



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° 306

Bogotá, D. C., martes, 20 de abril de 2021

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 36 DE 2021 SENADO,

por medio del cual se elimina la competencia del Congreso de la República para investigar y juzgar al Fiscal General de la Nación y se amplía el término de inhabilidad para ser presidente de la República para quienes hayan ejercido como Fiscal, Procurador o Contralor generales

Bogotá, abril 6 de 2021

Señor,
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República

Asunto: Radicación de proyecto de Acto Legislativo “por medio del cual se elimina la competencia del Congreso de la República para investigar y juzgar al Fiscal General de la Nación y se amplía el término de inhabilidad para ser presidente de la República para quienes hayan ejercido como Fiscal, Procurador o Contralor generales”.

Cordial saludo,

Por medio de la presente nos permitimos radicar ante usted el proyecto de Acto Legislativo de nuestra autoría “por medio del cual se reforma la Constitución Política para eliminar la impunidad y fortalecer la lucha contra la corrupción”.

Agradecemos la atención prestada,

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador

JORGE GÓMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara

ANTONIO SANGUINO
Senador

LEÓN FREDY MUÑOZ
Representante a la Cámara

AÍDA AVELLA
Senadora

GERMÁN NAVAS TALERÓ
Representante a la Cámara

SANDRA RAMÍREZ
Senadora

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
Representante a la Cámara

JUAN LUIS CASTRO
Senador

LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara

JORGE LONDOÑO
Senador


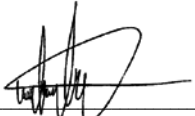

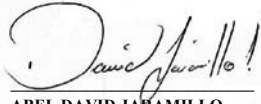
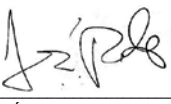


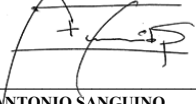


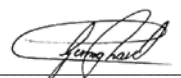
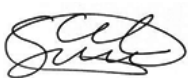

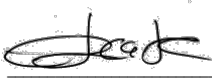
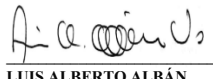
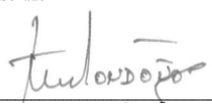
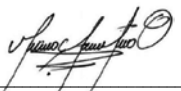
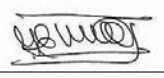
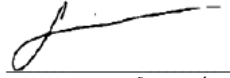
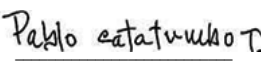

MAURICIO TORO
Representante a la Cámara

JORGE GUEVARA
Senador

CARLOS CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara

PABLO CATATUMBO
Senador

JAIRO CALA
Representante a la Cámara

<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;">  <p>WILSON ARIAS Senador</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p>WILMER LEAL Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p>FELICIANO VALENCIA Senador</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p>ABEL DAVID JARAMILLO Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p>JOSÉ AULO POLO Senador</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. ____ DE 2021</p> <p style="text-align: center;">“POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA ELIMINAR LA IMPUNIDAD Y FORTALECER LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. El artículo 173 de la Constitución Política quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">“ARTÍCULO 173. Son atribuciones del Senado: ... 8. Elegir al Fiscal General de la Nación”</p> <p>Artículo 2º. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">“ARTÍCULO 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional y los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.</p> <p>Artículo 3º. El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">“ARTÍCULO 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales: ... 3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado”.</p> <p>Artículo 4º. El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">“ARTÍCULO 197... No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente ..., ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Ministro, director de departamento administrativo, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Defensor del Pueblo, Registrador Nacional del Estado Civil, comandantes de las Fuerzas Militares y Director General de la Policía, gobernador de departamento o alcaldes. Tampoco podrá ser elegido como Presidente o Vicepresidente de la República el ciudadano que cuatro años antes</p>
<p>de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación”.</p> <p>Artículo 5º. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">“ARTÍCULO 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: ... 6. Investigar y juzgar al Fiscal General de la Nación. 7...</p> <p>Artículo 6º. El artículo 249 de la Constitución Política quedará así:</p> <p style="padding-left: 40px;">“ARTÍCULO 249. La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.</p> <p style="padding-left: 40px;">El Fiscal General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado y no podrá ser reelegido. Deberá reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal”.</p> <p>Artículo 7º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su aprobación.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p>JORGE ENRIQUE ROBLEDO Senador</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p>JORGE GÓMEZ GALLEGO Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p>ANTONIO SANGUINO Senador</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p>LEÓN FREDY MUÑOZ Representante a la Cámara</p> </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;">  <p>AÍDA AVELLA Senadora</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p>GERMÁN NÁVAS TALERO Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p>SANDRA RAMÍREZ Senadora</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p>ÁNGELA MARÍA ROBLEDO Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p>JUAN LUIS CASTRO Senador</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p>LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p>JORGE LONDOÑO Senador</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p>MAURICIO TORO Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p>JORGE GUEVARA Senador</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p>CARLOS CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;">  <p>PABLO CATATUMBO Senador</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p>JAIRO CALA Representante a la Cámara</p> </div> </div>

WILSON ARIAS
Senador

FELICIANO VALENCIA
Senador

JOSÉ AULO POLO
Senador

WILMER LEAL
Representante a la Cámara

ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. ____ DE 2021

“POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA ELIMINAR LA IMPUNIDAD Y FORTALECER LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN”

I. OBJETO

El presente proyecto de acto legislativo tiene por objeto reformar la constitución política de Colombia para luchar contra la corrupción e impedir que la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación sean instituciones instrumentalizadas para ejercer actividades de “sicariato judicial”. El Acto Legislativo elimina la competencia de la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes, y del Senado de la República, de investigar y juzgar al Fiscal General de la Nación, para que dicha competencia resida y se haga efectiva en cabeza de la Corte Suprema de Justicia. A su vez, el acto legislativo extiende, de uno a cuatro años, el periodo de inhabilidad del Procurador General de la Nación, del Contralor General de la República y del Fiscal General de la Nación.

II. JUSTIFICACIÓN

a. Contexto

El 21 de diciembre de 2020 se cumplieron cuatro años desde que se conoció que Odebrecht había promovido el pago de sobornos para la adjudicación de múltiples contratos de obras públicas en Colombia. A su vez, se cumplen cuatro años del triunfo de la impunidad, porque sólo hay unos pocos condenados en el caso más escandaloso de corrupción de los últimos años en Colombia y en el mundo.

Con el paso del tiempo y de la actuación de distintas autoridades nacionales y extranjeras el país ha podido conocer de nuevos hechos, detalles y confesiones sobre cómo operó dicha corrupción, e incluso de cómo oscuros intereses intentaron manipular a las instituciones judiciales para que se esconda la verdad.

Luis Gustavo Moreno, el Fiscal Anticorrupción nombrado por Néstor Humberto Martínez Neira, quien confesara ante la justicia de Colombia y Estados Unidos sus violaciones a la ley, en entrevista con María Jimena Duzán, acusó a Martínez Neira de haber montado una conspiración corrupta en la Fiscalía General –de “sicariato judicial” la calificó– en la que los fiscales delegados debían actuar ilegalmente siguiendo las órdenes que les llegaran del propio Fiscal General Néstor Humberto Martínez. Acusaciones de moreno que además indican que Martínez Neira, utilizó de manera ilegal y tras bambalinas, a funcionarios de la Fiscalía manipular la investigación del caso Odebrecht - Grupo AVAL.

En entrevista¹ realizada por la periodista María Jimena Duzán, sobre su rol en la Fiscalía el señor Moreno dijo:

Minuto 0:03

María Jimena Duzán: “Usted me dijo que a usted lo nombraron para hacer favores”.

Luis Gustavo Moreno: “Para hacer mandados, sí”.

María Jimena Duzán: “¿Pero qué tipo de mandados?”

Luis Gustavo Moreno: “Sicariato judicial y para ser chaleco antibalas de unos y para joder a otros. Y eso no era a las espaldas de Néstor Humberto, María Jimena, esto era con línea de Néstor Humberto, desde luego.”

Y sobre el proceso de corrupción de Odebrecht –transnacional socia en Colombia de empresas que hacen parte del Grupo Aval–, Moreno le dijo a María Jimena Duzán que Néstor Humberto Martínez lo había manipulado:

Minuto 1:12:

Luis Gustavo Moreno: “Ellos van a decir que yo no manejé Odebrecht. Mire, el caso de Odebrecht llegó en diciembre, ... me llamó el Fiscal, me dijo pues: “Conforme un equipo de fiscales que hagan caso, Moreno”. Y yo me puse a la tarea de conformar un equipo de fiscales de esos que hacen caso. Yo cojo a Cerón, que Cerón me dice “jefecito yo hago lo que me toque hacer, pero no me vaya a trasladar para Cartagena”. Ella estaba sufriendo por un traslado. Yo la dejo acá, la mejoró, pero yo necesito que usted haga caso.

Y él [Néstor Humberto Martínez Neira] tenía contacto directo, incluso después que lo apartaran del caso, al punto que la fiscal que yo puse a coordinar el caso, que se llama Amparo Cerón, tenía oficina en el *Shering*, el *Shering* o en otro lado, fuera de donde yo tenía la unidad anticorrupción, donde yo tenía la oficina que era, con posterioridad, al frente del Búnker. A ella le tocaba estar entrando mucho al despacho de la Vice y al despacho del Fiscal, y el Fiscal [Néstor Humberto Martínez Neira] no quería que ella subiera mucho al despacho de él y entonces se le ubicó una oficina dentro del Búnker al equipo de Odebrecht para que pudieran estar subiendo constantemente al despacho de la Vice y él [Néstor Humberto Martínez Neira] bajar y hablar con ellos.

Él [Néstor Humberto Martínez Neira] no quería, desde el principio que se dieran cuenta que él sí tenía manejo y siempre lo tuvo sobre las investigaciones de Odebrecht. Así digan que no, que la fiscal es de mucho tiempo y de carrera, la fiscal la nombré yo. Así ellos hayan sacado resoluciones posteriores, quien crea el grupo de corrupción transnacional es Gustavo Moreno, y designo a unos fiscales que tenían ese

¹ “Los mandados del exfiscal anticorrupción Luis Gustavo Moreno” Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5ggzbsYwmSo>

perfil. Les digo “ay, capture al Papa por cualquier cosa” y va y lo captura. O “vaya y deja en libertad a Mancuso” va y deja en libertad a Mancuso. Porque ese tipo de fiscales hay dentro de la Institución.”

Y el 30 de junio de 2019, el periodista Daniel Coronell² explicó que Luis Gustavo Moreno le dijo que tenía información relevante para la justicia colombiana sobre la gestión del entonces Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez.

Por estas actuaciones, y otras anteriores a su nombramiento como Fiscal que le imponían la obligación de declararse impedido, Néstor Humberto Martínez ha sido denunciada penalmente en varias oportunidades. Sin embargo, ninguna de las denuncias en su contra ha tenido una investigación rigurosa y soportada en derecho, mientras que muchas otras siguen engavetadas en la Comisión de Investigación y Acusaciones.

Las investigaciones abiertas y vigentes en contra de Néstor Humberto Martínez ascienden a 36. Sin embargo, las mismas no han tenido avance significativo y su resolución depende de decisiones políticas.

EXP.	SINDICADO	REPRESENTANTE INVESTIGADOR	ESTADO
4889	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX	VIGENTES
4891	JOSE LEONIDAS BUSTOS MARTINEZ FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	MAURICIO ANDRES TORO ORJUELA	VIGENTES
4894	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES	VIGENTES
4835	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	JHON JAIRO CARDENAS MORAN	VIGENTES
4851	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA	VIGENTES

² Ver columna “La llamada de Moreno”. Disponible en <https://www.semana.com/opinion/articulo/gustavo-moreno-tiene-algo-que-decir-de-nestor-humberto-martinez-por-daniel-coronell/621484/>

4955	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	EDWARD DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ	VIGENTES
4960	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX	VIGENTES
4973	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	MAURICIO ANDRES TORO ORJUELA	VIGENTES
4985	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA	VIGENTES
5034	JUAN MANUEL SANTOS CALDERON ALVARO URIBE VELEZ FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA	VIGENTES
5038	MAGISTRADOS FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	ARROYAVE RIVAS FABIO FERNANDO	VIGENTES
5056	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	ANDRES DAVID CALLE AGUAS	VIGENTES
5063	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES	VIGENTES
5087-5230	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	MAURICIO ANDRES TORO ORJUELA JUAN CARLOS WILLS OSPINA	VIGENTES
5094	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ	VIGENTES

5141	MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO y GERARDO BOTERO ZULUAGA - EX FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT y FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA.	JHON JAIRO CARDENAS MORAN	VIGENTES
5160	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX	VIGENTES
5169	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	MAURICIO ANDRES TORO ORJUELA	VIGENTES
5180	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX	VIGENTES
5204	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS, CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX	VIGENTES
5208	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	ANDRES DAVID CALLE AGUAS	VIGENTES
5225	IVAN DUQUE MARQUEZ - PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA y NESTOR FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA	VIGENTES
5228	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	JAIME ARMANDO YEPES MARTINEZ	VIGENTES

5233	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	EDWARD DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ FABIO FERNANDO ARROYAVE Y JORGE ENRIQUE BENEDETTI	VIGENTES
5242	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	GABRIEL SANTOS GARCIA	VIGENTES
5264	FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	JAIME ARMANDO YEPES MARTINEZ	VIGENTES
5295	EX FISCAL GENERAL DE LA NACION NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	ARROYAVE RIVAS FABIO FERNANDO	VIGENTES
5296	EX FISCAL GENERAL DE LA NACION: NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX	VIGENTES
5312	EX FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	GABRIEL SANTOS GARCIA	VIGENTES
5336	NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA - ex FISCAL GENERAL DE LA NACION	JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO	VIGENTES
5371	MAGISTRADO DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - EDGAR CARLOS SANABRIA MELO y FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	CENCA CHAUX CARLOS ALBERTO	VIGENTES
5398	Ex-FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	CARDENAS MORAN JOHN JAIRO Y WILLS OSPINA JUAN CARLOS	VIGENTES

5406	Ex FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	SANTOS GARCIA GABRIEL - LEAL PEREZ WILMER Y GONZALEZ DUARTE KELYN JOHANA	VIGENTES
5408	Ex FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	ANDRES DAVID CALLE AGUAS	VIGENTES
5420	Ex FISCAL GENERAL DE LA NACION - NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA	FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS	VIGENTES
5447	NESTOR HUMBERTO MARTINEZ NEIRA, FABIO ESPITIA y FRANCISCO ROBERTO BARBOSA DELGADO - FISCALIA GENERAL DE LA NACION	Santos Garcia Gabriel, Calle Aguas Andres David y Cardenas Moran John Jairo (Coordinador)	VIGENTES

b. La naturaleza de la Comisión de Investigación y Acusaciones y los juicios adelantados por el Senado.

La opinión pública merece conocer que la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes y los juicios ante el Senado no son exclusiva y principalmente instancias judiciales. Por el contrario, son instancias de naturaleza política revestidas con facultades judiciales y disciplinarias que se asemejan a juicios políticos³ antes que a procedimientos judiciales y que, en todo caso, de conformidad con los numerales 2 y 3 de la Constitución Política, son previas al juicio criminal que puede cursar ante la Corte Suprema de Justicia si dichas instancias del Congreso lo remiten. Es decir, se trata de instancias que politizan las decisiones iniciales que deberían llegar administración de justicia pero que nunca han llevado a la jurisdicción ordinaria las investigaciones respectivas.

La Comisión de Investigación y Acusaciones está integrada por Representantes a la Cámara con legítimos pero evidentes intereses políticos que generar conflicto frente a los funcionarios que deben investigar.

³ Guevara, Carolina. "Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes: una fractura al sistema de responsabilidad de altos jueces en Colombia". Estudios Socio-Jurídicos. Disponible en: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73339787003/html/index.html> y Lozano Villegas, Germán. "Control Político y Responsabilidad Política en Colombia". Revista de Derecho del Estado, edición 22 de junio de 2009. Universidad Externado.

La politización de esas instancias judiciales se ha evidenciado, por ejemplo, en el caso del ex Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez. Este ex Fiscal fue ternado para dirigir la entidad por Juan Manuel Santos, el presidente de la República jefe de la coalición de gobierno que en la Cámara de Representantes tenía mayoría y por cociente electoral (artículo 311 de la Ley 5 de 1992) configuraba participación mayoritaria de su coalición de Gobierno en la Comisión de Acusaciones de la Cámara.

