNCCLCOLOMBIA.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN_EJECUTIVO_TCNCCLCOLOMBIA.pdf). Se consultó el 10 jun. 2019.

Los techos verdes y jardines verticales, es infraestructura que ayuda a mejorar el ambiente y el microclima de las ciudades al aumentar las zonas de amortiguación de los gases de efecto invernadero (disminuye la polución) y reducir el calor con el consecuente ahorro energético (efecto isla de calor), al tiempo que habilitan la infiltración y acumulación del agua de lluvia, retrasan su llegada a los drenajes pluviales y permiten la evapotranspiración del agua almacenada<sup>6</sup>.



Fuente: Imagen extraída de la página oficial del Ministerio de Ambiente

Luego, los techos verdes y jardines verticales son mucho más que una moda y un simple ornamento urbano. En muchos países existen leyes y programas en pro del revestimiento verde de las ciudades.

**Dinamarca** tiene una política ambiental para que Copenhague, una de las ciudades más pobladas del país, sea en 2025 la primera capital del mundo neutral en emisiones de carbono. Esta es la segunda ciudad que implementa una legislación en materia de azoteas verdes, la primera fue **Toronto, Canadá**, donde se implementó una ley similar que ha dado como resultado 1.2 millones de metros cuadrados verdes en diferentes tipos de construcciones, así como un ahorro

<sup>6</sup> (n.d.). (PDF) [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=...](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=...) Se recuperó el junio 12, 2019 de <https://www.researchgate.net/publication/318085589> [http://www.scielo.org.ar/scielophp/SCRIPTS\\_ARTTEXT\\_PDF/1851-300X20170002000011ngesnmisotlnges](http://www.scielo.org.ar/scielophp/SCRIPTS_ARTTEXT_PDF/1851-300X20170002000011ngesnmisotlnges)

energético anual de más de 1.5 millones de kwh para los propietarios de inmuebles<sup>7</sup>. En la actualidad es obligatorio que los nuevos propietarios de inmuebles tengan azoteas verdes.

**En Francia**, el Parlamento aprobó una ley que busca reducir la contaminación del aire, la cual exige a las nuevas construcciones tener techos verdes y paneles solares<sup>8</sup>.

Recientemente, **Suiza** se ha sumado a los esfuerzos para mitigar el cambio climático con una ley federal de techos verdes.

En **México**, se promueve mediante leyes la implementación de los techos verdes, incorporando nuevas disposiciones en las leyes: *Cambio Climático, Ambiental, Desarrollo Urbano, Orgánica del Municipio Libre, Hacienda para los Municipios y Fomento a la Vivienda del Estado de San Luis Potosí*<sup>9</sup>. También, la Dirección de Reforestación Urbana, Parques y Ciclovías de la Secretaría del Medio Ambiente impulsó la instalación de las azoteas en edificaciones de diversos tipos. De acuerdo con datos del Gobierno de la Ciudad de México, se ha realizado y colaborado en la construcción de 19 mil 152.59 metros cuadrados, con lo que se alcanza casi 35 mil metros cuadrados de este tipo de espacios como: hospitales, escuelas públicas y plazas.

**En Argentina**, recientemente, el INTA y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires firmaron un convenio que se replantea el desarrollo y promueve la resiliencia en el ámbito urbano y fomenta la implementación de tecnologías sustentables como los techos verdes y jardines verticales. Así, mediante el Instituto de Floricultura del INTA Castelar, se dictarán capacitaciones, charlas y talleres con referencia a los beneficios de la implementación de estas tecnologías, se definirán estrategias de estudio de espacios verdes y sustentabilidad ambiental de la ciudad<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> (2017, junio 29). Apartado Uno - Congreso del Estado de San Luis Potosí. Se recuperó el junio 12, 2019 de [http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unload/t/qpar/2017/06/uno\\_1.pdf](http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unload/t/qpar/2017/06/uno_1.pdf)

<sup>8</sup> (2016, agosto 8). LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de ... - Legifrance. Se recuperó el junio 12, 2019 de <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033016237&categorieLien=i>

<sup>9</sup> (2017, junio 29). Apartado Uno - Congreso del Estado de San Luis Potosí. Se recuperó el junio 12, 2019 de [http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unload/t/qpar/2017/06/uno\\_1.pdf](http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unload/t/qpar/2017/06/uno_1.pdf)

<sup>10</sup> (n.d.). En Argentina, adaptarse al cambio climático es ley | Revista RIA. Se recuperó el junio 12, 2019 de <http://ria.inta.gob.ar/contenido/en-argentina-adaptarse-al-cambio-climatico-es-ley>

En Colombia se han desarrollado algunos proyectos, a comienzos de 2016, Paisajismo Urbano junto con Groncol, finalizaron la construcción del jardín vertical más grande del mundo hasta la fecha. Este proyecto tiene más de 3.100 metros cuadrados y está compuesto por 115.000 plantas, de 10 especies y 5 familias diferentes, se encuentra localizado en la ciudad de Bogotá<sup>11</sup>.



Fuente: Recuperado de la página oficial de Paisajismo Urbano

Igualmente, la Secretaría Distrital de Ambiente, según lo establecido en el acuerdo 418 del 2009, ha desarrollado la campaña "Una piel natural para Bogotá" la cual realiza asesorías y capacitaciones de forma gratuita para quienes deseen implementar estas tecnologías en el distrito. Adicionalmente la secretaría generó la Guía práctica de techos verdes y jardines verticales.

Otro ejemplo de estas buenas iniciativas es la ciudad de Medellín, donde se adoptó una estrategia de revestimiento verde para la ciudad con la implementación de muros verdes. Hace un año, según la subsecretaría de recursos naturales renovables, se habían cubierto 2.300 metros cuadrados de los 5.000 que se tenían proyectados.

<sup>11</sup> (2015, diciembre 17). El jardín vertical más grande del mundo está en Colombia. Se recuperó el junio 12, 2019 de <http://www.paisajismourbano.com/el-jardin-vertical-mas-grande-del-mundo-en-colombia>

Adicional a lo anterior, la Resolución N° 0529 plantea algunos lineamientos para la construcción sostenible, sin embargo, estos se limitan al ahorro de energía y agua, dejando otros aspectos de las construcciones sostenibles y resilientes, importantes, de lado. Atendiendo a los esfuerzos que ya se han adelantado desde el gobierno, en el parágrafo 4, del artículo 6 del presente proyecto de ley se rescata lo establecido en dicha resolución, al considerarlo de gran interés para los fines de que trata este documento.

Estas iniciativas, tanto nacionales como internacionales, son la prueba de que las estrategias destinadas a cuidar el medio ambiente son necesarias y viables, con lo cual solo se requiere de una buena planeación e intención política para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

**CONTEXTO SOCIOECONÓMICO**

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), ha llevado a cabo una agenda de investigaciones con análisis económicos sobre las implicaciones del cambio climático en el país.

Para el año 2014, un estudio publicado por el DNP en coordinación con el BID y la CEPAL, tuvo como conclusión que en un escenario macroeconómico con cambio climático, la pérdida anual promedio, 2010 - 2100, sería de 0.49% del PIB, lo que sería equivalente a asumir cada 4 años pérdidas como las de La Niña 2010 - 2011. También se daría una disminución en el consumo total de 0,61% y los hogares verían reducido su bienestar en 2,8%, resultado del cambio en los precios<sup>12</sup>.

Lo anterior como consecuencia de las pérdidas que se podrían presentar en los sectores: transporte, pesca, ganadería y agricultura., y en la provisión del recurso hídrico.

<sup>12</sup> (n.d.). Impactos Económicos del Cambio Climático en ... - Mantenimiento DNP. Se recuperó el junio 17, 2019 de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Impactos%20Econ%C3%B3micos%20del%20Cambio%20Climatico\\_Sintesis\\_Resumen%20Ejecutivo.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Impactos%20Econ%C3%B3micos%20del%20Cambio%20Climatico_Sintesis_Resumen%20Ejecutivo.pdf)



Fuente: Figura extraída de la infografía del estudio de los Impactos Socioeconómicos del Cambio Climático en Colombia (2014).

Una dificultad para la implementación de medidas sustanciales en pro del medio ambiente repercute en la baja inversión que no se refleja como prioridad en la asignación de recursos a nivel nacional, territorial y local. El gasto asociado al cambio climático se concentra en acciones indirectas y las inversiones que generan un mayor impacto aún son pocas<sup>13</sup>. Según los datos disponibles actualmente la brecha de financiamiento asociado a cambio climático en el país es de mínimo \$3,5 billones de pesos anuales, para cumplir su meta de mitigación planteada en los compromisos internacionales y evitar daños en infraestructura similares a los ocurridos por el Fenómeno de la Niña.