Además, es conocida la participación del ex Fiscal como ideólogo y fundador del partido Cambio Radical⁴, partido político que en la actualidad cuenta con 3 de 16 integrantes de la Comisión de Acusaciones, quienes además han sido designados como investigadores en 8 de las 36 investigaciones vigentes de Martínez Neira, como se observa en la tabla expuesta en el apartado anterior de la presente exposición de motivos.

A su vez, es conocida la profunda afinidad personal e ideológica del actual Fiscal General de la Nación, Francisco Barbosa, con el presidente de la República y los partidos políticos con participación en el Congreso y declarados de coalición de Gobierno. Así las cosas, en la actualidad el partido Centro Democrático cuenta con 4 de 16 integrantes de la Comisión de Acusaciones, mientras que los partidos de coalición de Gobierno, Partido de la U y Partido Conservador, cuentan cada uno con dos Representantes en la Comisión de Acusaciones, motivo por el cual la vigente comisión de acusaciones cuenta con 8 representantes de coalición de Gobierno de un total de 16 la integran. De esta manera, es políticamente imposible que, incluso de encontrarse fundada la comisión de un delito o falta disciplinaria por parte del Fiscal General de la Nación, que se lo investigue y juzgue con base en derecho y sin parcialidad política.

En días recientes la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara profirió auto inhibitorio mediante el cual absolvió al Fiscal Francisco Barbosa por haber viajado a San Andrés con una integrante de su familia y una amiga de esta, haciendo pasar viaje como oficial. Hechos que ocurrieron en medio de pandemia cuando el resto de la población debía estar en aislamiento. La decisión de la Comisión, adoptada por mayorías, reflejó las mayorías políticas representadas en la Cámara de Representantes.

La politización de las instancias de juzgamiento del Fiscal General de la Nación en el Congreso de la República ha provocado de manera histórica la impunidad o la absolución de estos funcionarios. No existe precedente alguno de juzgamiento en contra de ex Fiscales Generales de la Nación, o incluso de funcionario alguno⁵, por parte de la Comisión de Acusaciones a pesar de que se han formulado 154 denuncias en contra de cuatro exdirectores⁶ del ente investigador. No en vano, popularmente se conoce a la Comisión en mención como la “Comisión de Absoluciones”.

⁴ Disponible en: <http://www.partidocambioradical.org/nuestra-historia/>

⁵ Guevara, Carolina. *Ibidem*.

⁶ Corporación Nuevo Arcoiris. “¿Qué hacer con los procesos vigentes en la Comisión de Acusaciones?”. Disponible en: <https://www.arcoiris.com.co/2012/05/que-hacer-con-los-procesos-vigentes-en-la-comision-de-acusaciones/>

funciones administrativas. El Consejo de Estado, mediante fallo 1330 de 2011, indica que reiterada jurisprudencia constitucional y administrativa ha indicado que “la vulneración de la moralidad administrativa coincide con “el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero”, noción que sin duda se acerca a la desviación de poder”. En ese orden de ideas, la moralidad administrativa se ve afectada cuando el servidor público actúa favoreciendo el interés privado sobre el público, no solo en beneficio propio sino también en beneficio de un tercero.

Jurisprudencialmente se ha establecido que la vulneración de la moralidad administrativa supone el quebrantamiento del principio de legalidad. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado: “la acción u omisión que se acusa de inmoral dentro del desempeño público o administrativo, necesita haber sido instituido, previamente, como deber en el derecho positivo, o en las reglas y los principios del derecho, y concurrir con el segundo elemento de desviación del interés general” (Consejo de Estado. Expediente 35501 de 21 de febrero de 2007 de la Sección Tercera del Consejo de Estado. M.P. Enrique Gil Botero)

Definición de corrupción.

La Constitución Política de Colombia no hace referencia alguna a la corrupción. Ahora bien, en el año 2011, se expidió el Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011, mediante el cual se incorporaron una serie de medidas administrativas, penales y disciplinarias para combatir la corrupción pública y privada, así como la implementación de políticas dirigidas a su prevención. No obstante, estas medidas dejaron por fuera una serie de aspectos, como los relacionados con la gran corrupción del Estado, facilitando que los altos funcionarios del Gobierno puedan continuar adelantando acciones que lesionan el patrimonio público. Sumado a lo anterior, en el Estatuto Anticorrupción tampoco se incorporó el concepto de corrupción, motivo por el cual, es importante acudir a definiciones extralegales.

Definición de corrupción según “Transparencia Internacional”:

“Corrupción es el abuso del poder para el beneficio propio. Puede clasificarse como de gran escala, de menor escala, y política, en función de la cantidad de dinero que se pierde y el sector donde se produce.

La gran corrupción consiste en aquellos actos cometidos en los altos niveles de gobierno que distorsionan las políticas públicas o el funcionamiento del Estado, permitiendo a los responsables beneficiarse a expensas del bien público.

...

La corrupción política es la manipulación de las políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiación de tomadores de decisiones, quienes abusan de su posición para sostener su poder, estatus o riqueza”.⁷ (Énfasis propio).

⁷. Transparencia Internacional. Fuente: <https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>

Finalmente, la politización de la “Comisión de Absoluciones” es tal que, a diferencia de lo que se requiere para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (artículo 233 de la Constitución Política), los representantes a la Cámara que integran la Comisión de Acusaciones no tienen la obligación Constitucional de ser abogados, mucho menos de haber ejercido “durante diez años” o “con buen crédito” dicha profesión.

Así las cosas, por su composición política, la Comisión de Investigaciones y Acusación de la Cámara de Representantes no representa una instancia judicial cuyas motivaciones estén libres de intereses políticos sino todo lo contrario. En la medida que dicha Comisión mantenga la competencia para juzgar al actual o a los futuros Fiscales, no habrá garantía de justicia, imparcialidad y verdad en la lucha contra la corrupción en esa entidad y en general en la investigación de conductas penales en el país.

c. Fundamento constitucional

Amparados en el artículo 375 de la Constitución Política, al menos 10 miembros del Congreso presentamos el presente proyecto de acto legislativo.

El presente proyecto de acto legislativo se inspira en la prevalencia del interés general (artículo 1 de los Constitución Política) y en los fines del Estado relativos a la protección de derechos y deberes, así como la vigencia del orden justo (artículo 2 de la Constitución Política de Colombia).

Finalmente, el proyecto de acto legislativo pretende eliminar barreras del orden político al acceso de la justicia. Específicamente, busca impedir que la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes y las mayorías del Senado sean barreras a la justicia y la verdad para combatir la corrupción en Colombia. Corrupción que ha permitido que en casos como el de las ilegalidades de Odebrecht – Grupo AVAL no se conozcan las responsabilidades de los jefes políticos y económicos que se vieron beneficiados por las mismas.

Principio de moralidad administrativa.

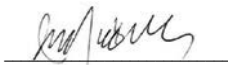

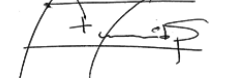

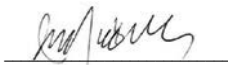

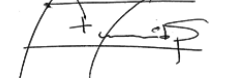

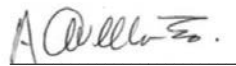
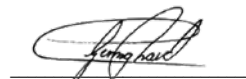
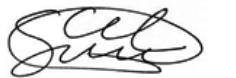
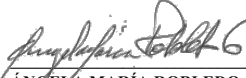

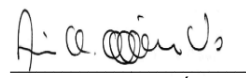
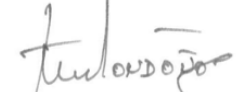

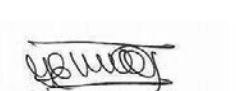

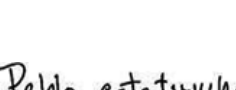

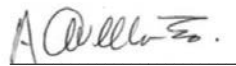
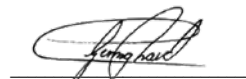
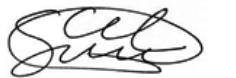
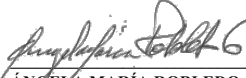

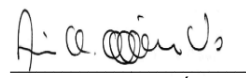
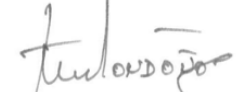

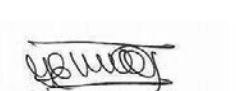

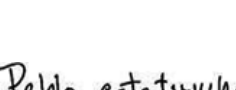

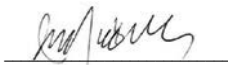

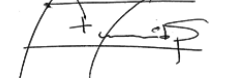

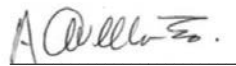
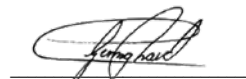
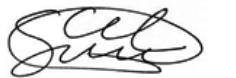
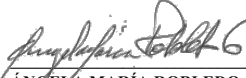

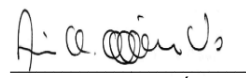
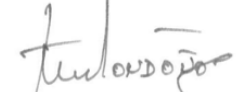

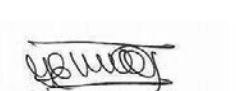

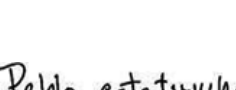

Uno de los principios rectores en materia de función pública es el principio de la Moralidad administrativa. La moral administrativa cumple una función dual en el ordenamiento jurídico, como principio de la actuación administrativa y como derecho colectivo. “En el primer caso, esto es como principio, orienta la producción normativa infra-constitucional e infra-legal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y como derecho o interés colectivo, alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular, y así lo ha reconocido esta corporación en fallos anteriores” (Consejo de Estado, Fallo 1330 de 2011).

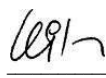
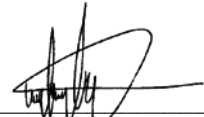



Cuando se actúa en desconocimiento de la moralidad administrativa se vulneran una serie de bienes jurídicos tales como la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros. Es importante destacar que la afectación a la moralidad administrativa puede producirse por la acción u omisión de quienes ejercen

Para combatir contra la corrupción política, es imperante eliminar toda forma de posibilidad de manipulación de las instituciones, como la Fiscalía General de la Nación, cuyo resultado sea la no investigación rigurosa e imparcial de los servidores públicos que han tenido en su ejercicio la posibilidad de interceder a favor de poderes políticos y económicos.

III. CUADRO COMPARATIVO

TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	PROPUESTA DE NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL
<p>ARTÍCULO 173. Son atribuciones del Senado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Admitir o no las renunciaciones que hagan de sus empleos el Presidente de la República o el Vicepresidente. 2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado. 3. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República. 4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República. 5. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación. 6. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional. 7. Elegir al Procurador General de la Nación. 	<p>ARTÍCULO 173. Son atribuciones del Senado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Admitir o no las renunciaciones que hagan de sus empleos el Presidente de la República o el Vicepresidente. 2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado. 3. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República. 4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República. 5. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación. 6. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional. 7. Elegir al Procurador General de la Nación. 8. Elegir al Fiscal General de la Nación
<p>ARTÍCULO 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por</p>	<p>ARTÍCULO 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, y los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u</p>

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="159 303 467 355"> <p>hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.</p> </td> <td data-bbox="475 303 784 355"> <p>omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="159 368 467 625"> <p>ARTÍCULO 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p> <p>...</p> <p>3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.</p> </td> <td data-bbox="475 368 784 625"> <p>ARTÍCULO 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p> <p>...</p> <p>3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, y a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="159 638 467 1141"> <p>ARTÍCULO 197...</p> <p>No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente ... ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Ministro, director de departamento administrativo, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, gobernador de departamento o alcaldes.</p> </td> <td data-bbox="475 638 784 1141"> <p>ARTÍCULO 197...</p> <p>No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente ..., ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Ministro, director de departamento administrativo, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, comandantes de las Fuerzas Militares y Director General de la Policía, gobernador de departamento o alcaldes. Tampoco podrá ser elegido como presidente o Vicepresidente de la República el ciudadano que cuatro años antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación.</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="159 1154 467 1205"> <p>ARTÍCULO 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:</p> <p>...</p> </td> <td data-bbox="475 1154 784 1205"> <p>ARTÍCULO 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:</p> <p>...</p> </td> </tr> </table>	<p>hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.</p>	<p>omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.</p>	<p>ARTÍCULO 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p> <p>...</p> <p>3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.</p>	<p>ARTÍCULO 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p> <p>...</p> <p>3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, y a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.</p>	<p>ARTÍCULO 197...</p> <p>No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente ... ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Ministro, director de departamento administrativo, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, gobernador de departamento o alcaldes.</p>	<p>ARTÍCULO 197...</p> <p>No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente ..., ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Ministro, director de departamento administrativo, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, comandantes de las Fuerzas Militares y Director General de la Policía, gobernador de departamento o alcaldes. Tampoco podrá ser elegido como presidente o Vicepresidente de la República el ciudadano que cuatro años antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación.</p>	<p>ARTÍCULO 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:</p> <p>...</p>	<p>ARTÍCULO 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:</p> <p>...</p>	<p>6. Resolver, a través de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones proferidas por la Sala Especial de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>7. Resolver, a través de una Sala integrada por tres Magistrados de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y que no hayan participado en la decisión, conforme lo determine la ley, la solicitud de doble conformidad judicial de la primera condena de la sentencia proferida por los restantes Magistrados de dicha Sala en los asuntos a que se refieren los numerales 1, 3, 4, 5 y 6 del presente artículo, o de los fallos que en esas condiciones proferan los Tribunales Superiores o Militares.</p> <p>8. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la nación, en los casos previstos por el derecho internacional.</p> <p>9. Darse su propio reglamento.</p> <p>10. Las demás atribuciones que señale la ley.</p> <p>ARTÍCULO 249. La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.</p> <p>El Fiscal General de la Nación será elegido para un periodo de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.</p>								
<p>hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.</p>	<p>omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.</p>																
<p>ARTÍCULO 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p> <p>...</p> <p>3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.</p>	<p>ARTÍCULO 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p> <p>...</p> <p>3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, y a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.</p>																
<p>ARTÍCULO 197...</p> <p>No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente ... ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Ministro, director de departamento administrativo, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, gobernador de departamento o alcaldes.</p>	<p>ARTÍCULO 197...</p> <p>No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente ..., ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Ministro, director de departamento administrativo, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, comandantes de las Fuerzas Militares y Director General de la Policía, gobernador de departamento o alcaldes. Tampoco podrá ser elegido como presidente o Vicepresidente de la República el ciudadano que cuatro años antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación.</p>																
<p>ARTÍCULO 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:</p> <p>...</p>	<p>ARTÍCULO 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:</p> <p>...</p>																
<p>IV. CONCLUSIONES</p> <p>En mérito de lo expuesto, para evitar que la Fiscalía General de la Nación sea utilizada para adelantar conductas de "sicariato judicial" que queden en la absoluta impunidad y para fortalecer la lucha contra la corrupción, presentamos al Congreso de la República el presente Acto Legislativo.</p> <table border="0"> <tr> <td data-bbox="162 1803 389 1906">  JORGE ENRIQUE ROBLEDO Senador </td> <td data-bbox="503 1777 747 1906">  JORGE GÓMEZ GALLEGO Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td data-bbox="162 1919 389 2047">  ANTONIO SANGUINO Senador </td> <td data-bbox="503 1919 747 2047">  LEÓN FREBY MUÑOZ Representante a la Cámara </td> </tr> </table>	 JORGE ENRIQUE ROBLEDO Senador	 JORGE GÓMEZ GALLEGO Representante a la Cámara	 ANTONIO SANGUINO Senador	 LEÓN FREBY MUÑOZ Representante a la Cámara	<table border="0"> <tr> <td data-bbox="836 1416 1071 1532">  AÍDA AVELLA Senadora </td> <td data-bbox="1193 1403 1437 1532">  GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 1545 1071 1674">  SANDRA RAMÍREZ Senadora </td> <td data-bbox="1193 1558 1437 1674">  ÁNGELA MARÍA ROBLEDO Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 1687 1071 1816">  JUAN LUIS CASTRO Senador </td> <td data-bbox="1193 1700 1437 1816">  LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 1828 1071 1970">  JORGE LONDOÑO Senador </td> <td data-bbox="1193 1841 1437 1970">  MAURICIO TORO Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 1983 1071 2125">  JORGE GUEVARA Senador </td> <td data-bbox="1193 1996 1437 2125">  CARLOS CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara </td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 2138 1071 2305">  PABLO CATATUMBO Senador </td> <td data-bbox="1193 2150 1437 2305">  JAIRO CALA Representante a la Cámara </td> </tr> </table>	 AÍDA AVELLA Senadora	 GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara	 SANDRA RAMÍREZ Senadora	 ÁNGELA MARÍA ROBLEDO Representante a la Cámara	 JUAN LUIS CASTRO Senador	 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JORGE LONDOÑO Senador	 MAURICIO TORO Representante a la Cámara	 JORGE GUEVARA Senador	 CARLOS CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara	 PABLO CATATUMBO Senador	 JAIRO CALA Representante a la Cámara
 JORGE ENRIQUE ROBLEDO Senador	 JORGE GÓMEZ GALLEGO Representante a la Cámara																
 ANTONIO SANGUINO Senador	 LEÓN FREBY MUÑOZ Representante a la Cámara																
 AÍDA AVELLA Senadora	 GERMÁN NAVAS TALERO Representante a la Cámara																
 SANDRA RAMÍREZ Senadora	 ÁNGELA MARÍA ROBLEDO Representante a la Cámara																
 JUAN LUIS CASTRO Senador	 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara																
 JORGE LONDOÑO Senador	 MAURICIO TORO Representante a la Cámara																
 JORGE GUEVARA Senador	 CARLOS CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara																
 PABLO CATATUMBO Senador	 JAIRO CALA Representante a la Cámara																

 WILSON ARIAS Senador	 WILMER LEAL Representante a la Cámara
 FELICIANO VALENCIA Senador	 ABEL DAVID JARAMILLO Representante a la Cámara
 JOSÉ AULO POLO Senador	

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 6 de abril de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No. 36/21 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA ELIMINAR LA IMPUNIDAD Y FORTALECER LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorables Senadores, JORGE ENRIQUE ROBLEDO, CRISELDA LOBO SILVA, ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ, AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, JUAN LUIS CASTRO CORDOBA, JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA, PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA, WILSON NEBER ARIAS CASTILLO, FELICIANO VALENCIA MEDINA, JOSÉ AULO POLO NARVAEZ, JORGE ELIECER GUEVARA, H.R. LEÓN FREDY MUÑOZ, GERMÁN NÁVAS TALERÓ, ÁNGELA MARÍA ROBLEDO, JORGE GÓMEZ GALLEGO, LUIS ALBERTO ALBÁN, MAURICIO TORO ORJUELA, CARLOS CARREÑO MARÍN, JAIRO CALA, WILMER LEAL, ABEL DAVID JARAMILLO La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – ABRIL 6 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

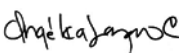
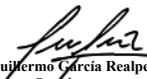

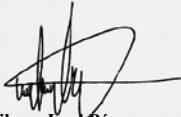


ARTURO CHAR CHALJUB
 SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO LEY NÚMERO 433 DE 2021 SENADO

por medio del cual se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental Ley 1333 de 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá, D. C., 9 de abril de 2021</p> <p>Arturo Char Chaljub Presidente Senado de la República Ciudad</p> <p>Referencia: "Proyecto de Ley por medio del cual se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental Ley 1333 de 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Respetado presidente,</p> <p>Radico ante usted el presente "Proyecto de Ley por medio del cual se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental Ley 1333 de 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones". El presente proyecto de ley tiene como finalidad proveer herramientas efectivas dentro del procedimiento sancionatorio ambiental para prevenir y castigar las infracciones al ambiente que impliquen daños a los ecosistemas y maltrato o tráfico de fauna silvestre. Es fundamental que el procedimiento sancionatorio se haga de forma efectiva para eliminar los incentivos a estas conductas que atentan contra la biodiversidad.</p> <p>En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Por tal motivo, adjuntamos original y tres (3) copias del documento en medio digital.</p> <p>De los honorables congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Angélica Lozano Senadora Partido Verde </div> <div style="text-align: center;">  Guillermo García Realpe Senador Partido Liberal </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Fabián Díaz Plata Representante a la Cámara Partido Verde </div> <div style="text-align: center;">  Wilmer Leal Pérez Representante a la Cámara por Boyacá </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-bottom: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Iván Marulanda Gómez Senador Partido Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  Luciano Grisales Representante a la Cámara Partido Liberal </div> </div>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ___ DE 2021</p> <p>“Proyecto de Ley por medio del cual se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental, Ley 1333 de 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones.” * * *</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA CAPÍTULO I. OBJETO Y ELEMENTOS ESENCIALES</p> <p>ARTÍCULO 1. OBJETO Y ALCANCE DE LA LEY. La presente ley tiene por objeto modificar el procedimiento sancionatorio ambiental, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores.</p> <p>ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS RECTORES. Modifíquese el artículo 3 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS RECTORES. Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas, y los principios ambientales prescritos en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993 <u>y los demás principios contenidos en las diferentes normas sobre recursos naturales y protección de fauna silvestre.</u></p> <p>ARTÍCULO 3. DEFINICIONES. Adiciónese el artículo 3A en la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 3A. DEFINICIONES. Para efectos de la aplicación de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones en el marco del proceso sancionatorio ambiental:</p> <p>DAÑO AMBIENTAL. Es aquel que se presente cuando quiera que, con incumplimiento de la normativa ambiental existente, se provoque, contamine, afecte o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, ruidos, depósitos o disposiciones al aire, la atmósfera o demás componentes del espacio aéreo, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas o demás recursos naturales, en tal forma que cause y/o ponga en peligro la salud humana o la salud de los individuos pertenecientes a las especies de fauna silvestre como seres sintientes, los recursos faunísticos, forestales, florísticos o hidrobiológicos.</p>	<p>El daño ambiental produce la disminución o pérdida de la productividad de los servicios ecosistémicos, la degradación o destrucción de las características, atributos, composición, estructura y función de un ecosistema o de un área de especial importancia ecológica y la afectación a la salud de los individuos que la conforman.</p> <p>INCAUTACIÓN: Medida de carácter transitorio impuesta por la autoridad de policía o las fuerzas militares, que consiste en el acto físico de tomar productos de flora silvestre y/o individuos pertenecientes a especies de fauna silvestre, así como de los elementos con lo que supuestamente se comete la infracción, a fin de ponerlos a disposición de la autoridad competente, que se realiza bajo los requisitos y procedimientos específicos establecidos por las demás normas aplicables en materia ambiental.</p> <p>ENTREGA VOLUNTARIA: Es la realizada por el tenedor del individuo o individuos que pertenecen a la especie de fauna silvestre o flora silvestre. Esta entrega deberá hacerse a las autoridades competentes, no exime de la responsabilidad al tenedor y por consiguiente se debe iniciar el proceso sancionatorio.</p> <p>RESCATE: Acción ciudadana que opera única y exclusivamente en caso de un daño inminente, en virtud del cual se entrega a las autoridades ambientales competentes o a quienes funjan como autoridad ambiental en el territorio, uno o varios individuos de una especie de fauna silvestre que se encontraba fuera de su hábitat o que estando en su hábitat se encuentren bajo algún grado de riesgo por lo cual deben ser rescatadas. Sólo operará el rescate si la persona o personas que entregan el o los individuos no tienen la calidad de tenedor y no están sacando algún tipo de aprovechamiento del individuo objeto de rescate. La acción de rescate deberá respetar el derecho a la propiedad privada sin perjuicio de los límites existentes a este derecho, con ocasión de la función social de la propiedad, y podrá esgrimirse el ejercicio de la acción ciudadana amparado en el abuso del derecho y el daño ambiental inminente.</p> <p>En todo caso cuando se sospeche de alguna conducta de aprovechamiento del o los individuos rescatados por parte de quien presuntamente rescate, se deberá dar apertura a la indagación preliminar para definir si la persona debe surtir un proceso sancionatorio ambiental o individualizar a los infractores.</p> <p>PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS INDIVIDUOS DE LA FAUNA SILVESTRE: Para todos los efectos del procedimiento sancionatorio ambiental, el trato a la fauna silvestre se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, el abandono y la erradicación del cautiverio como primera y única medida de protección, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel. Cada individuo perteneciente a la fauna silvestre es un ser sintiente, no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos. Los principios consagrados en la Ley 1774 de 2016 le son aplicables a la fauna silvestre.</p>
<p>ANONIMIZACIÓN DE BASES DE DATOS: Para todos los efectos del procedimiento sancionatorio ambiental se deberán entregar los micro datos generados dentro del procedimiento, debidamente anonimizados cuando la anonimización sea necesaria para proteger información. Esto con el fin de alcanzar un manejo veraz, oportuno, pertinente y transparente de los diferentes tipos de datos generados por todos los actores, en sus diferentes niveles y su transformación en información para la toma de decisiones. La política de datos abiertos debe garantizar el acceso y uso de la información fundado en la interoperabilidad en los diferentes procesos administrativos, penales y disciplinarios.</p> <p>ARTÍCULO 4. AUTORIDADES QUE POSEEN LA FACULTAD A PREVENCIÓN. Adiciónese el parágrafo 2 al artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 2. OTRAS AUTORIDADES QUE POSEEN LA FACULTAD A PREVENCIÓN. El Ejército Nacional, la Fuerza Área Colombiana y los territorios indígenas tienen competencia para imponer medidas preventivas incluida la Policía Nacional, en caso de no estar cubierta por la delegación que realiza el departamento, el distrito y/o el municipio. Las autoridades que poseen la facultad a prevención mencionada en el parágrafo 2 incluidas la Armada Nacional, no podrán mantener de forma indefinida en sus instalaciones o en bases militares los individuos pertenecientes a la fauna silvestre, y serán responsables de su custodia para la entrega a las autoridades ambientales o pena de hacerse acreedores a un proceso sancionatorio ambiental.</p> <p>ARTÍCULO 5. FONDOS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA. Créense los fondos con destinación específica dentro de las autoridades ambientales incluidas las Corporaciones Autónomas Regionales para el manejo de los recursos públicos, producto de los resultados de los pagos por las multas y demás sanciones que se impongan dentro de los procesos sancionatorios ambientales, con fundamento en los numerales 6,13,17,19, 24 y 27 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, cuyo objetivo es destinar los recursos a la reparación de la conducta sancionada y la reparación de pasivos huérfanos.</p> <p>PARÁGRAFO. Los fondos con destinación específica no van a reemplazar la obligación del infractor de remediar el daño.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II.</p> <p style="text-align: center;">GARANTÍAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS HERRAMIENTAS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL</p> <p>ARTÍCULO 6. VACÍOS EN EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL. Las autoridades ambientales que ejerzan potestades sancionatorias están obligadas a respetar las garantías procedimentales del debido proceso en materia de: publicidad, derecho de defensa, reglas procesales y probatorias, y derecho de contradicción, entre otros. Cualquier vacío en las disposiciones del proceso sancionatorio ambiental se llenará con las normas generales del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA y del Código General del Proceso CGP como cuerpos normativos supletivos. En todo caso dentro del proceso sancionatorio ambiental prevalecerá el derecho sustancial sobre el formal.</p> <p>ARTÍCULO 7. GARANTÍAS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL. En la práctica administrativa del proceso sancionatorio ambiental en cada una de sus etapas, se deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar el ejercicio del derecho de defensa en todas sus etapas. El presunto infractor tendrá derecho a conocer y controvertir oportunamente los medios de prueba que sean producidos por la autoridad ambiental. 2. La etapa de indagación preliminar es potestativa de la autoridad ambiental, sin embargo, de desarrollarse dentro de dicha fase, se deberá determinar si es necesario dar apertura al proceso sancionatorio ambiental. 3. Las notificaciones de todas las actuaciones administrativas del proceso sancionatorio ambiental deberán ceñirse al régimen general de notificaciones del CPACA y en su defecto al CGP o en las normas que los modifiquen, sustituyan o revoquen. 4. Entre la fase del auto de apertura y el auto de formulación de cargos no podrá transcurrir más de 90 días calendario. 5. Los sujetos procesales tienen el derecho de hacer uso de los alegatos de conclusión en los términos del procedimiento administrativo general. 6. El presunto infractor está obligado a cumplir con todas las medidas preventivas, en tanto son inmediatas, en particular cuando se trata de suspensión de actividad, bastará con la mera notificación del acto administrativo que imponga la medida preventiva para cumplirla. Las comisiones a los Alcaldes y/o inspectores de policía tienen únicamente fines confirmatorios y de verificación de la aplicación de la medida preventiva.

7. Los recursos de reposición y de apelación, si fuere el caso, se deberán resolver en su conjunto y en un mismo acto administrativo, con independencia de las personas que presenten los recursos.

ARTÍCULO 8. SANCIONES. Adiciónese al numeral 2 del artículo 6 de la Ley 1333, el cual quedará así:

ARTÍCULO 60. CAUSALES DE ATENUACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA AMBIENTAL. Son circunstancias atenuantes en materia ambiental las siguientes:

1. Confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia.
2. Resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, compensar o corregir el perjuicio causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que con dichas acciones no se genere un daño mayor, las medidas tomadas para que opere la atenuación de la responsabilidad en materia ambiental deberán contar con la guía y acompañamiento de la autoridad ambiental, de lo contrario no tendrán validez para solicitar la atenuación de la responsabilidad en materia ambiental.
3. Que con la infracción no exista daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o la salud humana.

ARTÍCULO 9. DE LA CONFESIÓN. La confesión es un acto solemne reconocido en audiencia, al que se le aplicarán los principios del proceso verbal, en la que el infractor confiesa de manera clara, expresa e inequívoca la comisión de la infracción ambiental e identifica a los demás infractores en caso de existir. El presunto infractor, que confiese tendrá un descuento del 30% del valor de la sanción si fuere antes del inicio del proceso sancionatorio ambiental, y un descuento del 15% si fuere antes del auto de formulación de cargos.

ARTÍCULO 10. SANCIONES. Adiciónese el párrafo 2 al artículo 7 de la Ley 1333 de 2009 referente a las CAUSALES DE AGRAVACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA AMBIENTAL, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. Para que opere la reincidencia, la autoridad ambiental al acudir al Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA) o a cualquier otro medio para verificar el comportamiento pasado del infractor, deberá contar con información verificable y fidedigna que demuestre la existencia de una condena administrativa en firme constitutiva de una infracción ambiental proferida por la autoridad ambiental. En el caso de estructuras societarias v/o contractuales incluidos los consorcios de las uniones temporales, la reincidencia de uno de los socios le aplica al presunto infractor. La reincidencia como agravante aplica respecto de la infracción ambiental en general, y opera frente a cualquier otra violación v/o infracción ambiental causada por el infractor.

PARÁGRAFO. Las Cámaras de Comercio tienen la obligación de comunicar a las autoridades ambientales el inicio del proceso de liquidación, siempre y cuando la Autoridad Ambiental le informe previamente del proceso sancionatorio ambiental existente frente al infractor a las respectivas Cámaras de Comercio.

ARTÍCULO 13. Modifíquese el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así:

ARTÍCULO 24. FORMULACIÓN DE CARGOS. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante aviso edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental.

Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo.

PARÁGRAFO. En la formulación de cargos la Autoridad Ambiental deberá incluir de forma expresa si la conducta objeto de la formulación de cargos se presume ocasionada por culpa v/o dolo. Los agravantes de responsabilidad que serían objeto de discusión y el análisis frente al presunto infractor, con el objetivo que pueda manifestarse sobre el particular y ejercer su derecho de contradicción, sin perjuicio de la presunción de culpa o dolo, la autoridad ambiental tiene la obligación de no esperar a que el presunto infractor desvirtúe la presunción, sino que debe actuar buscando certeza dentro del proceso sancionatorio ambiental y adoptar las medidas necesarias para evitar daños ambientales.