Según informe de la ONU, los gobiernos no están haciendo un uso eficiente del gasto público como palanca para descarbonizar las economías mediante la inversión en infraestructura e innovación bajas en emisiones. Las plantas de energía

<sup>13</sup> "TERCERA COMUNICACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA." [http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_TCNCN\\_COLOMBIA.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN_EJECUTIVO_TCNCN_COLOMBIA.pdf). Se consultó el 10 jun.. 2019.

en construcción o en planificación conducirán a casi una duplicación de las emisiones causadas por la generación de energía, y los incentivos para cambiar a energía e infraestructura verdes, siguen siendo débiles<sup>14</sup>.

Por ejemplo, en el informe número 14 de la OCDE "Climate-resilient infrastructure", se muestra como los fenómenos meteorológicos extremos afectan la infraestructura vulnerable a los efectos del cambio climático, y con ella la prestación de servicios: i) las inundaciones de 2011 en el este de China causaron daños importantes en 28 enlaces ferroviarios, 21,961 carreteras y 49 aeropuertos, además de reducir el suministro eléctrico a millones de hogares, ii) en 2015, el nivel de agua en el embalse principal de São Paulo cayó a un 4% de la capacidad, lo que llevó al racionamiento de agua potable y al descontento social, iii) en Europa, se prevé que el cambio climático aumentará diez veces los daños a la infraestructura debido a fenómenos meteorológicos extremos para fines de siglo, si la infraestructura no es resiliente, y iv) los cambios de tendencia también tendrán impactos significativos para la infraestructura. En un escenario de clima seco, el valor de la generación de energía hidroeléctrica en África podría verse afectado en USD 83 mil millones, lo que aumentaría los costos para los consumidores.

Lo anterior evidencia los enormes desafíos a los que se enfrenta el mundo en materia de infraestructura resiliente y lucha contra el cambio climático. Es por esto, que las inversiones realizadas en pro de mitigar los efectos de calentamiento global son claves para contribuir al desarrollo social, económico y ambiental, a la vez que el país contribuye a proteger la vida, la biodiversidad y el desarrollo urbano resiliente.

**2. MARCO NORMATIVO**

En relación con esta iniciativa, se conoció el decreto 1285 de 2015 y la resolución 0549 del mismo año expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, "Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, Decreto único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los lineamientos de

<sup>14</sup> (2018, noviembre 29). OCDE, ONU Medio Ambiente y Banco Mundial piden un cambio .... Se recuperó el junio 13, 2019 de <http://www.unenvironment.org/es/news-and-stories/comunicado-de-prensa/ocde-onu-medio-ambiente-y-banco-mundial-piden-un-cambio>

construcción sostenible para edificaciones". No obstante, esta iniciativa solo contempla el ahorro de energía y agua.

En cuanto al ordenamiento territorial y uso del suelo, en el artículo 3° de la ley 388 de 1997 se establece como una de las finalidades de la Función Pública del Urbanismo es "atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible" (subrayado fuera del texto).

Así mismo, en la constitución Política se recalca la necesidad y el compromiso que debe tener el Estado con el medio ambiente, su protección, conservación y sustitución, así como fomentar la educación y buenos hábitos que contribuyan a proteger los recursos naturales y contribuir con un ambiente sano. En este orden de idea se destacan los siguientes artículos:

**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. (énfasis fuera del texto).

**Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la resparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. (énfasis fuera del texto).

**Artículo 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las

personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad ... (énfasis fuera del texto)

Por otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T-154/13 advierte que

La conservación del ambiente no solo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho internacional y local de rango constitucional, del cual son titulares todos los seres humanos, "en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, previniendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud". Al efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado colombiano la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar de un ambiente sano, y dispuso el deber de todos de contribuir a tal fin, mediante la participación en la toma de decisiones ambientales y el ejercicio de acciones públicas y otras garantías individuales, entre otros. (énfasis fuera del texto)

**3. CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

**4. IMPACTO FISCAL**

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado: "Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio

el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo."<sup>15</sup>

... "Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

... "Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso."<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Corte Constitucional Sentencia C-315/08  
<sup>16</sup> *Ibid.*

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, se presenta **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia se solicita a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley No. 207 de 2021 Cámara **“Por medio de la cual se promueve la implementación de techos o terrazas verdes y se dictan otras disposiciones”**.

Cordialmente,



**CÉSAR EUGENIO MARTÍNEZ RESTREPO**  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido Centro Democrático

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DE LA  
CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY 207 DE 2021**

**“Por medio de la cual se promueve la implementación de techos o terrazas verdes y se dictan otras disposiciones”.**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones en materia de techos o terrazas verdes en pro del desarrollo urbano sostenible y la lucha contra el cambio climático.

**Artículo 2º. Definiciones.** Para fines de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**Techos o Terrazas verdes:** Sistema compuesto por vegetación, sustrato y capas para el drenaje y protección del techo. Puede cubrir parcial o totalmente la cubierta donde se localiza. Tecnologías usadas en los techos para ahorrar el consumo de energía, creación de hábitat, manejo del agua lluvia, entre otros. Es decir, tecnologías con una función ambiental cuyo objetivo es contribuir al desarrollo urbano sostenible.

**Isla de Calor:** Situación de acumulación de energía térmica o incremento de la temperatura en las ciudades debido a alta radiación solar y baja disipación térmica, dada la construcción con materiales que absorben y acumulan el calor a lo largo de las horas de insolación y lo liberan durante la noche impidiendo que bajen las temperaturas. Este término define a las zonas urbanas que presentan temperaturas en promedio más altas que el campo abierto que las rodea.

**Arbolado urbano:** Conjunto de plantas correspondientes a los biotipos: árbol, arbusto, palma o helecho arborescente, ubicados en suelo urbano.

**Control fitosanitario:** Actividades de manejo, cuyo objeto es evitar el incremento de las poblaciones de seres vivos que usan una planta o alguna de sus partes como parte de su ciclo vital o como hábitat, por encima de niveles que limiten el adecuado desarrollo y crecimiento de la planta o puedan ocasionar la muerte.

**Artículo 3º. Reglamentación.** Le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un periodo no mayor a 1 año a partir de la vigencia de la presente ley, en coordinación con la academia, las entidades especializadas de carácter no comercial, y las entidades regionales competentes, reglamentar los aspectos técnicos que considere convenientes para la correcta implementación, seguimiento y control de los denominados techos o terrazas verdes, teniendo en cuenta las características de cada zona del país.

**Artículo 4º. Aplicación.** A partir de la expedición de la reglamentación de que trata el artículo anterior, las empresas constructoras tendrán la obligación de instalar techos o terrazas verdes en los proyectos de edificios nuevos con fines comerciales.

**Artículo 5º. Edificios estatales.** En un periodo máximo de 1 año a partir de la vigencia de la presente ley, el gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales deberá crear un plan de incorporación gradual de Techos o terrazas verdes, sostenible y resiliente en los edificios estatales. Priorizando las edificaciones con un mayor impacto.

**Artículo 6º. Incentivos para la adopción o implementación de techos o terrazas verdes.** El gobierno reglamentará, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un periodo máximo de 2 años a partir de la vigencia de la presente ley, los incentivos pertinentes para la adopción o implementación de techos o terrazas verdes aplicables a las edificaciones con fines no comerciales.

**Parágrafo.** Lo anterior sin detrimento de lo establecido en la Resolución No 0549 del 2015, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

**Artículo 7º.** En el marco de las funciones que corresponde a las secretarías ambientales, se adicionan las siguientes.

- a. Identificar y dar a conocer al público las especies de plantas idóneas para la implementación de terrazas o techos verdes según características espaciales, técnicas y ambientales.
- b. crear un plan de revestimiento verde para cada ciudad según sus características.
- c. Promover el urbanismo sostenible mediante el conocimiento, divulgación e implementación progresiva y adecuada de infraestructura verde y sostenible.
- d. Crear campañas de difusión y educación dirigidos a la sociedad en general para informar sobre los beneficios de la infraestructura verde y sostenible.
- e. Brindar asesoría y capacitación técnica, de forma gratuita, a los ciudadanos que así lo manifiesten.

**Artículo 8º. Mecanismo de sanciones.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, será el encargado de estructurar las sanciones pertinentes y de establecer las líneas idóneas de corrección cuando las entidades públicas o privadas no cumplan lo estipulado en la presente ley.

**Artículo 9º. Certificados.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en periodo máximo de 1 año a partir de la vigencia de la presente ley, será la entidad encargada de reglamentar y emitir la certificación de techos o terrazas verdes de que trata la presente ley.

**Artículo 10º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**CÉSAR EUGENIO MARTÍNEZ RESTREPO**  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido Centro Democrático.