ARTÍCULO 14. SANCIONES. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así:

ARTÍCULO 40. SANCIONES. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente y

ARTÍCULO 11. SANCIONES. Modifíquese y adiciónese el artículo 9 de la Ley 1333 de 2009 referente a las CAUSALES DE CESACIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA AMBIENTAL, el cual quedará así:

ARTÍCULO 9. CAUSALES DE CESACIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA AMBIENTAL. Son causales de cesación del procedimiento las siguientes:

1o. Muerte del investigado cuando es una persona natural.

1o **2o.** Inexistencia del hecho investigado.

2o **3o.** Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor.

3o **4o.** Que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada.

PARÁGRAFO. Las causales consagradas en los numerales 1o y 3o 4o operan sin perjuicio de continuar el procedimiento frente a los otros investigados si lo hubiere.

ARTÍCULO 12. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DE LAS PERSONAS NATURALES Y JURÍDICAS. En el momento de validar si una persona cuenta o no con capacidad económica para asumir las sanciones producto del procedimiento, se deberá tener en cuenta:

1. La autoridad ambiental debe validar y verificar en el certificado de existencia y representación legal de la persona jurídica que será objeto de investigación, cuál es la autoridad competente para su inspección, vigilancia y control. Esto con el objeto de informarle a las entidades competentes de la inspección, vigilancia y control de la persona jurídica, la existencia del proceso sancionatorio ambiental. Las entidades encargadas de registros que se hagan oponible a terceros deberán registrar la existencia de un proceso sancionatorio previa comunicación de la autoridad ambiental.

2. Las autoridades ambientales podrán imponer medidas cautelares sobre los bienes del presunto infractor, con el fin de poder utilizarlos en la medida en que sea necesario y así garantizar el pago de las infracciones. Las autoridades ambientales tienen la posibilidad de registrar medidas cautelares frente a los activos de las compañías, pignorar acciones de la sociedad, o establecer cualquier otra garantía en el marco de la regulación de garantías mobiliarias, de manera que se garantice el resarcimiento del daño ambiental causado.

3. Las autoridades competentes de la inspección, vigilancia y control de los presuntos infractores, incluidas las Cámaras de comercio y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, en lo que, a sus competencias atañe, y con fundamento en los datos que posean de las personas naturales y jurídicas tienen la obligación de validar la solvencia económica de los infractores ambientales que le sean remitidos por las autoridades ambientales en desarrollo del proceso sancionatorio ambiental, y deberán registrar la existencia del procedimiento sancionatorio ambiental, así como el acto administrativo que ponga fin al procedimiento informado por las autoridades ambientales.


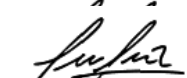

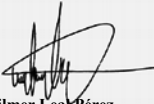

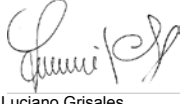
Desarrollo Sostenible Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes hasta por la suma de 100.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, o, si resulta ser mayor, hasta por el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor.
2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolición de obra a costa del infractor.
5. Decomiso definitivo de individuos de especímenes, de especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
6. Restitución de individuos de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

PARÁGRAFO 1o. La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar, acciones en las cuales la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado deberá realizar un acompañamiento en el marco de sus funciones para asegurar una adecuada defensa de los intereses litigiosos de la Nación dentro de los demás procesos judiciales.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La reglamentación contentiva de la metodología de la multa deberá actualizarse en un periodo que no puede superar los ocho meses a la expedición de la presente ley, no podrá ser regresiva en materia de protección de los recursos naturales, la fauna silvestre como seres sintientes, y deberá contar con concepto previo de dos Institutos de investigación científica del orden nacional en materia ambiental, dos instituciones de educación superior cuyos representantes serán escogidos por el Consejo Nacional de Educación Superior teniendo en cuenta criterios de transparencia, meritocracia, acreditación y la calificación de grupos de investigación adscritos en materia ambiental, de

<p><u>derecho ambiental, administrativo o procesal únicamente, donde deberá concurrir una institución pública y una privada.</u></p> <p><u>El aumento del valor de las multas operará una vez entre en vigencia la presente ley, en los demás aspectos mientras se actualiza la resolución referente a la metodología para la imposición de multas para todas las autoridades ambientales se seguirá aplicando la resolución vigente.</u></p> <p>ARTÍCULO 15. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 10. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo.</p> <p><u>El término de veinte años se circunscribe a la iniciación del procedimiento, en tanto la autoridad ambiental tendrá un término de tres años acorde con el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 para concluir el procedimiento sancionatorio.</u></p> <p><u>Una vez expedida la presente ley las autoridades ambientales tendrán un término de tres (3) años contados a partir de la expedición de la presente ley para desarrollar los procesos sancionatorios ambientales que se encuentren inconclusos, cuyo inicio date de un término superior a tres (3) años so pena de ser sancionados por dilación injustificada en el procedimiento sancionatorio ambiental que se agravará en el caso de haberse consumado el daño ambiental.</u></p> <p>ARTÍCULO 16. COADYUVANTES. Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones antes de que se profiera el acto administrativo que pone fin al proceso sancionatorio ambiental. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas, ambientalistas, animalistas, y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales.</p> <p>ARTÍCULO 17. Modifíquese el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009, referente a TIPOS DE MEDIDAS PREVENTIVAS, el cual quedará así:</p>	<p>ARTÍCULO 36. TIPOS DE MEDIDAS PREVENTIVAS. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad de la infracción alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:</p> <p>Amonestación escrita.</p> <p>Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.</p> <p>Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.</p> <p>Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.</p> <p><u>Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del infractor.</u></p> <p><u>Obligar al infractor a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas.</u></p> <p>PARÁGRAFO 1. Los costos en que incurra la autoridad ambiental por la imposición de las medidas preventivas como almacenamiento, transporte, vigilancia, parqueadero, destrucción, demolición, entre otros, serán a cargo del infractor.</p> <p>PARÁGRAFO 2.- <u>Cuando se trate de una amenaza por razón de una acción u omisión atribuida a una autoridad, persona particular o incluso en averiguación de responsable, la autoridad ambiental deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del presunto infractor o quien resulte responsable.</u></p> <p>ARTÍCULO 18. PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado deberá en el marco de su misionalidad junto con las Autoridades ambientales en un plazo máximo de (8) ocho meses a partir de la expedición de la presente ley, construir manuales internos para determinar las rutas de acción y procedimientos en los procesos sancionatorios ambientales, en el marco del respeto al debido proceso, con el objetivo de unificar</p>
<p>los criterios implementados para cada una de las etapas del proceso sancionatorio ambiental para todas las autoridades ambientales.</p> <p>Los anteriores manuales deberán contar con concepto previo de dos Institutos de investigación científica del orden nacional en materia ambiental, dos instituciones de educación superior cuyos representantes serán escogidos por el Consejo Nacional de Educación Superior teniendo en cuenta criterios de transparencia, meritocracia, acreditación y la calificación de grupos de investigación adscritos en materia ambiental, de derecho ambiental, administrativo o procesal únicamente, donde deberá concurrir una institución pública y una privada.</p> <p>ARTÍCULO 19. SEGUIMIENTO A LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS INDIVIDUOS DE LA FAUNA SILVESTRE. Adiciónese el artículo 52A en la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 52 A. SEGUIMIENTO A LA DISPOSICIÓN DE LOS INDIVIDUOS DE FAUNA SILVESTRE. Monitorear y formular indicadores de cumplimiento en la obligatoriedad de rescatar, reubicar y vigilar el mantenimiento del bienestar de los individuos de fauna silvestre que aún permanecen en manos de particulares en cualquiera de sus denominaciones, incluidas las redes de amigos de la fauna, tenedores autorizados o zoológicos, conforme a los protocolos de liberación, de rehabilitación y de bienestar animal. La autoridad ambiental y los funcionarios que entreguen los individuos pertenecientes a la fauna silvestre, son responsables de realizar el seguimiento. La omisión de ese seguimiento que traiga como consecuencia la configuración de un daño ambiental al individuo perteneciente a la fauna silvestre entregado, tendrá como consecuencia sanciones disciplinarias, sin perjuicio de las demás acciones incluidas las penas por omisión de su deber.</p> <p>PARÁGRAFO. Cuando se observe que el individuo entregado perteneciente a la fauna silvestre se encuentre amenazado por razón de una acción u omisión del tenedor al que fue entregado por parte de las autoridades ambientales, la misma autoridad ambiental deberá ordenar la reubicación inmediata, sin perjuicio de que el tenedor irresponsable sea objeto del inicio de un proceso sancionatorio ambiental como consecuencia de su infracción.</p> <p>ARTÍCULO 20. ACTUALIZACIÓN NORMATIVA. En adelante se establece que dentro del procedimiento sancionatorio ambiental, se entenderá reemplazado el código contencioso administrativo por el vigente Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA o en las normas que lo modifiquen, sustituyan o revoquen, y se reemplazará Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>	<p>ARTÍCULO 21. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  Angélica Lozano Senadora Partido Verde </div> <div style="text-align: center;">  Guillermo García Realpe Senador Partido Liberal </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Fabián Díaz Plata Representante a la Cámara Partido Verde </div> <div style="text-align: center;">  Wilmer Leal Pérez Representante a la Cámara por Boyacá </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  Iván Marulanda Gómez Senador Partido Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  Luciano Grisales Representante a la Cámara Partido Liberal </div> </div>

PROYECTO DE LEY NO. ____ DE 2021

“Proyecto de Ley por medio del cual se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental Ley 1333 de 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones.”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La afortunada posición geográfica de nuestro país, que lo dota de una diversidad de climas y ecosistemas es hogar de miles de especies, lo que le ha significado estar en el ranking mundial de países megadiversos. Estos atributos hacen de Colombia un destino soñado para cientos de miles de turistas, científicos y exploradores que se maravillan con la riqueza de estas latitudes. Sin embargo, y como sucede normalmente en países de exuberantes características geográficas y de vasta biodiversidad como Colombia, los problemas y situaciones adversas que enfrentan las especies y sus entornos naturales ponen en riesgo su equilibrio y permanencia en los ecosistemas.

Son muchos los problemas que enfrentan estos países megadiversos entre ellos la deforestación, el extractivismo sin control con las nefastas consecuencias en materia de pasivos ambientales, y el tráfico animal. En este último el abuso de las especies pasa desde el uso de pieles, escamas, plumas, colmillos, entre otros, para el negocio de la moda, tenencia de mascotas exóticas, criaderos, uso medicinal, etc. (BLUA,2017¹). Según WWF², el tráfico ilegal de especies es uno de los negocios ilícitos más rentables alrededor del mundo, el cual no solo incluye fauna sino también flora; además, es importante resaltar que es la tercera actividad más lucrativa en el mundo después del tráfico de drogas y el tráfico de armas, dejando un estimado anual entre 10.000 y 20.000 millones de euros.

Recientemente, la Procuraduría General de la Nación (PGN) emitió acción preventiva mediante Directiva 014 del 13 de abril de 2020. En ella, este ente de control insta a las autoridades ambientales, para que se construyan en forma perentoria, los Centros de Atención y Valoración de Fauna Silvestre (CAV), como figuras principales para el manejo de la fauna silvestre, así como la necesidad de establecer, mejorar y monitorear el cumplimiento de los protocolos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para el personal que atiende fauna silvestre, en los centros de fauna de las CAR o aquellos entregados a la red de amigos. Exigiéndose el cumplimiento de estrictas medidas de control sanitario, zoonótico y esquemas de vacunación. (Resolución 2064 de 2010).

¹ BLUA,2017. Consultado en: <https://bluavoluntariado.org/blog/temas/conservacion-medioambiente/trafico-de-animales/>

² WWF. (s.f.). Obtenido de https://www.wwf.org.co/que_hacemos/campanas/trafico_de_especies

Este importante pronunciamiento de la PGN se hizo a la luz de la crisis sanitaria generada por el COVID-19 y por tanto insta a las autoridades ambientales e Institutos de Investigación del Sistema Nacional Ambiental SINA, a contextualizar los potenciales impactos del nuevo coronavirus en la biodiversidad y en los programas de conservación de especies.

La PGN destaca características de Colombia como segundo país megadiverso pues tiene en su territorio el 10% de la biodiversidad mundial, representado en diferentes especies de aves, mamíferos, reptiles, anfibios y plantas, de las cuales según la Resolución 1912 de 2017 del Ministerio de Ambiente, 377 especies de fauna y 254 especies de flora se encuentran catalogadas en alguno de los criterios de amenaza. Sin embargo, ve gran preocupación que muchas especies de fauna silvestre son incluidas en la dieta alimentaria de los humanos y otras, por diversas razones (tenencia y tráfico ilegal) se mantienen en contacto con la ciudadanía.

Lo anterior, nos lleva a una reflexión fundamental en materia de protección ambiental, en tanto el ecosistema como los individuos que la componen, pero a la fecha las herramientas resultan ser poco eficientes. De ello da cuenta: la inmensa cantidad de pasivos ambientales, la exponencial deforestación, la contaminación de las fuentes hídricas y la pérdida de biodiversidad, y además, no siendo un dato menor, la enorme cantidad de conflictos socio ambientales que existen en Colombia y que no encuentran solución en la criminalización y fallidas estrategias que se limitan a la militarización de territorios. Por tanto, es vital que se desincentive la comisión de la infracción ambiental pues a la fecha resulta más rentable cometer la infracción que actuar con conciencia ambiental.

1) LA LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN: ¿UN FRACASO?

“La lucha contra la deforestación, la reforestación y el manejo sostenible de los bosques naturales son una oportunidad única para la recuperación económica del país y para la protección de la biodiversidad, la mayor riqueza ambiental de Colombia³, sin embargo, a la fecha es claro que esta lucha está fracasando. En septiembre de 2018, se instauró el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y, posteriormente la denominada operación Artemisa, la cual no ha sido lo suficientemente contundente y en ese sentido el balance es que “durante los primeros tres meses de 2020 fueron deforestadas más de 75.000 hectáreas, lo que representó un incremento del 58 % con relación al mismo período en el 2019, y, en los últimos seis meses han aumentado los frentes

³ Rodríguez Becerra, Manuel. Bosques para recuperar el país Una alternativa que crearía empleo e incrementaría la riqueza nacional. El tiempo. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/manuel-rodriguez-becerra/bosques-para-recuperar-el-pais-columna-de-manuel-rodriguez-becerra-527278>

de deforestación en el noroeste de la Amazonia colombiana, que incluyen los parques nacionales de Tinigua, Picachos, La Macarena, La Paya y Chiribiquete, y algunos resguardos indígenas⁴.

En ese sentido los hechos son evidentes y devastadores lo que significa que no es suficiente lo que se está haciendo y no vamos por buen camino. Existe un incentivo perverso en este tema que se produce por la inexistencia de Estado en varios territorios, las cifras de desempleo y desocupación sumado a la sensación de impunidad ante eventuales sanciones en materia ambiental.

La estrategia no puede circunscribirse al campo penal que sin duda es importante pero no podemos recaer en el populismo punitivo. Es necesario generar reales herramientas desde el marco administrativo que logren persuadir al infractor por los altos costos que llevaría cometer una infracción ambiental, a la fecha es evidente la falta de conciencia ambiental “el grueso de la deforestación tiene como mira la apertura de amplias extensiones de selva ubicada en territorios baldíos de la nación o en parques nacionales, con el interés último de poner a pastar allí cientos de miles de cabezas de ganado⁵, lo que claramente evidencia que estamos de forma indirecta incentivando las infracciones y falta control por parte de las autoridades ambientales.

Según Global Forest Watch⁶, en Colombia, la tasa de pérdida de bosques primarios aumentó en 2020 después de una caída el año anterior. Colombia ha mantenido tasas altas de pérdida de bosques primarios desde el acuerdo de paz del gobierno con las FARC en 2016, el cual provocó un vacío de poder en áreas forestales previamente controladas. Si bien los datos de 2019 ofrecieron un rayo de esperanza de que el país pudo haber frenado la pérdida de bosques primarios, la tasa en 2020 volvió a los niveles observados en 2017 y 2018. Mientras tanto, el gobierno aumentó públicamente su ambición sobre la deforestación, y estableció una meta de deforestación cero para 2030 como parte de su compromiso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 51% durante el mismo periodo. La deforestación continúa profundizándose en la selva amazónica colombiana, así como en varias áreas protegidas, como los Parques Nacionales Chiribiquete, Tinigua y la Sierra de la Macarena. Los grupos armados tomaron el control en varias de las áreas protegidas del país. El personal se vio obligado a abandonar 10 parques en febrero de 2020 debido a amenazas a su seguridad.

⁴ Rodríguez Becerra, Manuel. La lucha contra la deforestación: ¿un fracaso? . El tiempo. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/manuel-rodriguez-becerra/columna-de-manuel-rodriguez-becerra-sobre-la-lucha-contra-la-deforestacion-571110>

⁵ Rodríguez Becerra, Manuel. La lucha contra la deforestación: ¿un fracaso? . El tiempo. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/manuel-rodriguez-becerra/columna-de-manuel-rodriguez-becerra-sobre-la-lucha-contra-la-deforestacion-571110>

⁶ <https://blog.globalforestwatch.org/es/data-and-research/datos-globales-de-perdida-de-cobertura-arborea-2020/>

2) LA PROTECCIÓN DEL AGUA Y DE ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS

En diversos estudios se ha determinado que el ser humano no puede sobrevivir más de 5 días sin agua. El consumo aproximado de la cantidad de agua que requiere un ser humano para subsistir es de tres (3) litros de agua por persona al día, pero sube a 50 litros para saneamiento básico, aseo del hogar y la preparación de alimentos. En torno al agua no solo se suplen las necesidades básicas de supervivencia, también se desarrollan actividades económicas, culturales, de recreación y para algunas etnias también actividades religiosas.

En algunas regiones sus habitantes viven exclusivamente de actividades como la pesca o del turismo; si bien las comunidades hacen lo imposible por tratar de proteger los recursos hídricos, su esfuerzo no resulta suficiente, pues no cuentan con las herramientas necesarias para que el derecho al agua para el consumo en actividades humanas prime sobre el uso en actividades económicas que la contaminan y utilizan de manera indebida. Este es un vacío en la legislación colombiana, pues el uso prioritario del agua debe ser el consumo humano para garantizar la supervivencia del ser humano de esta y las futuras generaciones y la realización de su vida social, económica, y cultural, junto con la conservación de la biodiversidad.

Según la FAO, en el ranking de países con mayor disponibilidad de recursos hídricos renovables del Sistema de Información Global sobre el Agua, Colombia es el séptimo país con mayor disponibilidad de recursos hídricos en el mundo, a pesar de los problemas actuales relacionados con el desabastecimiento de agua y la afectación de fuentes hídricas naturales. Adicionalmente, Colombia es el país con mayor superficie de páramos en el mundo, hace parte de los nueve países que concentran el 60% del agua dulce del mundo.

Tabla 1. Ranking de países por disponibilidad de recursos hídricos en km³

Puesto	País	Km ³
1.	Brasil	8.233
2.	Rusia	4.507
3.	Estados Unidos	3.051
4.	Canadá	2.902
5.	Indonesia	2.838
6.	China	2.830
7.	Colombia	2.132
8.	Perú	1.913

Fuente: FAO, 2015.

<p>Colombia durante décadas fue el país con más recursos hídricos después de Canadá, Rusia y Brasil; pero en los últimos años ha venido descendiendo en los índices del patrimonio hídrico por causa de la contaminación del agua generada por factores antrópicos, su uso inadecuado por parte de las empresas industriales, el tratamiento inadecuado de las aguas residuales, la deforestación y el cambio climático, entre otros. Tal es el caso de los páramos, lagos, lagunas, morichales, ríos, etc. Que se encuentran en peligro debido a la exploración y explotación de recursos naturales no renovables por parte de las industrias minera y petrolera, sin estudios previos sobre el estado y ubicación de las aguas conexas. Ejemplo de ello lo vivió el departamento de Casanare con la pérdida de cientos de chigüiros y otras especies nativas; o, en Tumaco, la población piscícola se ha visto gravemente afectada. Lo anterior, sin mencionar los perjuicios sociales y económicos de sus habitantes, que terminan siendo mayores que los beneficios de regalías que perciben los departamentos.</p> <p>Adicionalmente, otras actividades se constituyen como factores de deterioro de las fuentes hídricas así, la tala indiscriminada de árboles, los asentamientos humanos de manera no planificada, los rellenos sanitarios y los botaderos a cielo abierto, el mal manejo de las aguas servidas y residuales, la actividad agrícola y ganadera sin planificación ambiental, entre otras actividades, están atentando no solo contra la salud, sino contra el derecho al agua. Los Estados ya son conscientes de la necesidad de proteger los recursos hídricos pese a la existencia de innumerables acuerdos internacionales, normas y jurisprudencia que la blinda de cualquier tipo de actividad lesiva que pueda poner en riesgo su calidad y disponibilidad.</p> <p>Colombia tiene 34 páramos que equivalen al 49% de los páramos del mundo, así que nuestro compromiso con el planeta debe ser mayor, ya que somos un país altamente privilegiados en materia hídrica: Los páramos proveen el agua potable del 85% de la población del país. Los 34 páramos ubicados en el país están delimitados con una superficie total de 1.932.395 ha, pero solo el 36% se encuentra en áreas del Sistema Nacional de Parques Naturales protegidos, que corresponde a 709.840 ha. El páramo de Sumapaz, con 226.250 ha., es el más grande del mundo y está ubicado en nuestro país.</p> <p>El páramo de Sumapaz no solo tiene gran importancia por su riqueza hídrica, su flora y fauna única, sino que también tiene una gran importancia cultural. Para los aborígenes muiscas fue considerado como un lugar sagrado al que los seres humanos no debían perturbar y estaba asociado a la creación y el origen del hombre. Se prevé una avalancha de proyectos minero energéticos en la región del Sumapaz, el páramo de Santurbán y las montañas del suroriente antioqueño, sumado a la incursión del “Fracking” generando múltiples amenazas a los ecosistemas. Actualmente, en 22 de los 34 páramos de Colombia los procesos licitatorios con empresas multinacionales interesadas en extraer minerales del subsuelo avanzan rápidamente.</p>	<p>A. Páramos que se encuentran en grave riesgo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Santurbán: Tiene ochenta y un mil hectáreas, gravemente amenazado por el desarrollo de minería y agricultura. • Pisba: abastece de agua las poblaciones de Tasco, Boyacá, pero se ha visto afectada la calidad y cantidad de agua debido a la contaminación y degradación del suelo a causa de la explotación de carbón”. • Almorzadero: afectado en casi un sesenta y cuatro por ciento, la causa más importante por la agricultura. • Guerrero: pertenece a la sabana de Bogotá sufre deforestación y pérdida de páramo debido a la explotación de carbón. • Cajamarca: amenazado por la tala, el desarrollo de minería ganadería y agricultura. • Las Hermosas: en el análisis de noventa y nueve mil hectáreas se destaca entre las actividades que están acabando con este ecosistema: la explotación de oro, quema para desarrollo de ganadería y la caza de animales silvestres. <p>B. Impacto de la explotación minera desarrollada en los páramos</p> <p>El Gobierno nacional tiene la esperanza puesta en la actividad minera para impulsar su crecimiento económico. La expedición de licencias ambientales en zonas de páramo ha sido la constante en los últimos años, esto con el fin de incentivar la inversión extranjera en el país. Lamentablemente nuestra legislación en materia ambiental ha sido escasa, y los gobiernos de turno han estado llenando estos vacíos con decretos reglamentarios que benefician a un sector económico, pero que van en detrimento de lo que en el futuro podría ser nuestro único y más valioso recurso:</p> <p>El agua, indispensable para la vida del planeta y de todos los que lo habitamos. En el 2008, se realizaron solicitudes en zonas de páramo, y la Defensoría del Pueblo reportó que para 2010 se habían otorgado 391 títulos mineros para la explotación de oro y carbón en áreas de páramo, representadas en 108.972 hectáreas.</p> <p>El desarrollo de la actividad minera como estrategia económica del país ha traído consigo grandes problemas de carácter ambiental, sin que hasta el momento nadie se haga responsable por ello. La explotación minera está cimentada de manera importante en la explotación de oro, carbón y en la extracción de materiales de construcción, la explotación de minerales en estas áreas ecosistémicas ha generado grandes problemas ambientales; hablamos de la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas con mercurio y cianuro, la pérdida de flora y fauna nativa, y la destrucción de la armonía del paisaje. Esta situación sin duda, ha generado innumerables casos de conflictos socioambientales, y por supuesto, pasivos ambientales y daños a perpetuidad que no pudieron ser evitados y que a la fecha, tampoco se ha logrado su identificación dada la orfandad que existe en el sistema sancionatorio colombiano que una flaquea en la identificación y judicialización de las empresas e individuos que generan daños al ambiente.</p>
<p>3) SOBRE LOS PASIVOS AMBIENTALES</p> <p>El concepto de pasivo ambiental surge bajo la lupa económica del principio “polluter pays”, el que contamina paga. Así, surge el pasivo ambiental como una obligación basada en que el responsable debe pagar por el daño que causa al medio ambiente a través de sus actividades. De acuerdo con (European Commission, 2000⁷) el pasivo ambiental conocido como “environmental liability”, tiene como objetivo hacer que el causante del daño ambiental pague por remediar el daño que ha causado. Pese a que la regulación ambiental establece normas y procedimientos destinados a preservar el medio ambiente, no todas las formas de daño ambiental pueden remediarse mediante pasivos.</p> <p>Para que este último sea efectivo debe haber uno o más actores identificables que sean responsables por la contaminación, el daño debe ser concreto y cuantificable; y se hace necesario establecer un vínculo causal entre el daño y el (los) contaminante (s) identificado(s).</p> <p>A pesar de no existir una definición oficial y legislativamente aceptada de pasivo ambiental en nuestro país, entre 1999 y el 2000 el Ministerio del Medio Ambiente realizó un taller con el fin de discutir procedimientos para la gestión de los pasivos ambientales. En dicho taller se revisó y concluyó la siguiente definición de pasivo ambiental⁸:</p> <p><i>“Es la obligación legal de hacer un gasto en el futuro por actividades realizadas en el presente y el pasado sobre la manufactura, uso, lanzamiento, o amenazas de lanzar, sustancias particulares o actividades que afectan el medio ambiente de manera adversa”.</i></p> <p>Asimismo, en el año 2015 en el marco del “Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia”, se contrató a la empresa INNOVACIÓN AMBIENTAL – INNOVAS.A.S.E.S.P. (Contrato de consultoría 374 de 2015), para presentar la “propuesta integral de selección de las alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los Pasivos Ambientales en Colombia”. En este documento se planteó la siguiente definición⁹:</p>	<p><i>“Pasivo Ambiental es (son) el (los) Impacto(s) ambiental(es) negativo(s) ubicado(s) y delimitadas geográficamente, que no fue o fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente.”</i></p> <p>Según el informe más reciente conocido por el Congreso en (MADS, 2018)¹⁰, en Colombia la situación referente a los pasivos ambientales se encuentra en una etapa inicial, con una gran cantidad de definiciones propuestas por diferentes autores. La definición consignada en el mencionado documento afirma que:</p> <p><i>“los pasivos ambientales son los impactos ambientales negativos ubicados y delimitados geográficamente, que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente”.</i></p> <p>Por otra parte, se esclarece el concepto de Pasivo Ambiental Huérfano cuando en la investigación adelantada por las autoridades se logra establecer que el impacto negativo corresponde a un pasivo ambiental, pero no se logra determinar quién es el responsable de haber causado el impacto ambiental negativo” (Innova, 2016¹¹ en MADS, 2018).</p> <p>Asimismo, en el marco del estudio realizado por (Innova, 2016) para (MADS, 2018), fue solicitada información a 170 instituciones entre autoridades ambientales, institutos de investigación, otras entidades de gobierno y sectores de la academia, de sitios con sospecha de pasivos ambientales; los datos obtenidos fueron un total de 1.843 registros. La Figura 1 muestra dichos registros categorizados por sector.</p>

⁷ European Commission, E. (2000). *White Paper on environmental liability*. Italy: Office for Official Publications of the European Communities.

⁸ Ministerio del Medio Ambiente, MMA. DEFINICIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente, MMA

⁹ Innovación ambiental (INNOVA). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los “Pasivos ambientales en Colombia”. Innovación ambiental (INNOVA) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia

¹⁰ MADS, A. P. (2018). Propuesta de priorización de áreas para la gestión de pasivos ambientales en Colombia.

¹¹ Innova. (2016). Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia. Contrato de Consultoría No 374 de 2015.

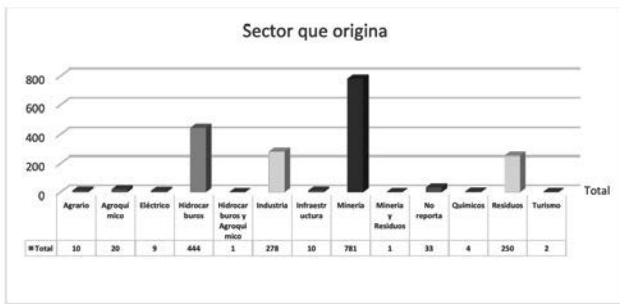


Figura 1. Sector que origina, para 1843 registros que forman la matriz base. Fuente: (Innova, 2016) para (MADS, 2018),

Dentro de las trece categorías definidas, los hidrocarburos, con 444 registros, es la segunda actividad con mayor cantidad de pasivos ambientales identificados después de la minería. Es importante aclarar, que de acuerdo con lo consignado en la propuesta de Innova (2016) y la información recopilada a la fecha, no es posible determinar de manera certera los pasivos ambientales y los pasivos ambientales huérfanos que existen en el país.

No obstante, y para efectos de presentar los datos más actualizados posible en la construcción de esta exposición de motivos, nos permitimos mencionar lo manifestado por el MADS mediante comunicación MIN 1000-2-00123 del 9 de febrero de 2021. En esta comunicación se informa que hay un listado de “sitios de sospecha para configurarse como pasivo ambiental” en todo el país, pero aun NO hay claridades en su identificación, magnitud y responsable; es decir, esta lista no ha sido validada en territorio por tanto no se sabe a ciencia cierta el tipo y la magnitud de los daños que se han causado. De acuerdo con este listado, el país tiene un total de 5111 áreas con sospecha de constituir un pasivo ambiental. La distribución por actividad se presenta para minería, hidrocarburos y contaminación por residuos sólidos, exclusivamente. Por ejemplo, en el caso de la minería se reportan un total de 1842 eventos, siendo los departamentos de Norte Santander, Boyacá y Cauca los que más reportan sospechas de pasivos. Por su parte, la actividad petrolera reporta 1338 sitios con sospecha principalmente en los departamentos de Norte de Santander, Santander y Nariño. Finalmente, el reporte de residuos sólidos muestra 1281 eventos concentrados principalmente en los departamentos de Antioquia, Boyacá y Nariño. Cabe mencionar, que, dentro de lo presentado por el MADS, no se presentó información relacionada con otras actividades como la industria agropecuaria, grandes centrales hidroeléctricas, clave también dentro de esta discusión.

A pesar de estos esfuerzos por generar una definición de pasivos ambientales propicia para Colombia, no existe hasta el momento una definición única y específica y legislativamente aprobada. De hecho en varias ocasiones se ha propuesto la necesidad de que los pasivos ambientales sean definidos y delimitados, de tal forma que sea posible su gestión técnica, económica y jurídica¹².

Sin importar el origen de los diferentes pasivos ambientales, el o los responsables de estos podrían ser personas o entidades “públicas, privadas o mixtas”; además, sin importar de donde provengan, estos pasivos generan riesgos para la salud de las personas, los ecosistemas y los servicios ambientales que estos prestan; Algunos de estos riesgos son¹³:

- “Riesgos sobre la salud humana por la exposición de comunidades a contaminantes de pasivos ambientales.”
- Deterioro de bienes y servicios ambientales (agua, aire, bosques, biodiversidad, suelo, salud ambiental) en ecosistemas estratégicos.”
- Sobre-costos para la actual sociedad que debe asumir los costos derivados de pasivos ambientales y por efectos sobre la salud humana causados por generaciones actuales o anteriores.”
- Sobrecostos para las generaciones futuras que deberán cargar con los efectos de los pasivos ambientales y pagar por la recuperación de los bienes y servicios ambientales y por los efectos sobre la salud humana causados por generaciones actuales o anteriores.”