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2021 CÁMARA**

*Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público y se dictan otras disposiciones.*

<p><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2021 CÁMARA</b> <i>“Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p>Bogotá D.C., 12 de octubre de 2021</p> <p>Honorable Representante <b>JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO</b> Presidente <b>Comisión Primera Constitucional</b> Cámara de Representantes Ciudad.</p> <p><b>Referencia: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 260 de 2021 Cámara.</b></p> <p>Honorables Representantes:</p> <p>En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 260 de 2021 Cámara, <i>“Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público y se dictan otras disposiciones”</i>, con base en las siguientes consideraciones</p>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <hr/> <p><b>TABLA DE CONTENIDO.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trámite de la iniciativa.</li> <li>2. Objeto del Proyecto.</li> <li>3. Problema a resolver.</li> <li>4. Fundamentos Jurídicos del Proyecto.             <ol style="list-style-type: none"> <li>4.1. Constitucionales.</li> <li>4.2. Legales.</li> <li>4.3. Jurisprudenciales.</li> </ol> </li> <li>5. Justificación del proyecto.             <ol style="list-style-type: none"> <li>5.1. Uso de Animales en protesta.</li> </ol> </li> <li>6. Competencia del Congreso.             <ol style="list-style-type: none"> <li>6.1. Constitucional.</li> <li>6.2. Legal.</li> </ol> </li> <li>7. Conflictos de Interés.</li> <li>8. Pliego de modificaciones.</li> <li>9. Proposición.</li> <li>10. Texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley número 260 de 2021 Cámara.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.</b></p> <p>El Proyecto de Ley número 260 de 2021 Cámara, fue radicado el día 23 de agosto de 2021 por el H.R. Juan Carlos Lozada Vargas.</p> <p>El proyecto fue remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes donde se designó como único ponente al H.R. Juan Carlos Lozada Vargas.</p> <p style="text-align: center;"><b>2. OBJETO DEL PROYECTO.</b></p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar las disposiciones de la Ley 1801 de 2016, con el fin de prohibir el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público. Esto, teniendo en cuenta las normas y obligaciones vigentes en materia de protección y bienestar animal.</p> <p style="text-align: center;"><b>3. PROBLEMA A RESOLVER.</b></p> <p>Si bien en la actualidad existe un importante número de normas y pronunciamientos jurisprudenciales que reconocen a los animales en su calidad de seres sintientes e incluso desde el año 2016 se tipificó como delito el maltrato animal, a la fecha no existen disposiciones que regulen el uso de animales por</p>
--	--

parte de la fuerza pública, en especial en aquellos escenarios en los que su participación no es definitiva y, en cambio, los somete a daños en su salud, integridad o incluso la muerte.

Aunque se ha reconocido el uso de animales para el desarrollo de ciertas labores, entre las cuales se encuentra la de seguridad y, en general, aquellas encargadas a la fuerza pública, el ejercicio de estas actividades debe darse bajo el marco de la normativa existente que obliga a tener en cuenta unos criterios de protección y bienestar. Así, el uso de los animales no puede ser caprichoso y debe responder a criterios de necesidad, proporcionalidad, pero también a la consideración de su calidad de seres sintientes y el mandato de respeto que de allí se desprende.

En ese sentido, no guarda ni proporcionalidad, ni necesidad, el uso de animales, principalmente caballos o perros, como “herramientas” o medios para controlar el orden público, más cuando para estos efectos la fuerza pública cuenta con unos protocolos especiales que implican el uso de armaduras y armamento especial, teniendo en cuenta los riesgos que se derivan de dicha actividad.

La participación de equinos y caninos en este tipo de operativos únicamente ha derivado en la afectación de los animales, atendiendo a que no cuentan con ningún tipo de protección, ni existen protocolos claros para su salvaguarda. Además, en un escenario de alteración de orden público los animales no constituyen un apoyo efectivo para los miembros de la fuerza pública, en tanto su comportamiento se puede ver alterado por diversos factores, entre estos: I) los impactos sonoros que se puedan presentar; II) el comportamiento de la ciudadanía o de los miembros de la fuerza pública; o III) la presencia y uso de gases, proyectiles u otros elementos que puedan constituir peligro o daño.

Así las cosas, es importante modificar la Ley 1801 de 2016 para garantizar que el apoyo de los animales a la labor de la fuerza pública se corresponda con aquellas funciones que pueden desempeñar de forma efectiva y que en efecto contribuyen a la función de policía, como lo son registro de personas o implementos, en el caso de los caninos, y movilización de los uniformados en zonas rurales, en el caso de los equinos.

#### 4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO.

##### 4.1. CONSTITUCIONALES.

En 1991 el constituyente primario decidió otorgarle una especial relevancia y una verdadera protección al ambiente, incluyendo por supuesto a los animales, a través de la expedición de una nueva Carta Política, la cual sentó las bases de lo que actualmente se conoce como la “Constitución Ecológica”. Sobre este asunto, la Carta Política del 91 reconoció *“que el derecho fundamental al medio ambiente sano tiene el carácter de interés superior, y de esta forma, lo ha desarrollado ampliamente a través de un importante catálogo de disposiciones, cerca de 30 en total, que consagran una serie de principios, mandatos y obligaciones enfocados en*

bienestar para los animales domésticos perdidos, abandonados, rescatados, vulnerables, en riesgo o aprehendidos por la policía.

- Ley 2111 de 2021: “Por la cual se sustituye el Título XI ‘De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente’ de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones” (Ley de Delitos Ambientales).

##### 4.3. JURISPRUDENCIALES.

A través de la Sentencia T-035 de 1997, la Corte Constitucional realizó su primer pronunciamiento frente a la protección que le asiste a los animales en el país, reconociendo *“el estrecho vínculo que presenta la tenencia de un animal doméstico con el ejercicio de derechos por parte de su propietario o tenedor, los cuales deben ser objeto de protección y garantía jurídica.”*<sup>2</sup>

En aquella oportunidad, el Alto Tribunal reconoció que la tenencia de animales domésticos *“constituye un claro desarrollo del derecho al libre desarrollo de la personalidad (C.P., art.16) y a la intimidad personal y familiar (C.P., art.15) que el Estado debe respetar, como medio para que el ser humano exprese su autonomía y sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.”*<sup>3</sup>

Después de esta decisión, vinieron otras en sentidos similares que desarrollaron los alcances y las implicaciones de la convivencia entre seres humanos y animales.

Sin embargo, para efectos de esta decisión es relevante hacer referencia a la sentencia C-666 de 2010 que estudió la constitucionalidad de las excepciones previstas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, que se refieren a la posibilidad de desarrollar actividades que entrañan maltrato animal, como las corridas de toros o las riñas de gallos, en razón a su carácter cultural.

Al respecto el Alto Tribunal determinó, que *“la inclusión de los animales dentro del concepto de ambiente se hace con base en el papel que estos juegan en el desarrollo de la vida humana. Acentúa la Corte que esta consideración supera el enfoque eminentemente utilitarista –que los considera en cuanto recurso utilizable por los seres humanos–, y se inserta en la visión de los animales como otros seres vivos que comparten el contexto en que se desarrolla la vida humana, siendo determinantes en el concepto de naturaleza y, por consiguiente, convirtiéndose en destinatarios de la visión empática de los seres humanos por el contexto –o ambiente– en el que desarrolla su existencia. No otra puede ser la norma constitucional que se derive de las diversas y numerosas disposiciones en que la Constitución hace referencia a los elementos que integran el ambiente y que fueron mencionadas anteriormente como parte de la llamada “Constitución ecológica.”*<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Sentencia T-035 de 1997, Corte Constitucional.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Sentencia C-666 de 2010, Corte Constitucional.

*una doble dimensión dirigida a: (i) proteger de forma integral el medio ambiente y (ii) garantizar un modelo de desarrollo sostenible”*<sup>1</sup>.

La nueva constitución entonces plasmó en su articulado la importancia de desarrollar unos parámetros mínimos de relacionamiento con el ambiente y todo lo que lo compone. Bajo esta línea, para el año de 1997, la jurisprudencia constitucional empezó a desarrollar lo relativo a la protección que merecen los animales y al vínculo que estos ostentan con los seres humanos.

##### 4.2. LEGALES.

En Colombia, el marco jurídico general de protección de los animales está compuesto por las siguientes normas relacionadas para el objeto del presente Proyecto de Ley:

- Decreto 1608 de 1978 Código Nacional de Recursos Naturales.
- Ley 84 de 1989 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia” (ENPA). El ENPA cuenta con una parte sustancial de protección de los animales donde se enumera una serie de conductas constitutivas de crueldad, los deberes correlativos de protección y una serie de prohibiciones. De igual forma, cuenta con una parte procedimental, que impone sanciones a los transgresores del Estatuto y señala un procedimiento administrativo y unas autoridades competentes.
- Ley 599 de 2000 Código Penal, Título XI, De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.
- Ley 1774 de 2016. “Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones” Popularmente llamada Ley contra el maltrato animal.
- Ley 2047 de 2020: Por la cual se prohíbe en Colombia la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2054 de 2020: “Por el cual se modifica la ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones”. Busca atenuar las consecuencias sociales, de maltrato animal y de salud pública derivadas del abandono, la pérdida, la desatención estatal y la tenencia irresponsable de los animales domésticos de compañía, a través del apoyo a refugios o fundaciones legalmente constituidas que reciban, rescaten, alberguen, esterilicen y entreguen animales en adopción, mientras los distritos o municipios crean centros de

<sup>1</sup> Sentencia T-622 de 2016 Corte Constitucional

Adicionalmente, la Corte reiteró que la protección a los animales parte de dos perspectivas: I) la necesidad de proteger la biodiversidad y el equilibrio natural de los ecosistemas, y II) la búsqueda de la erradicación del maltrato y crueldad como desarrollo de la conciencia y la moral de los seres humanos.

Este último punto constituye un hito en el paradigma jurídico constitucional, al vincular con claridad el concepto de dignidad humana al mandato de protección constitucional frente a los animales, en los siguientes términos:

*“el concepto de dignidad de las personas tiene directa y principal relación con el ambiente en que se desarrolla su existencia, y de éste hacen parte los animales. De manera que las relaciones entre personas y animales no simplemente están reguladas como un deber de protección a los recursos naturales, sino que resultan concreción y desarrollo de un concepto fundacional del ordenamiento constitucional, por lo que la libertad de configuración que tiene el legislador debe desarrollarse con base en fundamentos de dignidad humana en todas aquellas ocasiones en que decide sobre las relaciones entre seres humanos y animales; así mismo, en su juicio el juez de la constitucionalidad se debe edificar la racionalidad de su decisión sobre argumentos que tomen en cuenta el concepto de dignidad inmanente y transversal a este tipo de relaciones”*<sup>5</sup>.

Bajo este argumento, la Corte Constitucional fijó uno de los postulados básicos que posteriormente inspiró la expedición de la Ley 1774 de 2016 y fue que la razón por la cual se vinculaba el concepto de dignidad, *“que se concreta en la interacción de las personas en una comunidad”*<sup>6</sup>. Es precisamente la capacidad de sentir de los animales y, en consecuencia, la capacidad que tienen para verse afectados por los tratos crueles, derivada precisamente de esa sintiencia. Sobre este asunto declaró la Corte de forma contundente que *“la superioridad racional –moral– del hombre no puede significar la ausencia de límites para causar sufrimiento, dolor o angustia a seres sintientes no humanos”*<sup>7</sup>.

Ahora bien, pese a que la sentencia en mención declaró la exequibilidad de la norma demandada en razón a la existencia de prácticas culturales tradicionales dentro del territorio nacional, la Corte Constitucional restringió la realización de las actividades previstas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 y realizó un llamado expreso al legislador para efectos de desarrollar normas coherentes con el mandato de protección constitucional a los animales y al medio ambiente.

Esta decisión, que fue ratificada de forma posterior por otras sentencias como las C-439 de 2011, T-608 de 2011, T-155 de 2012, C-889 de 2012, T-146 de 2016, C-032 de 2019, C-283 de 2014, C-467 de 2016 y C-041 de 2017, fue precisamente

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Sentencia C-666 de 2010, Corte Constitucional.

el antecedente de la Ley 1774 del 2016 que reconoció a los animales como verdaderos seres sintientes.

Esta norma, además de cambiar el estatus jurídico de los animales y materializar las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional en el año 2010 frente al ámbito de protección de estos, creó el delito de maltrato animal, elevando a una sanción de tipo penal a aquellas conductas que atentaran contra la vida o que afectaran gravemente la salud de los animales.

A raíz de la expedición de esta norma y, como consecuencia de la vigencia de las disposiciones del Código Civil que les otorgaban a los animales la calidad de bienes inmuebles por destinación y bienes inmuebles semovientes, se presentó una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 655 y 658 de la normativa civil, por considerar que controvertían la Ley 1774. En este escenario, el Alto Tribunal Constitucional resaltó que, hasta ese momento.

*“la materialización de la prohibición de maltrato animal se produce, no por vía de su calificación abstracta como seres sintientes ni como sujetos de derechos, sino con la identificación de las modalidades y de los escenarios en los que se infringe sufrimiento a los animales individualmente considerados, y con la adopción de medidas idóneas y eficaces para la erradicación de estas modalidades y escenarios en los que se produce el sufrimiento animal”.*

Sobre este punto, manifestó la Corte que el deber constitucional del legislador frente a la protección de los animales *“consiste en la individualización y caracterización de las distintas formas y modalidades de maltrato que se producen en la interacción entre los seres humanos y los animales, en evaluarlas de cara al conjunto de principios y valores constitucionales, y en adoptar las medidas que sean consistentes con este entramado de mandatos, bien sea para regularizar y estandarizar estas prácticas, o bien sea para prohibirlas inmediata o progresivamente”.*

Posterior a esta decisión la Corte Constitucional profirió, tal vez, la sentencia que más se ha acercado al reconocimiento de los animales como sujetos de derechos, fallo que también tuvo lugar con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad frente a una expresión contenida en la Ley 1774 de 2016.

La Sentencia C-041 de 2017 estudió la expresión *“menoscaban gravemente”* contenida en el artículo 5 de la ley referida, al considerarla ambigua. También fueron demandadas las excepciones de la Ley 1774, correspondientes a aquellas reconocidas en el artículo 7 de la Ley 84 del 89, que fueron objeto de pronunciamiento en la C-666 de 2010.

<sup>8</sup> Sentencia C-467 de 2016, Corte Constitucional.  
<sup>9</sup> Ibidem

*“categorías de marginalización y dominación de determinados individuos o colectivos. Erradicar la subalternidad hacia los animales se constituye en un claro y preciso derrotero de la sociedad actual.”*

*Una lógica de lo razonable permite comprender que el hecho de que los animales no puedan reclamar directamente un buen trato o el respeto por sus derechos, no significa que deba prescindirse de su garantía. Su condición de indefensión haría forzosa la figura de la representación o agencia humana, pudiendo ser un instrumento efectivo las acciones populares o incluso la acción de tutela, mientras se establece la regulación.*

*Los animales no son individuos idénticos a los humanos y no tienen por qué serlo. La Constitución preserva las especies humanas y no humanas como parte del entorno ecológico, pero también es posible extraer su protección como individuos al disponer de variadas y similares capacidades y niveles de raciocinio. De las interacciones que los humanos tienen con los demás seres vivos es claro que hacemos parte del mismo ecosistema compartiendo análogas y diferentes necesidades básicas, que no se reducen a la condición de seres vivos y sintientes.*

*Desterrar toda concepción de vida mecánica y sin racionalidad respecto de los animales permite encausarlos dentro del sentido amplio de persona. Susan Hurlley recoge la idea que este Tribunal busca transmitir en esta decisión: “El interés en si los animales son agentes racionales no requiere que la racionalidad tenga una unidad profunda o que todos sus aspectos puedan ser comparados en un solo espectro; es un interés en varias maneras específicas en que las capacidades de los animales pueden ser continuas así como discontinuas con las nuestras”.*

*En conclusión, la dogmática dinámica y evolutiva impone avanzar con mecanismos más decisivos para la efectividad de los intereses de los animales, al disponer hoy de nuevos estudios científicos y mayores saberes. Es un imperativo repensar posibles horizontes y transformar las sedimentadas tradiciones cuando socavan intereses vitales y primarios de toda sociedad democrática y constitucional<sup>11</sup>.” (Subrayas fuera del texto original).*

De conformidad con lo anterior es claro entonces que en la actualidad existe un mandato constitucional de protección a los animales y que es precisamente el Legislador el llamado a modificar las normas vigentes con el fin de garantizar el

<sup>11</sup> Sentencia C-041 de 2017.