La Contraloría General de la República (CGR), la Universidad Externado de Colombia y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) coinciden en la necesidad urgente de reglamentar los pasivos ambientales en el orden jurídico nacional. La CGR habla de incorporar un marco normativo en materia de pasivos, daño y compensaciones ambientales que permita que quienes los generen asuman la responsabilidad y no se traslade al Estado. La EAE indica la necesidad de localizar y clasificar los pasivos, subsanar los que se encuentran en el territorio y establecer que los explotadores los gestionen adecuadamente. La U. Externado a su vez plantea que se debe implementar una política para la recuperación de las zonas degradadas por la minería. Si bien se refiere a este mismo aspecto, el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia -GDIAM establece la necesidad de contar con una Guía de Restauración de zonas degradadas, propuesta no vinculante pero que le apunta en la misma dirección de evitar la configuración de pasivos ambientales asociados a minería¹⁴.

¹² Ministerio del Medio Ambiente, MMA. DEFINICIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente, MMA

¹³ Ibidem 6

4) EL TRÁFICO ANIMAL: CONTEXTO COLOMBIANO

La magnitud del tráfico de vida silvestre es tan importante que se convierte en el tercer comercio ilegal después del tráfico de drogas y armas (Giovannini, 2000 en Cruz-Antia y Gómez J.R., 2010¹⁵), al generar cerca de US\$300 billones al año (en 2005, tendiendo a crecer) (Roe, 2008 en Cruz-Antia y Gómez J.R., 2010). La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres [CITES] incluye un total de 574 especies colombianas, 34 de las cuales están en el Apéndice I, 528 especies en el Apéndice II y 12 especies en el Apéndice III (CITES, 2010) (Cruz & Gómez, 2009¹⁶).

La riqueza de la vida silvestre de Colombia ha hecho irresistible esta actividad para los traficantes ilegales de animales. El comercio de animales protegidos es la tercera industria ilegal más grande de Colombia después del narcotráfico y la trata de personas (y ocupa el cuarto lugar mundial, tras el tráfico de drogas, armas y personas). Aves exóticas, monos, ranas, tortugas, pitones: animales que son buscados ya sea como mascotas, por su carne, presuntos atributos afrodisíacos o por su piel son cazados ilegalmente. Según las cifras más recientes, tan solo en 2017 los funcionarios colombianos y grupos de rescate de la vida salvaje recuperaron a más de 23.000 animales de los traficantes. Un sinnfin de animales (varían los cálculos de cuántos) han sido embarcados por cielo, mar y tierra desde sus hábitats para el entretenimiento o consumo humano, tanto dentro como fuera de Colombia. Los traficantes usan muchas de las mismas técnicas y rutas de escape —camino, túneles y vías secundarias— creadas por los narcotraficantes durante la época de esplendor de Pablo Escobar.” (Nieves, 2019¹⁷).

Cifras del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible indican que en 2017 fueron incautados 23.605 animales, muchos de los cuales fueron sacados de su hábitat para ser vendidos en el exterior. Del triste conteo de las 10 especies colombianas más traficadas dentro y fuera del país figuran la tortuga hicoetea (*Trachemys callirostris*), la tortuga morrocoy (*Chelonoides carbonaria*), la iguana, el periquito bronceado (*Brotogeris jugularis*) y la lora común (Amazona ochrocephala). También hacen parte de la infame lista la cotora cheja (*Pionus menstruus*), la ardilla (*Notosciurus granatensis*), el titi gris (*Saguinus leucopus*), el mico maicero (*Cebus albifrons*) y las ranas venenosas (*Dendrobatidae* spp). Solo en Bogotá, entre enero y julio de ese año “se han realizado 35 operativos de control al tráfico de fauna silvestre en los que se han recuperado 382 animales, acciones que si se suman a las que se adelantan a diario en la ciudad dan un total de 3.600 individuos rescatados. Datos oficiales dejan en evidencia que entre 2016 y lo que va de 2019 han sido recuperados por las autoridades más de 10.000 especímenes en la capital; a pesar de que el tráfico de fauna silvestre es un delito ambiental en Colombia que puede acarrear multas de hasta

3.600 millones de pesos (un millón de dólares) y penas privativas de la libertad por hasta nueve años, los delincuentes hacen caso omiso a la ley” (Polanco, 2019¹⁸).

El tráfico ilegal de especies silvestres en Colombia afecta a 234 especies de aves, 76 de mamíferos, 27 de reptiles y 9 de anfibios. En cuanto a la flora, especies con un alto valor comercial a nivel nacional e internacional, por ejemplo: el cedro y el guayacán, así como plantas ornamentales como: el cactus y las orquídeas son altamente apreciadas por coleccionistas privados, lo que aumenta la problemática de pérdida de la biodiversidad. Sin duda, una de las causas del aumento considerable del tráfico ilegal de especies en Colombia se debe a dos razones fundamentales: La primera razón a su escandalosa pobreza, y la segunda razón a su prestigiosa ubicación geográfica que lo hace uno de los países más megadiversos del planeta en cuanto a su biodiversidad. La práctica del tráfico ilegal de especies afecta directamente a la biodiversidad del país, originando desequilibrios medio ambientales y dichos desequilibrios hacen que la Madre Tierra se enferme” (Arango & Carmona, 2011¹⁹).

Procesos como la deforestación, desertización, la expansión de la frontera agrícola y el comercio de fauna y flora silvestre en el país, han generado la reducción de la biodiversidad nacional, siendo el comercio una de las problemáticas de mayor influencia, exportándose no solo los animales silvestres sino también sus productos y derivados de los mismos. Como resultado de las presiones directas e indirectas de las poblaciones silvestres, varias especies colombianas se encuentran actualmente bajo algún grado de amenaza, de las cuales 345 se registran en el libro rojo de la UICN (2000). Se han identificado bajo alguna categoría de amenaza 143 especies de aves, 76 especies de mamíferos, 18 especies de reptiles, 3 especies de anfibios y 38 especies de peces continentales y marinos 66. En torno a esta temática se han venido consolidando instrumentos legislativos que permitan brindar los recursos ambientales, pero la situación aún requiere de esfuerzos teniendo en cuenta factores como la falta de recursos para efectuar y aplicar la legislación, desvíos legales a la legislación existente y la falta de voluntad política y opciones para el manejo” (Lopez, Rodriguez, & Gonzales, 2012²⁰).

En Colombia no se tienen estadísticas completas pero se asume que el volumen de tráfico es de gran magnitud y los mismos funcionarios de las CAR estiman que el total de decomisos puede estar entre el 1 y el 10% de lo comercializado y tal como sucede con otros mercados ilegales, la cuantificación y control eficiente del tráfico de fauna, se convierte en un problema más costoso y menos factible que el mantenimiento de estrategias de mercadeo legal (Baptiste et al., 2002²¹).

¹⁵ Cruz-Antia y Gómez J.R. (2010). Aproximación al uso y tráfico de fauna. Bogotá (Colombia), Volumen XIV No. 26, enero-junio de 2010

¹⁶ Cruz, D., & Gómez, J. R. (2009). Aproximación al uso y tráfico de fauna silvestre en Puerto Carreño, Vichada, Colombia.

¹⁷ Nieves, E. (2019). NEW YORK TIMES. Obtenido de <https://www.nytimes.com/es/2019/05/03/espanol/america-latina/colombia-trafico-de-animales.html>

¹⁸ Polanco, C. (2019). el COLOMBIANO. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/colombia/colombia-victima-de-las-millonarias-garras-del-trafico-ilegal-de-animales-LH11439543>

¹⁹ Arango, S. E., & Carmona, J. E. (2011). Reflexiones bióticas acerca del tráfico ilegal de especies en Colombia. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/rbv/11n2/v11n2a11.pdf>

²⁰ Lopez, N., Rodriguez, C., & Gonzales, D. (2012). REVISIÓN DE LA NORMATIVA ACTUAL DEL COMERCIO DE FAUNA SILVESTRE EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO CON ESPAÑA.

²¹ Baptiste, L.G., R. Polanco, S. Hernández y M.P. Quiceno. 2002. Fauna silvestre de Colombia: Historia económica y social de un proceso de marginalización. pp. 295 – 340. En: A. Ulloa (ed.)

• **Convenios anti tráfico animal**

Según la Convención, los estados que no toman medidas para proteger las especies en peligro de extinción están sujetos a una creciente presión internacional, que en última instancia puede dar lugar a sanciones comerciales. El trabajo de la UNODC en la lucha contra la delincuencia ambiental abarca iniciativas locales, regionales y mundiales. La Oficina es miembro del Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICCWC), una asociación entre la Secretaría CITES, INTERPOL, UNODC, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Aduanas (OMA). El ICCWC trabaja para brindar apoyo coordinado a las agencias nacionales de aplicación de la ley de vida silvestre y a las redes subregionales y regionales relacionadas. A mediados de 2012, la UNODC, en colaboración con otros miembros del ICCWC, desarrolló el Kit de herramientas de análisis de delitos contra la vida silvestre y los bosques, cuyo objetivo es ayudar a los gobiernos a identificar las fortalezas y debilidades de sus respuestas de la justicia penal a los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Las ONG internacionales como WWF también son clave para presionar a los gobiernos para que actúen en mayor medida contra los delitos ambientales y colaborar con ellos en temas de conservación. También crean conciencia entre el público en general a nivel global y local e impulsan el debate en torno a estas preocupaciones” (UNODC).

• **La situación de tráfico animal en las regiones y la gestión de las autoridades ambientales**

Como parte de la construcción del presente proyecto de ley y con el propósito de contar con un diagnóstico claro de la situación actual en el país en materia de tráfico animal, elevamos varias solicitudes al total de las Corporaciones Autónomas Regionales constituidas en el país, al Ministerio de Ambiente y a otras autoridades competentes, para que informaran de manera precisa detalles relacionados con el cumplimiento de la Resolución 2064 de 2010. Por la cual se reglamentan las medidas posteriores a la aprehensión preventiva, y sobre los Centros de Atención y Valoración (CAV), hogares de paso u otra figura para la disposición temporal y final de animales, para saber cómo y quién opera o administra los mismos y cuáles son las principales dificultades que se han presentado para la operación. Frente a este aspecto, encontramos profundas coincidencias en cuanto a las dificultades que existen para hacer un control y seguimiento juicioso de las especies que se incautan y son recibidas dentro de los CAV. Asimismo, encontramos también como común denominador la falta de articulación institucional y la imposibilidad de contar con un sistema de registro claro, estandarizado y de fácil manejo y acceso que permita centralizar toda la información que es recabada dentro de todo el proceso de incautación, manejo y liberación de especies. A continuación, resaltamos las preocupaciones manifestadas por las Corporaciones:

- El Acta Única de Control al Tráfico de Flora y Fauna Silvestre (AUCTIFFS) debe ser modificada en muchos apartados y a la fecha no se ha logrado este proceso. Mejorar la información, establecer nuevas casillas, organizar la cadena de custodia.
- El MADS no ha podido establecer el Portal de Información sobre Fauna Silvestre (PIFS) a la fecha y la información no se registra en un portal único.

- Falta de presupuesto, indicando que en algunos casos solo se llevan a cabo un par de pruebas clínicas a discreción del veterinario, así como dificultades en tareas de seguimiento después de las liberaciones debido a la necesidad del desplazamiento de personal hacia los sitios en el tiempo que corresponde.
- Las mayores dificultades se dan en la disposición final de las especies al no haber articulación con otras instituciones.
- Ausencia a nivel nacional de centros de rehabilitación de fauna silvestre especializados en las especies más comunes en el tráfico ilegal ubicados en sus regiones de origen tales como loros, guacamayos, tortugas y primates.
- Apoyo por parte de orden nacional para la creación de plataformas de fácil consulta, gratuitas y de orden nacional que registre y consulte experiencias de manejo en fauna silvestre.
- Mayor facilidad para empalmes interinstitucionales, de manera que se facilite los destinos finales de los animales en los casos especialmente de animales cuya distribución geográfica no corresponde a los departamentos donde se incauta.
- Dificultad de acceso a todas las localidades y puntos de tránsito de especies, debido a la configuración ecosistémica y geografía compleja, así como limitaciones de capacidad operativa del equipo humano.
- Existen limitaciones importantes de información disponible para la toma de decisiones de disposición final con completa certeza de no daño o mínimo daño – riesgo para los especímenes y el sistema ecológico. Información de las poblaciones receptoras, por ejemplo, en la amazonia colombiana es insuficiente.
- Algunas figuras para la disposición definitiva de fauna son casi imposibles de activar dado el rigor que se exige para su aplicación, ejemplo: la red de amigos de la fauna (de la redacción no es claro quiénes pertenecen) y las reubicaciones son bajas debido a que hay pocos cupos en los zoológicos.

En el siguiente cuadro, se presenta un resumen de las estadísticas más representativas respecto a los siguientes parámetros: fauna recuperada durante el 2019, tipo de procedimiento realizado para su recuperación, clase taxonómica. Los resultados presentados corresponden a 18 de las 33 Corporaciones que existen actualmente en el país. Las restantes no allegaron respuesta o no respondieron a los cuestionamientos esbozados dentro del derecho de petición

CAR	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA
TIPO PROCEDIMIENTO	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA
•	NR	76	76	76	76	76	76	76	76	76	76	76	76	76	76	76	76	76

Tabla 2. Animales incautados año 2019

(NR): No reporta. La Corporación no entregó la información que le fue solicitada.
 (i) No la información enviada no contiene este tipo de reporte.

La tabla 3 permite observar que en 11 de las 18 Corporaciones Autónomas que dieron respuesta a la petición elevada desde el Congreso de la República, es la “Entrega Voluntaria” el tipo de procedimiento más común en la recuperación de fauna silvestre. Cornare, Corpocaldas, y la CAM muestran recuperaciones de este tipo por encima del 90%. En cuanto a incautaciones y decomisos son las Corporaciones Corpomojana, Cortolima las que mayores porcentajes reportan, mientras que los rescates fueron reportados en porcentajes significativos por CRQ y Cormacarena.

Por su parte, el reporte de las clases taxonómicas refleja que son las aves el tipo de fauna más incautada por las Corporaciones Autónomas, con los mayores porcentajes en 14 de las 18 corporaciones que reportaron. Solo la CDA, Corpomojana, la CSB y Cardique, reportaron un mayor porcentaje de recuperación de reptiles. En cuanto a mamíferos, la CRC, la CDA y Corpamazonia reportaron recuperaciones de este tipo por encima del 30%. Finalmente, este reporte de clases taxonómicas dejó ver que hay otros tipos de fauna incautada en menor proporción en algunas corporaciones, entre las que se listaron peces, anfibios, roedores y primates.

Finalmente, la Policía Nacional reporta en respuesta al derecho de petición enviado desde el Congreso de la República a este respecto, que durante el periodo 2015 – 2019 fueron incautados por parte de su institución 18.408 especies de fauna, de las cuales 5.176 son aves, 2695 mamíferos y 10.538 reptiles.

Ahora bien, en materia de sancionatorio ambiental, las Corporaciones reportaron el total de procesos sancionatorios que fueron abiertos y el total de sancionatorios impuestos en el periodo comprendido entre 2015 y 2019 en cada una de las Corporaciones. Los resultados presentados corresponden a 22 de las 33 Corporaciones que existen actualmente en el país. Las restantes no allegaron respuesta o no respondieron a los cuestionamientos esbozados dentro del derecho de petición.

Tabla 3. Procesos sancionatorios y sanciones impuestas (2015 – 2019)

#	CAR	# de Sancionatorios (2015-2019)	# de Sanciones
1	CAR Cund.	265	42
2	Corpomag	4	NE
3	CAM	149	103
4	Corpoamazonia	51	21
5	Cormacarena	75	38
6	Carder	239	85
7	Cardique	49	4
8	Corantioquia	43	NE
9	Cornare	61	36
10	Corpocaldas	14	3
11	Corpocesar	14	2
12	Corpoguvio	15	14
13	Corpomojana	13	10
14	Cortolima	734	495
15	CRA	61	49
16	CSB	18	18
17	CVC	128	47
18	CVS	337	133

#	CAR	# de Sancionatorios (2015-2019)	# de Sanciones
19	Corpoboyacá	21	0
20	CRC	14	8
21	CDA	29	26
22	CDMB	0	0
TOTAL		2069	1134

NE* No especifica. Dentro del reporte entregado solo mencionan el total de sancionatorios abiertos, pero no especifican cuántos de estos emitieron algún tipo de sanción.