Este fallo reiteró la línea que hasta la fecha había desarrollado la Corte Constitucional frente a la Constitución Ecológica y el mandato que de ella se desprendía frente a la protección animal, aclarando que:

*“La preocupación por salvaguardar los elementos de la naturaleza - bosques, atmósfera, ríos, montañas, ecosistemas, etc., no por el papel que representan para la supervivencia del ser humano, sino principalmente como sujetos de derechos individualizables al tratarse de seres vivos, constituye un imperativo para los Estados y la comunidad. Solo a partir de una actitud de profundo respeto con la naturaleza y sus integrantes es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, abandonando todo concepto que se limite a lo utilitario o eficientista”.* (Subrayas fuera del texto original)

Bajo esta línea y en relación con la posibilidad de reconocer a los animales como sujetos de derechos, mencionó el Alto Tribunal lo siguiente:

*“Aunque la Constitución no reconozca explícitamente a los animales como titulares de derechos, ello no debe entenderse como su negación, ni menos como una prohibición para su reconocimiento - innominados-. Su exigencia atiende a factores como la evolución de la humanidad y los cambios que presente una sociedad, lo cual puede llevar a la Corte a hacer visible lo que a primera vista no se avizora en la Constitución. Además, con independencia de la clasificación de los derechos en el tiempo (generacionales), forman una unidad por cuanto son interdependientes, integrales y universales.*

*Siendo este Tribunal el intérprete autorizado de la Carta Política (art. 241), tiene una función encomiable de hacer cierta para la realidad del Derecho la inclusión de los animales como titulares de ciertos derechos, en la obtención de los fines esenciales y sociales del Estado constitucional (párrafo, arts. 1o y 2o superiores). Un derecho jurídicamente establecido y definido tiene en cuenta el sistema de evidencias, representaciones colectivas y creencias de la comunidad, por lo que el criterio de la consagración expresa de un derecho resulta insuficiente para cuestionar la posición aquí adoptada. Más aún cuando se endilga un déficit de protección o circunstancias de indefensión.*

*La cultura se transforma y reevalúa constantemente en el marco de las mentalidades y de los imaginarios de una civilización, para adecuarse a la evolución de la humanidad, la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes, más cuando se busca desterrar rastros de una sociedad violenta que ha impuesto*

<sup>10</sup> Sentencia C-041 de 2017, Corte Constitucional.

respeto de la vida de quienes ahora son jurídicamente considerados como seres sintientes.

**5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.**

Hace 30 años la Constitución Política de Colombia dio un salto normativo innovador reconociendo el derecho a la protección de las especies y la naturaleza, algo que para la época no parecía ser relevante, pero que ha cobrado valor desde los movimientos sociales y el contexto ambiental global. A partir de ahí una ola reformista de la antigua y descontextualizada legislación relacionada con el bienestar animal fue posible, con logros evidenciables desde las regiones y la normativa nacional.

Actualmente los animales tienen un nuevo estatus legal, a partir de la expedición de la Ley 1774 del 2016 pasaron de ser simples bienes semovientes a ser considerados por nuestro ordenamiento como verdaderos seres sintientes. Uno de los factores primordiales para ese cambio fue la presión social, misma que se alinea con los movimientos que se han desarrollado al rededor del mundo y que incluso han ido más allá de reconocer su capacidad de sentir dolor a otorgar una verdadera titularidad de derechos. Así, el legislador colombiano en el 2016 evidenció que el país estaba cambiando su concepción frente a los animales y realizó las modificaciones pertinentes para que nuestro ordenamiento jurídico respondiera de forma efectiva a ese llamado.

Actualmente la discusión se está ampliando y pretende replantear las interacciones que tradicionalmente ha desarrollado el ser humano con los animales. Dicho en otras palabras, ya la preocupación no está centrada exclusivamente en el bienestar de los animales domésticos, con los que típicamente se tiene mayor afinidad en razón a la cercanía, y aquellos en peligro de extinción, sino también se están adelantando iniciativas para modificar el trato a los animales silvestres, a los usados para producción, experimentación, vigilancia o entretenimiento, entre otros.

Ese es el caso de los animales que actualmente cumplen con labores de seguridad o vigilancia, sobre los que precisamente trata este proyecto de ley.

**5.1. USO DE ANIMALES EN PROTESTAS.**

La discusión sobre el uso de animales por parte de la fuerza pública, principalmente equinos, como elementos de disuasión en protestas se ha venido presentando en distintos escenarios, sin embargo, ha sido a raíz de las manifestaciones sociales que iniciaron en el 2019 y que fueron retomadas en abril de 2021 cuando empezó a tomar mayor fuerza. Esto, por cuanto en varias ciudades del país fue reportada la presencia de carabineros que participaron de manera activa en los choques contra los marchantes, a pesar del evidente peligro al que eran expuestos los caballos y las constantes denuncias de organizaciones y activistas por los derechos de los animales.

No obstante, ignorando la evidente escalada de violencia que se presentó en varias de estas manifestaciones, los animales a cargo de la Policía Nacional, lejos de ser aislados de estos escenarios, fueron usados frecuentemente como barrera, obligándolos, contra su instinto natural de conservación, a permanecer durante las largas jornadas programadas en el marco del "Paro Nacional", muchas de las cuales terminaron en disturbios.

Esta situación, contraviene las normas relacionadas con la protección y bienestar animal e incluso contra el perfil de los Carabineros de Colombia, según el cual se caracterizan por, entre otras cosas:

- El interés por investigar el comportamiento, salud y bienestar de los animales.
- El respeto por los derechos de los animales.
- El interés por estudiar, analizar y solucionar problemáticas sociales.
- La preocupación por entender y mejorar los métodos de entrenamiento de equinos.
- La disposición para el servicio con equinos.
- La disposición para trabajar en equipo.
- La tolerancia, persistencia y gran afinidad con los animales (...)»<sup>12</sup>

Como se ha expuesto anteriormente, el interés por armonizar la legislación actual con el sentir colectivo sobre la protección y el bienestar animal no es una preocupación exclusiva de Colombia; otros países de Latinoamérica cuyo desarrollo, económico, político, social y cultural son similares al nuestro, ya dieron el paso hacia esa anhelada concordancia entre el decir y hacer a favor de otras especies.

En Perú la Corte Superior de Justicia de Lima, prohibió el uso de los caballos de la PNP, durante manifestaciones<sup>13</sup>, al considerar que someterlos a esos escenarios vulnera la Ley de Protección Animal. De esta forma, se buscó evitar que los animales fueran expuestos a maltratos físicos y estrés en el cumplimiento de una labor que cada vez más carece de justificación.

Por su parte, en Chile a raíz del estallido social vivido en 2019, y con el apoyo técnico del Colegio Médico de Veterinarios, se radicó un proyecto, que busca prohibir el uso de animales por parte de los carabineros para el restablecimiento del orden público. A juicio de los ponentes, entre los que se encuentran, parlamentarios y activistas por los derechos de los animales, en el proceso de contención no se ha resguardado la integridad física de los caballos, como

<sup>12</sup> Policía Nacional de Colombia. (s. f.). Perfil de los Carabineros de Colombia. Recuperado 2 de agosto de 2021, de <https://www.policia.gov.co/especializados/carabineros/perfil>

<sup>13</sup> Gestión Perú. (2020, 26 septiembre). PJ resuelve que uso de caballos de la PNP en protestas vulnera la Ley de Protección Animal. <https://gestion.pe/peru/poder-judicial-resuelve-que-uso-de-caballos-de-la-ntp-en-protestas-vulnera-ley-de-proteccion-animal-video-nndc-noticia/>

legisladores, jueces o funcionarios de la administración) tienen la obligación de tener en cuenta dentro de sus actuaciones, la dignidad de los animales no humanos en su calidad de seres sintientes.

Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que "...ha de tomarse en cuenta la existencia de parámetros de obligatorio cumplimiento por el legislador, quien ya no tendrá plena libertad de opción respecto del tipo, alcance, amplitud o naturaleza de la protección que cree respecto de los animales, sino que, en cuanto poder constituido, se encuentra vinculado por el deber constitucional previsto en los artículos 8°, 79 y 95.8, y el concepto de dignidad humana (fundamento de las relaciones que un ser sintiente -humano- tiene con otro ser sintiente -animal-), debiendo establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales en cuanto seres sintientes que hacen parte del contexto natural en el que las personas desarrollan su vida..."<sup>17</sup>

Por las anteriores razones, se considera que el presente Proyecto de Ley constituye un avance más que el Congreso de la República puede dar en la dirección correcta para garantizar el respeto por su entorno, el medio ambiente y la protección de los animales.

## 6. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

### 6.1. CONSTITUCIONAL.

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

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

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

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

### 6.2. LEGAL

<sup>17</sup> Sentencia C-666 de 2010, Corte Constitucional.

tampoco, se ha evitado someterlos a condiciones de vulnerabilidad física y emocional.<sup>14</sup>

Según el concepto del Colegio Médico de Veterinarios, COLMEVET Chile, es altamente cuestionable la exposición obligada de animales a entornos de franca confrontación pues "si bien, la evidencia científica sobre los efectos que los gases generan en los equinos no es concluyente y se señala que es menor que en los humanos, no deja de ser preocupante, ya que es uno de los factores más estresantes de sus entrenamientos. Por otra parte, la sensibilidad auditiva sí es un tema de especial cuidado debido a que es mucho mayor que en los humanos, por lo que una exposición prolongada no solo tiene impactos negativos en su bienestar sobre el corto y mediano plazo, sino que pueden ser permanentes afectando su calidad de vida"<sup>15</sup>.