De la información solicitada a las corporaciones autónomas regionales, en general encontramos que las sanciones impuestas con ocasión de la práctica de tráfico ilegal son en su mayoría decomisos definitivos, multas y trabajo comunitario. Del total de respuestas recibidas las cifras un total de 2069 procesos sancionatorios realizados entre 2015 y 2019 de los cuales 1134 derivaron en imposición de sanciones. Llama la atención las altas cifras de Cortolima y Carder, con un gran número de procesos abiertos y sancionados. Esta situación puede obedecer a las grandes brechas que existen entre corporaciones, especialmente las relacionadas con mayores presupuestos y mayor número de personal disponible para esta labor.

No obstante lo anterior, y como ya lo mencionamos dentro del listado de vacíos y falencias que tiene el cumplimiento de la Resolución 2064 de 2010, no es posible determinar con certeza a qué se deben estas diferencias no solo en materia de sancionatorio ambiental, sino en número de especies incautadas en cada territorio.

Finalmente, y basados en la respuesta de la Fiscalía General de la Nación, podemos identificar vacíos en materia de sancionatorio ambiental. La Fiscalía reporta en todo el país tan solo 63 investigaciones distribuidas en las ciudades de Bogotá (27), Barranquilla (19), Cali (9), Bucaramanga (3), Medellín (1) y Neiva (1). La Fiscalía indica que 42 de las 63 se encuentran en etapa de indagación, 16 en juicio, 3 en investigación y 2 en ejecución de penas. Es clave señalar que la desprotección de la fauna se ve reflejada en la baja cantidad de investigaciones en materia de tráfico, incluso en el marco de lo penal, y no parece corresponder con las sanciones administrativas que no en pocos casos debían tener consecuencias penales.

- **Profundización del problema: consecuencias**

El problema del tráfico ilícito de especies a nivel global tiene repercusiones no solo en el plano ambiental, sino que se extiende a la esfera social y económica, sin encontrar el eco necesario para generar medidas drásticas que frenen la problemática. Es así como, al leer el informe Geo-2000 del P.N.U.M.A. (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), referenciado por Marcos (2001) citado en (Arango & Carmona, 2011²²), donde se enuncian los principales problemas

²² Julia Edith Carmona, Santiago Eliécer Arango (2011). Reflexiones bioéticas acerca del tráfico ilegal de especies en Colombia. rev. latinoam. bioet. vol. 11 no. 2 Bogotá June/Dec. 2011. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-47022011000200011

ambientales listados por expertos de más de 50 países del mundo, no se encuentra explícitamente mencionado el comercio ilegal de especies, aunque se podría considerar, desde luego, ligado a algunos de los problemas referenciados (pues es sabido, que ninguno de los problemas ambientales es aislado, sino que por el contrario, conforman una red, lo que agrava aún más la situación general del Planeta. Sin embargo, si se hace necesario hacer explícita la referencia al problema del tráfico ilegal de especies y resaltarlo conjuntamente con los demás problemas estos son: El cambio climático, la escasez de agua dulce, la deforestación y desertificación, la contaminación del agua potable, la deficiente gobernabilidad, la pérdida de biodiversidad, el crecimiento y el movimiento de la población, los valores sociales cambiantes, la eliminación de desechos, los contaminantes del aire, el deterioro del suelo, el mal funcionamiento de ecosistemas, la contaminación química, la urbanización, el agotamiento de la capa de ozono, el consumo de energía, la aparición de enfermedades, el agotamiento de recursos naturales, la inseguridad alimentaria, la perturbación del ciclo biogeoquímico, las emisiones industriales, la pobreza, las tecnologías de la información, las guerras y conflictos la disminución a la resistencia a las enfermedades, los desastres naturales, las especies invasoras, la ingeniería genética, la contaminación marina, el agotamiento de las pesquerías, la circulación oceánica, la degradación de la zona costera, los desechos en el espacio, las sustancias tóxicas bioacumulativas, los efectos del Niño y subida del nivel del mar (cfr. Marcos, 2001 citado en (Arango & Carmona, 2011).

Por otro lado, cifras que dan muestra del daño incalculable que genera el tráfico animal fueron las aportadas por el Área metropolitana del Valle de Aburrá (2019²³), indicando que de cada 10 ejemplares que se usa para tráfico ilegal, ocho mueren en el proceso de captura, movilización y venta final. el negocio ilegítimo requiere de silencio absoluto, incluso para los animales. Esa situación favorece el exterminio de muchos ejemplares que nunca llegarán con vida a las lejanas tierras a que se les transporta desafiando el criterio del hábitat natural. Viajan en cajas con compartimentos estrechos donde les llegan la muerte por asfixia. Las condiciones de carga son aterradoras, escondidos para no ser descubiertos, muchas veces no pueden ni respirar. El tráfico prospera ante tanta tolerancia social y sigue la lógica implacable de las ganancias. Las especies más escasas obtienen los mejores precios y son, por tanto, las más cazadas, acentuándose el riesgo de su extinción. una vez cazado y sacrificado el animal, es desmenuzando en diversas partes, o bien conservar su estructura, para así transportarlo para su posterior procesamiento. Otras especies se capturan y se trafican vivas con el objetivo de ser utilizadas como mascotas, alimentos o medicamentos, aunque muchos animales mueren en el viaje. Finalmente, el transporte varía, dependiendo de la fuente y el destino.

Un altísimo porcentaje de los animales que son recuperados a través de incautaciones, decomisos preventivos o rescates, presentan problemas físicos, sanitarios o comportamentales, ocasionados especialmente por las condiciones a las que fueron sometidos durante su captura y tenencia, esto es debido a que la mayoría de las veces las personas que los tienen no saben cuáles son sus necesidades o requerimientos alimenticios, lo cual puede ocasionarles no solo deficiencias

²³ Área metropolitana del valle de Aburrá. (2019). Así se mueven las mafias del tráfico internacional de especies. Disponible es: <https://www.metropol.gov.co/Paginas/Noticias/elmropolitano-ambiental/asi-se-mueven-las-mafias-del-trafico-internacional-de-especies.aspx>

nutricionales sino también enfermedades que los deterioran y les pueden causar la muerte. También por lo general los animales están bajo condiciones extremas de hacinamiento o en espacios muy reducidos, lo que les ocasiona limitaciones físicas y mentales por estrés y depresión, con la consecuente afectación del sistema inmunológico, aumentando la posibilidad de enfermarse; los individuos de la fauna silvestre que están por fuera de su hábitat, ordinariamente están solos o en compañía de individuos de especies diferentes, lo que sumado a su inadecuada dieta alimentaria, desfavorece sus procesos reproductivos. Estos individuos son considerados por especialistas como muertos para la especie (López, Rodríguez, & Gonzales, 2012²⁴).

- **Factores que profundizan la problemática del tráfico animal en Colombia**

Varios ambientalistas, expertos y autoridades ambientales coinciden en afirmar que son muchos los vacíos que existen en el país para poder controlar efectivamente la problemática del tráfico animal. Preocupa la falta de resultados en materia de procedimiento sancionatorio ambiental en varios aspectos: uno, no se ve que se están restaurando los ecosistemas en la mayoría de los casos, dos, no se observa un seguimiento pormenorizado sobre todo en Corpoamazonia en el seguimiento a especies entregadas, tres, preocupa la poca cantidad de procesos penales que existen y tampoco pareciera que el Estado se está constituyendo como víctima dentro de ellos, y finalmente, pareciera que los pasivos ambientales no están siendo de forma debida, por el contrario, cada vez son más y no se conoce responsable ni gravedad del daño. Asimismo, otra de las principales problemáticas es la ineficacia y desarticulación de las entidades ambientales territoriales y centrales para hacer tanto la identificación, caracterización y diagnóstico de las especies incautadas, como su manejo en los centros de atención de fauna. A la fecha en Colombia, no existe un sistema de registro estandarizado que contenga información relativa al tráfico de especies, lo cual de entrada imposibilita la articulación entre entes territoriales. Cada Corporación Autónoma, por ejemplo, tiene sus propios mecanismos de recolección y caracterización de especies de fauna silvestre incautada, así como define las formas en que esta debe ser gestionada para su recuperación y reintegro al ecosistema. Esta información al ser aislada no permite la interoperabilidad, ni el conocimiento generalizado de la situación de tráfico en todo el país al no tener con certeza de los daños en los ecosistemas, riesgo de extinción de las especies traficadas, reduciendo toda posibilidad de acciones estratégicas conjuntas que permitan combatir de forma contundente esta delicada problemática.

Sumado a lo anterior, existen otras problemáticas transversales que recaen directamente en la gestión realizada por las corporaciones autónomas y las autoridades ambientales urbanas. Estas son la baja capacidad de implementación de procesos sancionatorios (administrativos, ambientales, contravencionales y penales) e incidencia en la persistencia en la conducta de traficantes y consumidores finales y la falta de personal idóneo y capacitado para abordar esta problemática, así como falta de herramientas de control y equipamiento tecnológico.

²⁴ Lopez, Rodríguez, & Gonzales, 2012. Revisión de la normativa actual del comercio de fauna silvestre en Colombia: un análisis comparativo con España. Monografía. Corporación universitaria Lasallista. Caldas, Antioquia, 2012.

Por otro lado, y dado que la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Tráfico Ilegal de Especies 2012-2020 finalizó el año anterior, el país necesita de la consolidación de una política Nacional que fortalezca lo planteado en esta estrategia. Esta estrategia, sin embargo, no ha logrado tener la articulación interinstitucional que se ha propuesto y por tanto debe promoverse la política nacional a través de la formulación de un CONPES para que tenga un seguimiento más juicioso y así fortalecer la prevención y trabajar con las comunidades para que no sucumban en la dinámica del tráfico como una alternativa de subsistencia.

- **Animales como seres sintientes**

Sentencias emitidas durante los últimos quince años por jueces de al menos diez países de la región latinoamericana y leyes de protección y bienestar animal sancionadas y reformadas en quince de ellos durante las dos últimas décadas, sugieren el comienzo de una transformación del derecho con respecto a la consideración moral de los animales y su tratamiento jurídico (Padilla, A., 2018²⁵). Toda esta transformación que, a la luz de cambios sociales y culturales y una íntima interacción del animal humano con la naturaleza, ha desarrollado nuevas teorías a cerca de diversas formas de ver y tratar a los animales.

Tales cambios provienen principalmente de nuevas representaciones acerca de qué (o quién) es un animal. Una abundante literatura científica (Bekoff, 2000; Frans de Wall, 2016; Griffin, 2001; Petrus y Wild, 2013; Safina, 2017; Wynne, 2001, etc. citado en Padilla, A., 2018) viene demostrando la existencia de diversas y complejas capacidades cognitivas, sociales, comunicacionales, morales y emocionales en los animales, de las cuales se destaca la de la *sintiencia*. Padilla A., explica que el encuadre más temprano y ortodoxo de la cuestión animal que han hecho los jueces en Latinoamérica se ajusta al marco del discurso constitucional del derecho ambiental. Por lo tanto, la racionalidad que ha orientado la interpretación y decisión judicial en favor de la *fauna* en esta primera posición de la matriz ambiental, es la de un derecho que piensa y opera en clave de especies, densidades poblacionales, disponibilidad de recursos y gestión de acervos fáuticos. Ello se debe a que los animales, o mejor las especies, son considerados exclusivamente desde el punto de vista de la función que cumplen dentro de los ecosistemas, a efectos de su aprovechamiento en beneficio de los seres humanos. En otras palabras, son considerados como meros bienes a preservar, lo que determina su valoración jurídica instrumental. Así pues, no solo prevalece la visión antropocéntrica del ambiente, sino que se restringe su alcance y desarrollo por la aparente angostura de los derechos ambientales.

Por ejemplo, un caso documentado por Padilla A. 2018, menciona que le fueron solicitados a un juez proteger los derechos colectivos a la seguridad, la salubridad, el equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales que estaban siendo vulnerados por la Fundación Instituto de Inmunología de Colombia en sus actividades de captura y experimentación en primates (tráfico ilegal de especies, malas prácticas de liberación de animales posterior a su

²⁵ Andrea Padilla Villarraga (2018). Los animales al derecho. Nuevas concepciones jurídicas sobre los animales en América Latina: de la cosa al ser sintiente. Universidad de los Andes, tesis de doctorado. Bogotá, diciembre 3 de 2018.

uso, maltrato a los animales en cautiverio, inexistencia de un zoológico y de un comité de ética, etc.). El juez protegió los derechos colectivos de los animales silvestres, concretamente los de los primates de la especie *Aotus vociferans*, declarando nula la resolución que le autorizaba a la Fundación a desarrollar tales actividades en el Trapecio Amazónico colombiano. El juez precisó que esta afectación al interés colectivo ambiental se concretaba en la vulneración del bienestar de los animales y que estos son seres capaces de sufrir y dotados de capacidades, lo que exige superar la visión que los considera como meros recursos a disposición de los seres humanos y, evidentemente, adoptar medidas que los protejan de tratos crueles.

Sin embargo, y pese a que inicialmente se protegió mediante una acción popular a esta especie, infortunadamente temas ajenos a la protección ambiental y más bien, circunscritos al tema procesal terminaron revertiendo la decisión, debido a que el proceso finalmente perdió su piso jurídico. Lo preocupante de la situación es que no existe claridad en la priorización de la parte sustancial y la protección ambiental en el marco del proceso, específicamente a este tipo de especies que ya tienen la categoría de vulnerable.

5) OPORTUNIDADES DE MEJORA EN EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL

Han transcurrido más de 10 años desde la expedición de la Ley 1333 de 2019, mediante la cual se estableció el proceso sancionatorio ambiental. Sin embargo, a la fecha muchos son los factores que nos permiten identificar la inmensa cantidad de vacíos y debilidades. Uno de los más importantes es la inexistencia de una entidad absolutamente independiente a cargo del tema, representada en una figura similar a una Superintendencia que se ocupe de la protección ambiental. Esta situación viene haciendo mella en la falta de eficiencia del sistema sancionatorio, al punto que muchos procesos quedan estancados o simplemente al ser menos costoso pagar la multa que afrontar las medidas necesarias para mitigar o prevenir el daño, termina siendo menos problemático ser infractor.

Las situaciones antes descritas son complejas en tanto la Ley 1333 representa el pilar fundamental para dar una respuesta punitiva ante la infracción ambiental que está compuesta por el incumplimiento a la norma y el daño ambiental. Acorde con la Sentencia C-818/05, "(...) es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas..."

De igual manera, la sanción le debe indicar al infractor que la vulneración de la norma trae consecuencias graves que afectan negativamente su situación, por lo que no estará incentivando a violar nuevamente el ordenamiento. Al lado de estos fines preventivos, los fines restaurativos

también deben guiar la acción del Estado en materia sancionatoria ambiental, y por ello en su artículo 4 la Ley nos recuerda que la sanción administrativa en materia ambiental tiene no sólo una función preventiva, su imposición no exime al infractor de cumplir medidas que la autoridad ambiental determine para compensar y restaurar el daño o el impacto causado.²⁶

Con el objetivo de pasar a examinar cada una de las acciones o como las denomina Eduardo Del Valle Mora, "Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental", a continuación se presentan las explicaciones contentivas de algunos de los cambios que se pretenden incorporar, no si dejar antes una reflexión vital en materia ambiental, y es que de la eficiencia del proceso sancionatorio ambiental depende no solo la protección ambiental sino una protección real a la biodiversidad que a la fecha parece encontrarse sólo en el papel, y que con este proyecto de ley sólo se esta dando el primer paso hacia una reingeniería del sistema. Es necesario entonces no perder de vista que se requiere una entidad independiente encargada del tema y que las sanciones ambientales no se conviertan en correctivos que, por sus inmensas falencias, se queden en investigaciones sin fin o sanciones que no reparan, ni compensan ni previenen los daños, o en el peor de los casos, que resulten ser menos costosas que ejecutar acciones reales de protección y por ello se termina incentivando la infracción ambiental.