A la luz de lo expuesto, "desarrollar actividades preventivas y disuasivas mediante acciones proactivas y sociales, utilizando como medio de locomoción el semoviente equino."<sup>16</sup>, constituye un retroceso legislativo y va en contra del perfil profesional que se pueden usar y aquellos en los que por consideración y respeto a su integridad, simplemente no es válido, máxime cuando pese a la política de austeridad del actual gobierno, una de las instituciones con mayor gasto aprobado ha sido la PNC, por lo que poseen diversos medios y herramientas no sintientes para desarrollar su función de restablecimiento del orden público.

Esta incongruencia entre las funciones y el perfil de los carabineros y a su vez la discrepancia con la normativa vigente sobre la materia, también trae otro problema de fondo y es la falta de regulación y protocolo concerniente a los momentos en que se pueden usar y aquellos en los que por consideración y respeto a su integridad, simplemente no es válido, máxime cuando pese a la política de austeridad del actual gobierno, una de las instituciones con mayor gasto aprobado ha sido la PNC, por lo que poseen diversos medios y herramientas no sintientes para desarrollar su función de restablecimiento del orden público.

Si se compara el contexto actual con la visión de hace 40 años, existe una clara evolución social y conciencia ciudadana frente al respeto por el entorno, el medio ambiente y otras especies. Dicho proceso no solo ha logrado permear un cambio de actitud hacia la protección de la naturaleza, sino que ha permitido, tanto por vía normativa, legal y jurisprudencial, construir un nuevo modelo encaminado a la defensa de los animales.

En este sentido, tanto el Congreso de la República como las altas Cortes han avanzado de manera concreta en esa línea de pensamiento y protección con base en la misma Carta Política, el deber constitucional y moral de evitar sufrimiento a los animales, al punto de señalar que los operadores del derecho [ya sean

<sup>14</sup> Girardi, C. (2020, 11 marzo). Proyecto de ley que prohíbe el uso de animales como elementos disuasivos para reestablecer el orden público en manifestaciones públicas. Cámara de Diputados y Diputados. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmID=53556&formato=pdf>

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Policía Nacional de Colombia. (s. f.-a). Funciones de los Carabineros de Colombia. Recuperado 3 de agosto de 2021, de <https://www.policia.gov.co/especializados/carabineros/funciones>

## LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

**ARTÍCULO 6°.** Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

**ARTÍCULO 139.** Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenas.

**ARTÍCULO 140.** Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley: 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

### 7. CONFLICTO DE INTERÉS.

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley ordinaria no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que la prohibición del uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público, no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley ordinaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

**8. PLIEGO DE MODIFICACIONES.**

TEXTO RADICADO.	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.
<u>Artículo Nuevo.</u>	<b>ARTÍCULO 6. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2021 CÁMARA** *“Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público y se dictan otras disposiciones”*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar las disposiciones de la Ley 1801 de 2016 con el fin de prohibir el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público, teniendo en cuenta las normas y obligaciones vigentes en materia de protección y bienestar animal.

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 8 de la Ley 1801 de 2016, así:

**ARTÍCULO 8o. PRINCIPIOS.** Son principios fundamentales del Código:

1. La protección de la vida y el respeto a la dignidad humana.
2. Protección y respeto a los derechos humanos.
3. La prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes y su protección integral.
4. La igualdad ante la ley.
5. La libertad y la autorregulación.
6. El reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, la autonomía e identidad regional, la diversidad y la no discriminación.
7. El debido proceso.
8. La protección de la diversidad e integridad del ambiente y el patrimonio ecológico.
9. Protección y respeto por los animales en su calidad de seres sintientes.
10. La solidaridad.
11. La solución pacífica de las controversias y desacuerdos de los conflictos.
12. El respeto al ordenamiento jurídico y a las autoridades legalmente constituidas.

**9. PROPOSICIÓN.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva con modificaciones y solicito a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al Proyecto de Ley número 260 de 2021 Cámara *“Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público y se dictan otras disposiciones”.*

Cordialmente,



**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**

Representante a la Cámara  
Ponente

13. Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario.

14. Necesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.

**PARÁGRAFO.** Los principios enunciados en la Ley 1098 de 2006 deberán observarse como criterio de interpretación y aplicación de esta ley cuando se refiera a niños, niñas y adolescentes.

**ARTÍCULO 3.** Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1801 de 2016 así:

**ARTÍCULO 10. DEBERES DE LAS AUTORIDADES DE POLICÍA.** Son deberes generales de las autoridades de Policía:

1. Respetar y hacer respetar los derechos y las libertades que establecen la Constitución Política, las leyes, los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano.
2. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las normas contenidas en el presente Código, las ordenanzas, los acuerdos, y en otras disposiciones que dicten las autoridades competentes en materia de convivencia.
3. Prevenir situaciones y comportamientos que ponen en riesgo la convivencia.
4. Dar el mismo trato a todas las personas, sin perjuicio de las medidas especiales de protección que deban ser brindadas por las autoridades de Policía a aquellas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección constitucional.
5. Promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o conflictos entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia, cuando sea viable legalmente.
6. Recibir y atender de manera pronta, oportuna y eficiente, las quejas, peticiones y reclamos de las personas.
7. Observar el procedimiento establecido en este Código, para la imposición de medidas correctivas.
8. Colaborar con las autoridades judiciales para la debida prestación del servicio de justicia.

9. Aplicar las normas de Policía con transparencia, eficacia, economía, celeridad y publicidad, y dando ejemplo de acatamiento de la ley y las normas de convivencia.

10. Conocer, aplicar y capacitarse en mecanismos alternativos de solución de conflictos y en rutas de acceso a la justicia.

11. Evitar al máximo el uso de la fuerza y de no ser esto posible, limitarla al mínimo necesario.

12. Respetar el ambiente y velar por su cuidado, así como proteger todas las formas de vida, especialmente la de los animales en su calidad de seres sintientes.

**ARTÍCULO 4.** Modifíquese el artículo 166 de la Ley 1801 de 2016 así:

**ARTÍCULO 166. USO DE LA FUERZA.** Es el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley.

El uso de la fuerza se podrá utilizar en los siguientes casos:

1. Para prevenir la inminente o actual comisión de comportamientos contrarios a la convivencia, de conformidad con lo dispuesto en el régimen de Policía y en otras normas.

2. Para hacer cumplir las medidas correctivas contempladas en este Código, las decisiones judiciales y obligaciones de ley, cuando exista oposición o resistencia.

3. Para defenderse o defender a otra persona de una violencia actual o inminente contra su integridad y la de sus bienes, o protegerla de peligro inminente y grave.

4. Para prevenir una emergencia o calamidad pública o evitar mayores peligros, daños o perjuicios, en caso de haber ocurrido la emergencia o calamidad pública.

5. Para hacer cumplir los medios inmateriales y materiales, cuando se presente oposición o resistencia, se apele a la amenaza, o a medios violentos.

**PARÁGRAFO 1o.** El personal uniformado de la Policía Nacional sólo podrá utilizar los medios de fuerza autorizados por ley o reglamento, y al hacer uso de ellos siempre escogerá entre los más eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y de sus bienes.

En ningún caso se entenderá que el uso de animales hace parte del uso de la fuerza del que trata el presente artículo. Los caninos, equinos y demás animales que hayan sido entrenado por la Policía Nacional, solo podrá desempeñar funciones de registro o de movilización de los uniformados en zonas rurales, siempre y cuando no existan alteraciones de orden público que los puedan poner en riesgo. Nunca se podrán usar animales para controlar el orden público.

**PARÁGRAFO 2o.** El personal uniformado de la Policía Nacional está obligado a suministrar el apoyo de su fuerza por iniciativa propia o a petición de persona que esté urgida de esa asistencia, para proteger su vida o la de terceros, sus bienes, domicilio, su libertad personal o la de animales que se encuentren en situación similar.

**PARÁGRAFO 3o.** El personal uniformado de la Policía Nacional que dirija o coordine el uso de la fuerza, informará al superior jerárquico y a quien hubiese dado la orden de usarla, una vez superados los hechos que dieron lugar a dicha medida, precisando las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y desenlace de los hechos. En caso de que se haga uso de la fuerza que cause daños colaterales, se remitirá informe escrito al superior jerárquico y al Ministerio Público.

**ARTÍCULO 5.** Modifíquese el artículo 167 de la Ley 1801 de 2016 así:

**ARTÍCULO 167. MEDIOS DE APOYO.** El personal uniformado de la Policía Nacional podrá utilizar medios de apoyo de carácter técnico, tecnológico o de otra naturaleza, que estén a su alcance, para prevenir y superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia y la seguridad pública. De tratarse de medios de apoyo que puedan afectar físicamente a la persona, deberán ser usados bajo los criterios de necesidad, proporcionalidad y racionalidad según las circunstancias específicas; su empleo se hará de manera temporal y sólo para controlar a la persona. Cuando el personal uniformado de la Policía haga uso de medios de apoyo deberá informarse por escrito al superior jerárquico.

En ningún caso se podrán usar animales para funciones distintas a las de registro o para la movilización de los uniformados en zonas rurales, siempre y cuando no existan alteraciones de orden público que los puedan poner en riesgo. Nunca se podrán usar animales para controlar el orden público.

**ARTÍCULO 6. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Representante a la Cámara  
Ponente

## INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 262 DE 2021 CÁMARA – NÚMERO 03 DE 2020 SENADO

*Por medio de la cual se modifica el artículo 81 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión.*

**Informe de ponencia de archivo al Proyecto de Ley No. 262 de 2021 Cámara – No.003 de 2020 Senado “Por medio de la cual se modifica el artículo 81 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión.”**

En atención a la designación hecha por la por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, presentamos INFORME DE PONENCIA NEGATIVA para primer debate al proyecto de ley No. 262 de 2021 Cámara – No.003 de 2020 Senado “Por medio de la cual se modifica el artículo 81 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión.”

### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

### II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

### III. MARCO NORMATIVO

### IV. JUSTIFICACIÓN

### V. PROPOSICIÓN

#### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Este proyecto de ley fue presentado en julio del 2020 por el Senador GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO; y los Representantes CHRISTIAN GARCÉS y JUAN FERNANDO REYES KURL. Su trámite inició en Senado de la República, por competencia se remitió a la Comisión Primera de Senado, la mesa directiva de la esta Comisión designó como único ponente al Senador GERMÁN VARÓN COTRINO.

El Ponente presentó ponencia positiva en primer debate, publicada en la gaceta 906 de 2020 Senado, con las siguientes modificaciones al texto: mejoró la redacción del título de conformidad al artículo 6 de la ley 2000 de 2019, eliminó el objeto del articulado por considerar que este se subsume en el artículo segundo que hace la modificación al artículo 81 de la ley 1801 de 2016, bajó de 45 días a 10 días la acción preventiva de la policía o la autoridad ambiental según la jurisdicción, en el parágrafo 1 se cambió el “etc” por “entre otros” y se eliminó el parágrafo 3. Una vez anunciado se discutió y aprobó en primer debate en Comisión Primera de Senado el 27 de abril de 2021.

El informe de ponencia positiva para segundo debate se publicó en la gaceta 639 del 2021 Senado, el ponente propuso que se eliminara la parte final del parágrafo primero del artículo 1 del proyecto de ley el cual rezaba como sigue: salvaguardando los derechos fundamentales de sujetos de especial protección que se puedan ver involucrados. En la discusión y aprobación en segundo debate el 10 de agosto del 2021 se eliminó el parágrafo segundo y se modificó el texto del parágrafo primero.

Una vez surtidos los debates correspondientes en Senado se publicó el texto definitivo de plenaria en la gaceta 1033 del 2021, se remitió a la Cámara de Representantes el 23 de agosto del 2021, la Comisión Primera Constitucional Permanente remitió por medio del correo electrónico las designaciones como ponentes el 08 de septiembre de los corrientes, oficio C.P.C.P.3.1-0283-2021.

El 16 de septiembre del presente año, mediante oficio C.P.C.P. 3.1 – 0330 -2021, se le aceptó la renuncia a la H.R. Ángela María Robledo para ser ponente del presente proyecto de ley.

#### II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

El proyecto en consideración tiene como objeto establecer un plazo mas amplio al que existe actualmente de 48 horas, para que la policía nacional realice la acción preventiva por perturbación consagrada en el artículo 81 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia (o Código de Policía), dejando el plazo en diez (10) días.

Así mismo busca crear los comités interinstitucionales de planeación, coordinación, ejecución y seguimiento para el control de ocupaciones irregulares y protección de ecosistemas en las zonas rurales y urbanas del municipio o distrito, involucrando a las autoridades ambientales.

#### III. MARCO NORMATIVO.

Este proyecto busca modificar el artículo 81, que se ubica dentro del Título III “De la Protección de los Bienes Inmuebles” y el Capítulo I De la Posesión, la tenencia y las Servidumbres del Código Nacional de Seguridad y Convivencia.

**“ARTÍCULO 81. ACCIÓN PREVENTIVA POR PERTURBACIÓN.** Cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean estos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho, la Policía Nacional lo impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la ocupación.

*El querellante realizará las obras necesarias, razonables y asequibles para impedir sucesivas ocupaciones o intentos de hacerlas por vías de hecho, de conformidad con las órdenes que impartan las autoridades de Policía”.*

Así mismo el proyecto busca según su argumentación garantizar el derecho de propiedad, que en el artículo 669 del Código Civil se define como:

**ARTICULO 669. <CONCEPTO DE DOMINIO>** El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.

*La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.*

Finalmente, es importante mencionar el concepto de propiedad definido por la Constitución Política de Colombia, que en su artículo 58 define:

*ARTICULO 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

*La propiedad es una función social que implica obligaciones<sup>1</sup>. Como tal, le es inherente una función ecológica.*

*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.*

*Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.*

**IV. JUSTIFICACIÓN**

De la definición constitucional de la garantía de la propiedad privada nace el sustento de esta ponencia negativa al proyecto de ley. Es claro que si bien hay derechos que se deben garantizar, no se puede obviar un contexto conflictivo en el que las luchas por la tierra ha sido el sustento básico de la guerra en Colombia.

El proceso actual frente a una posible perturbación de bienes inmuebles de uso público o privado define tres etapas. En la medida en que se realice la perturbación la policía nacional tiene cuarenta y ocho (48) horas para la actuación directa (a lo que se denomina acción preventiva por perturbación), luego de este tiempo pasa, por solicitud de un querellante o su apoderado<sup>2</sup> ante el Inspector de Policía (se le denomina acción policial<sup>3</sup>), que adelanta un proceso verbal abreviado<sup>4</sup> que no puede superar los cuatro meses. Luego de los cuatro meses el proceso pasaría, si así lo quieren las partes, a la justicia ordinaria.

Los resultados posibles del proceso de la “acción policial”:

1. *Restitución y protección de bienes inmuebles.*
2. *Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o mueble.*
3. *Multa General tipo 3*

<sup>1</sup> Subrayado propio.

<sup>2</sup> Artículo 79 de la Ley nacional de Seguridad y Convivencia (O Código de Policía). Ver en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev\\_1801\\_2016\\_pr001.html#77](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_1801_2016_pr001.html#77)

<sup>3</sup> “ARTÍCULO 215. ACCIÓN DE POLICÍA. Es el mecanismo que se inicia de oficio por parte de las autoridades de Policía o a solicitud de cualquier persona para resolver ante la autoridad competente, un conflicto de convivencia, mediante un procedimiento verbal, sumario y eficaz, tendiente a garantizarla y conservarla.”

<sup>4</sup> El **Trámite del Proceso Verbal Abreviado** se encuentra en el artículo 223 del Código de Policía. Versión Web en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev\\_1801\\_2016\\_pr004.html#223](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_1801_2016_pr004.html#223)

*personas desplazadas internas en todo el mundo, según el informe, sería un total de 8,3 millones de personas a finales del año pasado, a pesar de la pandemia. Igualmente, dice la Comisión, entre enero y agosto de 2021 la cantidad de personas desplazadas en Colombia creció un 135 % en comparación con los mismos meses de 2020. Según las cifras de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), indican que en este periodo más de 57.100 personas habrían sido desplazadas, principalmente, por amenazas directas por parte de grupos armados<sup>7</sup>.*

Sobre el tema es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el papel de los desalojos a las invasiones, así:

*“La Corte señaló que, aunque la ocupación de un predio por vías de hecho es ilegal y por lo tanto da lugar a un desalojo, éste se puede “inaplicar en algunos casos”, sobre todo si se evidencia que los ocupantes son menores de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas en condición de discapacidad.*

*“Las posibles consecuencias gravosas de desalojo, son aspectos relevantes a considerar por parte del juez constitucional”, dijo la Corte<sup>8</sup>.”*

Así mismo, plantea que:

*“La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado sobre las medidas adecuadas que deben tomar las autoridades públicas al momento de realizar procedimientos policivos de desalojo y las garantías que le asisten a la población desplazada que ocupe un bien, ya sea de uso público o privado, para satisfacer su derecho a la vivienda y no tenga otra alternativa de habitación, con el fin de evitar nuevas vulneraciones de sus derechos fundamentales<sup>9</sup>.”*

En un país donde el desplazamiento forzado no es un fenómeno sino una dinámica continua que nos ubica en los primeros lugares a nivel mundial es importante comprender que acciones policivas de desalojo en el caso de perturbaciones, están enmarcadas en dinámicas de conflicto que hay que llegar a comprender y legislar para resolver.

*“Entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado los siguientes: (...) 14. El derecho a una vivienda digna, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos*

<sup>7</sup> Colombia tiene la cifra más alta de desplazados en el mundo y CIDH está preocupada. El Espectador. 30 de septiembre de 2021. Ver en: <https://www.elespectador.com/judicial/colombia-tiene-la-cifra-mas-alta-de-desplazados-en-el-mundo-y-la-cidh-esta-preocupada>

<sup>8</sup> Autoridades no pueden desalojar a la fuerza invasiones de desplazados: Corte. RCN RADIO. Marzo de 2018. Versión web en: <https://www.rcnradio.com/judicial/autoridades-no-pueden-desalojar-la-fuerza-invasiones-de-desplazados-corte>

<sup>9</sup> Sentencia T-636 de 2017. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-636-17.htm>

4. *Multa General tipo 3; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.*

5. *Restitución y protección de bienes inmuebles<sup>5</sup>.*

Lo claro es que la intervención de la Policía Nacional solo se debe permitir en acciones inmediatas como la que establece el artículo original (de máximo 48 horas). Este tiempo límite debe darles paso a las acciones administrativas civiles. Claramente lo plantea la Corte Constitucional en sentencia C-282 de 2017:

*“(…) el legislador entiende que la orden de policía adoptada debe tener una fuerza ejecutoria inmediata y expedita, pues los intereses que se encuentran en juego no permiten que se pueda continuar con una actividad, cuya realización supone amenazar o vulnerar derechos constitucionales que tienen un carácter prevalente dentro del ordenamiento jurídico (CP art. 2 y 5)<sup>6</sup>.”*

Así mismo, como lo plantea el Código de Policía en sus principios y lo cita la misma sentencia:

*“(…) Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario. (...) Necesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.”*

Permitir que se amplíe el tiempo de las posibles acciones preventivas por perturbación es despojar al Estado de las herramientas que la institucionalidad y el Estado social de derecho en general tiene para conciliar, entender, analizar y solucionar por vías de diálogo y negociación y no darle paso simplemente a la fuerza, garantizando el empeoramiento de las condiciones de legitimidad que hoy tiene la fuerza policial. En gran medida generada por una institucionalidad que no ofrece alternativas de solución a las problemáticas de las comunidades y le entrega su accionar a la fuerza policial.

La perturbación a la posesión, conocida como “invasión” en el argot popular no debe comprenderse solo como la violación a la propiedad privada o a los bienes públicos, que es como se quiere mostrar en las zonas marginales de las ciudades patrocinadas por “tierrezos” (como si fueran las únicas perturbaciones) sino como la obvia respuesta de miles de personas que al año son desplazados de sus territorios originales por la guerra que el Estado ha sido incapaz de acabar y por tanto, incapaz de garantizar seguridad, tranquilidad, vivienda y demás derechos humanos que son la razón de ser de un Estado Social de Derecho.

Sobre este tema es importante que no estamos frente a un Estado cualquiera con algunos casos de afectaciones a la propiedad, sino frente al país con mas desplazados en el mundo. Sobre el mismo la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha planteado:

*(...) el Informe sobre Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) sigue reportando en Colombia el número más alto de*

<sup>5</sup> Artículo 78 de la ley 1806 de 2016 o Código de Policía.

<sup>6</sup> “Recurso de apelación en el “efecto devolutivo” en contra de orden de policía o medida correctiva en desarrollo del proceso verbal inmediato”. Sentencia C-282 de 2017 ver en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-282-17.htm>

*que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos.<sup>10</sup>”*

Así mismo en la misma Sentencia:

*“6.4. La legitimidad de los procedimientos de desalojos forzados deben hacerse de conformidad con la Observación No 7ª del Comité de Seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), que en el párrafo 13 establece: “Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza”. En ese sentido, la referida actuación debe garantizar que a las personas desalojadas no se les vulneren sus derechos fundamentales, pues si bien el desalojo es una acción legítima de protección de la propiedad y del espacio público, por su naturaleza, la Administración debe ser especialmente cuidadosa en que no se convierta en un medio que atente contra garantías constitucionales en cabeza del grupo a desalojar”.*

De qué manera se van a garantizar las obligaciones internacionales, la comprensión de los fenómenos de desplazamiento, las invasiones o como lo manifiestan algunas comunidades indígenas “recuperaciones” si el proyecto de ley quiere dejar como herramienta preponderante la “Acción Preventiva” de la policía uniformada sobre la acción administrativa de las autoridades civiles cuando se plantean cuarenta y cinco días de plazo para su accionar.

Colombia no es solo el país con mas desplazados, sino el más desigual en la distribución de tierras de la región y en ese marco se deben comprender los fenómenos relativos a la ocupación de tierras:

*Según el informe, que se basa en el censo agropecuario de 2014, 1% de las explotaciones o unidades de producción más grandes controlan 81% de la tierra en Colombia, por encima del 77% que manejan en Perú o el 74% en Chile.*

*Esto se traduce en que 704 explotaciones (con promedio de 49.135 hectáreas cada una) controlan la mitad de la tierra en Colombia, mientras que 2.046.536 explotaciones (de 17 hectáreas promedio) se reparten la otra mitad<sup>11</sup>.*

Avanzar sobre la comprensión del fenómeno del desplazamiento forzado, entender y atender los orígenes de los procesos de invasión de tierras públicas y privadas, garantizar los derechos de la ciudadanía en condiciones de equidad, implementar el punto uno del Acuerdo Final de Paz referente a los orígenes de los conflictos por la tierra, entre muchas otras, son acciones prioritarias para la atención del Estado, antes de llegar a priorizar la acción de la fuerza policial, sobre la institucionalidad civil. Esta noción del uso de la fuerza pública para la solución de los conflictos por la tierra, son los que han perpetuado el conflicto armado y en general la guerra en nuestro país.

**V. CONFLICTO DE INTERESES**

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Colombia: el país de la región más desigual en distribución de tierras. Portafolio, Julio de 2017. Ver en: <https://www.portafolio.co/economia/colombia-el-pais-de-latinoamerica-mas-desigual-en-distribucion-de-tierras-507486>

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de proyectos de ley, de acuerdo al artículo 286, se plantea lo siguiente:

Los ponentes consideran que esta iniciativa no conlleva beneficios de tipo particular, actual y/o directo, en los términos de los literales a) y c) del artículo 286 de la Ley 5 de 1992. Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso, los congresistas podrán manifestar cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.

#### VI. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos de manera respetuosa a los Honorables representantes Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el Proyecto de Ley No. 262 de 2021 Cámara – No.003 de 2020 Senado “*Por medio de la cual se modifica el artículo 81 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión.*”

Cordialmente,



**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**  
Representante a la Cámara



**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**  
Representante a la Cámara por Bogotá

## CARTAS DE RETIRO

### CARTA DE RETIRO A PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 320 DE 2021 CÁMARA

*Por medio del cual se reforma la justicia.*

Bogotá D.C, 11 de octubre de 2021

Señor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**  
Secretario  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
Ciudad

**Asunto:** Retiro de firma de proyecto de Acto Legislativo No. 320 de 2021 Cámara “Por medio del cual se reforma la justicia”.

Respetado señor Secretario:

Con fundamento en lo contemplado en la Ley 5 de 1992 y las normas concordantes, solicito de manera atenta el retiro de mi firma como coautor del Proyecto de Acto Legislativo No. 320 de 2021 cámara “por medio del cual se reforma la justicia”.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el texto presentado para primer debate difiere sustancialmente del texto radicado inicialmente.

Cordialmente,



**JOSÉ DANIEL LÓPEZ**  
Representante a la Cámara por Bogotá

## CONTENIDO

Gaceta número 1467 - miércoles 13 de octubre de 2021

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo número 296 de 2021 Cámara por el cual se deroga la jurisdicción especial para la paz y se dictan otras disposiciones .....	1
Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 207 de 2021 Cámara por medio de la cual se promueve la implementación de techos o terrazas verdes y se dictan otras disposiciones .....	4
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 260 de 2021 Cámara por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público y se dictan otras disposiciones.....	8
Informe de ponencia de archivo al proyecto de ley número 262 de 2021 Cámara – número 03 de 2020 Senado por medio de la cual se modifica el artículo 81 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión.....	13
<b>CARTAS DE RETIRO</b>	
Carta de retiro a proyecto de acto legislativo número 320 de 2021 Cámara por medio del cual se reforma la justicia.....	15