• **Del daño ambiental**²⁷

"La Ley 1333 de 2009 confunde el concepto de "daño ambiental" con el concepto de "responsabilidad ambiental por daño ambiental" al señalar que habrá daño ambiental cuando quiera que se presenten los mismos elementos de la responsabilidad civil extracontractual, a saber: hecho, daño y relación causal."²⁸ La definición unánime de lo que significa la Responsabilidad Civil nos indica: La responsabilidad civil es la obligación de reparar daños injustificadamente causados o padecidos, ello significa que lo que genera la responsabilidad civil es la obligación de reparar daños injustificadamente causados o padecidos.

El daño es el primer elemento de la responsabilidad civil, si no existe daño hasta allí habrá de llegarse, y es el primer elemento de la responsabilidad civil porque la reparación de daños es el objeto de la responsabilidad civil, y es la finalidad de la función de la responsabilidad civil. El daño debe ser necesario en todo sistema de responsabilidad civil. El daño es necesario; y aun más, puede haber hipótesis que existe culpa, pero no existe daño²⁹. Llenar de contenido el alcance del daño ambiental sería una herramienta clave para fortalecer la finalidad del proceso sancionatorio ambiental.

²⁶ García Pachón María del Pilar (editora). Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2019. p. 17 y 18.
²⁷ Del Valle Mora Eduardo. "Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental". Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018. Consultado en: https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/2354/1/MKA-spa-2018-Oportunidades_de_mejora_del_proceso_sancionatorio_ambiental.
²⁸ Ibid. Del Valle Mora Eduardo. "Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental". p 140
²⁹ Henao Juan Carlos. "El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia. 1998.

"En relación con el concepto de daño ambiental existe un sinnúmero de definiciones; sin embargo, una de las mejores por su simpleza y contundencia es la expresada por Juan Carlos Henao (2000) al distinguir entre daño ambiental puro (el que es objeto del proceso sancionatorio ambiental) y el daño ambiental consecutivo (el que es objeto de discusión en el marco de un proceso de responsabilidad civil extracontractual)".³⁰

La intervención del ambiente genera un impacto pero no todo impacto configura un daño al ambiente, y este límite debe ser impuesto con la definición de daño ambiental que llena de contenido la norma que tantas ambigüedades posee, en ese sentido el referido autor señala el daño ambiental como "el daño ambiental sería aquel que se presente cuando quiera que, con incumplimiento de la normativa ambiental existente, se provoque, contamine, afecte o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, ruidos, depósitos o disposiciones al aire, la atmósfera o demás componentes del espacio aéreo, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas o demás recursos naturales, en tal forma que cause y/o ponga en peligro la salud humana o los recursos fáunicos, forestales, florísticos o hidrobiológicos".³¹

• **De las cuestiones procedimentales.**

En esta instancia es pertinente señalar que no son pocos los casos en los que un proceso sancionatorio ambiental termina siendo demandado y declarado nulo por circunstancias que pudieron solucionarse en el transcurso del procedimiento con la sola garantía del debido proceso. No es un tema menor que los infractores terminen argumentado la falta de oportunidades de contradicción a la par que avanza el eventual daño ambiental. Por ello es clave otorgar esta garantía y zanjar la problemática desde su origen.

"El Consejo de Estado es la corte de cierre de la jurisprudencia contenciosa administrativa la cual establece la jurisprudencia que debe ser revisada y cumplida por las autoridades administrativas, entre ellas las autoridades ambientales"³². Donde se concluye que "La jurisprudencia contenciosa administrativa reconoce la importancia de integrar las Leyes 1437 de 2011 y 1333 de 2009, so pena de desconocer derechos constitucionales como el debido proceso".³³ Se evidencia que desde la promulgación la Ley 1333 de 2009 esta presentó vacíos que fueron suplidos por normas generales como el Código General del proceso y el CPACA³³. No obstante, es evidente que aún hay vacíos que

³⁰ Ibid. Del Valle Mora Eduardo. "Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental". p 141
³¹ Ibid. Del Valle Mora Eduardo. "Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental". p. 142.
³² García Pachón María del Pilar (editora). Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2019. BEJARANO RAMOS, Constanza. El papel de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la aplicación de la Ley 1333 de 2009. p. 463.
³³ Corte Constitucional. Sentencia C-107/04 ALEGATOS DE CONCLUSION-Importancia: Sobre la base de las pruebas incorporadas al proceso, los alegatos de conclusión juegan un destacado papel en orden al mejor entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho. -a favor y en contra -, y por tanto, en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que ampara los intereses en conflicto. Por consiguiente, de una parte, la dinámica de los alegatos de conclusión tiene la virtualidad de facilitar a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad administrativa

no se han subsanado"³⁴, al punto que la falta de unidad de criterio hasta para la aplicación de normas supletivas viene generando serios problemas.

En ese sentido, algunas reformas en materia procedimental representarían un avance en materia de eficiencia del sistema sancionatorio ambiental por lo cual a continuación se procederá a explicar cada una de las oportunidades de mejora que ayudarían a lograr el objetivo. "Cualquier modificación a la Ley 1333 de 2009 debería contemplar la inclusión de la facultad para imponer medidas preventivas a los territorios indígenas, al Ejército Nacional y a la Fuerza Área Colombiana, toda vez que en el primero de los casos resulta vulnerado el principio constitucional a la igualdad de dicho tipo de entidad territorial, y en el segundo, solo dichas fuerzas armadas pueden llegar a ciertas zonas del país en las que las autoridades ambientales, la Fuerza Armada y demás autoridades competentes pueden imponer medidas preventivas"³⁵.

Las condiciones bajo las cuales las autoridades deben formular los cargos a los presuntos infractores se encuentran descritas en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009. Sin embargo, en la práctica se presenta una problemática representada en el hecho que en algunas oportunidades no se formulan los cargos con el detalle de las condiciones de tiempo, modo y lugar e inclusive no se determinan los agravantes, con lo cual el infractor no puede ejercer su derecho de contradicción lo que a la postre podría derivar en un proceso administrativo que declare la nulidad.

"Incluir mención expresa en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009 sobre la formulación de cargos, en la que se señale que la autoridad ambiental deberá, en dicha formulación, incluir igualmente los agravantes de responsabilidad que serían objeto de discusión y análisis frente al presunto infractor, para que este pueda manifestarse sobre el particular y ejercer igualmente su derecho al debido proceso, derecho de defensa, derecho de audiencias y contradicción"³⁶ evitando que futuros procesos ante la jurisdicción contenciosa administrativa terminen por anular los avances del proceso sancionatorio ambiental.

Es necesario derogar y dejar sin efectos el inciso segundo del artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, en tanto su inclusión contribuye más a generar una confusión dentro del trámite que a algún tipo de garantía frente a la eficacia de la protección del ambiente o frente al debido proceso. Contemplar un recurso en efecto devolutivo genera una posibilidad de interpretación, donde conceder un recurso bajo el efecto devolutivo generaría un riesgo para los infractores que

o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas. Lo cual, sin duda alguna, se constituye en hito procesal de significativa importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, al propio tiempo que se atiende a la depuración de la certeza jurídica que requiere el fallador para decir el derecho. Consejo de Estado. Sentencia 08001-23-31-000-2010-00676-01 del 21 de junio de 2018. MP: Carlos Enrique Moreno Rubio; Sección Primera. Sentencia 50001-23-33-000-2015-00234-01 del 13 de mayo de 2018. MP: Hernando Sánchez Sánchez.
³⁴ García Pachón María del Pilar (editora). Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2019. BEJARANO RAMOS, Constanza. El papel de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la aplicación de la Ley 1333 de 2009. p. 509.
³⁵ Del Valle Mora Eduardo. . Op. Cit., p. "Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental". p 144.
³⁶ Ibid. Del Valle Mora Eduardo. "Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental". p 145 y 146.

decanaría en inseguridad jurídica, en tanto se verían enfrentados a sufrir los efectos de la sanción a pesar de haber recurrido las decisiones³⁷.

En lo que atañe a las notificaciones, es necesario señalar que no existe uniformidad en la forma de notificar por parte de todas las autoridades ambientales, razón por la cual es necesario generar una articulación efectiva con las normas procesales generales, uno de los ejemplos que representan esta problemática se encuentra en la notificación del auto de formulación de cargos, en tanto no todas las autoridades ambientales aplican el mismo criterio. Algunas lo realizan “apegados a la literalidad de la norma, intentan notificar el auto de formulación de cargos personalmente, y en su defecto por edicto; mientras que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales intenta –en primer lugar– notificar el auto de formulación de cargos personalmente, y en su defecto por aviso.”³⁸ “Tras casi diez años aplicando la Ley 1333 de 2009, no debería haber disparidad de criterios frente a las notificaciones de los actos administrativos proferidos en el marco del proceso sancionatorio ambiental, sobre todo porque con posterioridad a la expedición de la Ley 1333 de 2009 fue proferida la Ley 1437 de 2011”³⁹, en consecuencia las notificaciones de los actos administrativos derivados del proceso sancionatorio ambiental deben darse conforme a la Ley 1437 de 2011.

Respeto a los alegatos de conclusión existe un vacío legal toda vez que en el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009 al hacer referencia a la culminación de la etapa probatoria y la toma de una decisión no se aprecia que se hable de alegatos de conclusión, lo que sin duda pone en entre dicho el ejercicio del debido proceso. “Una enorme falencia de La Ley 1333 de 2009 es el silencio guardado en relación con la etapa de alegatos de conclusión, una etapa que se considera fundamental en este tipo de procesos, pues allí se permite a las partes hacer una valoración de todo lo actuado, antes de que la autoridad ambiental proceda a tomar una determinación sobre el particular (Álvarez Pinzón, 2014, p. 379)”⁴⁰.

En materia probatoria es necesario “...reconocer expresamente en la Ley 1333 de 2009 que el presunto infractor tendrá derecho a conocer y controvertir oportunamente los medios de prueba que sean producidos por la autoridad ambiental, tales como –por ejemplo– pruebas periciales”⁴¹. En lo que atañe a las pruebas, es necesario regular la confesión en tanto, la “confesión debería ser considerada como un acto solemne con todas las formalidades posibles, y no como ocurre hoy en día, en que no existe ningún tipo de ritual procesal para llevar a cabo la confesión, sino que basta con que confiese una infracción ambiental en un pie de página de un anexo de un informe de cumplimiento ambiental, para después hacerla valer ante la autoridad ambiental”⁴².

³⁷ Ibid. Del Valle Mora Eduardo. “Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental”. p. 145 y 149.
³⁸ Ibid. Del Valle Mora Eduardo. “Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental”. p. 145 y 149.
³⁹ Ibid. Del Valle Mora Eduardo. “Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental”. p. 145 y 149.
⁴⁰ Ibid. Del Valle Mora Eduardo. “Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental”. p. 150 y 151.
⁴¹ Ibid. Del Valle Mora Eduardo. “Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental”. p. 153.
⁴² Ibid. Del Valle Mora Eduardo. “Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental”. p. 150 y 154.

Con el objetivo de configurar verdaderas garantías procesales es necesario “...establecer un término mínimo de duración de la fase de investigación entre la apertura de investigación y la formulación de cargos. Si bien existen razones jurídicas para sostener que en un mismo acto administrativo se pueda dar apertura al proceso sancionatorio ambiental y a la formulación de cargos, dicho exceso de economía procesal, eficacia y eficiencia administrativa puede afectar al presunto infractor al no permitirle solicitar la cesación anticipada del proceso”⁴³.

En lo que respecta a la caducidad es imperativo realizar una reforma en tanto el sistema actual es preocupante un término de 20 años. Se presta esto para un proceso poco eficiente o una investigación eterna que se ve reflejada en el deterioro al medio ambiente y la falta de acción preventiva de las autoridades ambientales. En ese sentido, el término actual de 20 años se aplica bajo dos postulados: señalando que aplica tanto para iniciar el procedimiento como para desarrollar el procedimiento sancionatorio y reseñando que el término de 20 años aplica sólo para iniciar el procedimiento y circunscribiendo el término de investigación una vez iniciada a 3 años, acorde con el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, so pena que caduque la acción.

“El artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 contempla un singular régimen de caducidad de la acción sancionatoria ambiental al señalar que la misma caduca a los veinte años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Así mismo, indica que si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Ahora bien, la principal confusión se presenta al señalar que mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo”⁴⁴. Es por ello que es necesario estructurar y aclarar el tema de la caducidad para evitar que termine convirtiéndose en impunidad para los infractores ambientales de la mano de la falta de un actuar inmediato de las autoridades ambientales dejando de lado la prevención y la reparación efectiva del daño.

“En tal sentido, resulta relevante distinguir entre el término para iniciar el procedimiento (caducidad del derecho a investigar, lo cual conlleva la prescripción de la infracción) y el término para agotarlo (perención del procedimiento), entendiendo que bajo la discusión jurídica propuesta no debería tratarse del mismo término legal”⁴⁵.

Finalmente, no es un tema menor y vale la pena retomar un referente a la participación de ambientalistas y organizaciones dentro del proceso sancionatorio ambiental con la finalidad de consolidar la participación ambiental y en ese sentido es necesario no perder de vista que nuestro país es uno de los que mayores conflictos ambientales posee. Un equipo internacional de expertos

⁴³ Ibid. Del Valle Mora Eduardo. “Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental”. p. 164.
⁴⁴ Del Valle Mora Eduardo. “Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018. Consultado en: [https://bdigital.ueexternado.edu.co/bitstream/001/2354/1/MKA-spa-2018-Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental.pdf](https://bdigital.ueexternado.edu.co/bitstream/001/2354/1/MKA-spa-2018-Oportunidades%20de%20mejora%20del%20proceso%20sancionatorio%20ambiental.pdf). p.168.
⁴⁵ García Pachón María del Pilar (editora). Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2019. Del Valle Mora Eduardo. La caducidad de la acción sancionatoria administrativa ambiental, particular énfasis en el caso de las ocupaciones de cauce. p. 652.

coordinados por investigadores del Instituto de Ciencia y Tecnología Ambiental de la Universidad Autónoma de Barcelona son los creadores del mapa al que se puede acceder en una plataforma interactiva y cuyo nombre es Atlas global de Justicia Ambiental. De los casos que registra la plataforma el mayor número de casos de conflicto documentados son: India (342), Brasil (172), EEUU (152), China (150), México (139) y **Colombia (129)**.

Nuestro país, es uno de los más afectados junto con Brasil y México en América Latina debido a las actividades económicas que desembocaron conflictos ambientales. La región más afectada es la Andina, donde se ve la mayor concentración de extracción de minerales y materiales de construcción de todo el país. Así mismo se ven otras actividades en esta región como la extracción de combustibles fósiles, gestión de agua haciendo énfasis en la construcción de hidroeléctricas, privatización, desviaciones de ríos, entre otros. También se evidencia la biomasa (gestión forestal, agrícola, pesquera y ganadera) y en menor cantidad la infraestructura y ambiente construido, la gestión de residuos, conflictos industriales o servicios y por último el turismo que se ve afectado por la construcción de mega proyectos y los conflictos de biodiversidad.

La segunda región más afectada es la Caribe, principalmente por la extracción de combustibles fósiles, seguido por infraestructura y ambiente construido, gestión del agua, extracción de minerales y materiales de construcción, la biomasa y por último los conflictos de biodiversidad y conservación. La tercera región más afectada es la Pacífica, afectada principalmente por la biomasa (gestión forestal, agrícola, pesquera y ganadera), seguido por la extracción de minerales y materiales de construcción, infraestructura y ambiente construido y por último la gestión de agua.

La cuarta región más afectada es la Orinoquía, principalmente por la extracción de combustibles fósiles y por último la biomasa. Por último, la región de Amazonia es la menos afectada, tiene en mayor cantidad conflictos de extracción de minerales y materiales de construcción y por último en igual cantidad la extracción de combustibles fósiles y conflictos por biodiversidad y conservación del medio ambiente.

Toda esta exacerbación de conflictos socioambientales, terminó llevando a Colombia a ocupar durante el año 2019 -según la organización Global Witness- el puesto número 1 a nivel mundial en muertes a líderes sociales, con un total de 107. Hecho que repudió la ONU a mediados de 2020, pues la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, denunció que la situación en esta materia en el país es la peor desde 2014 y que el Estado no está cumpliendo su labor de defensa de los líderes sociales.

De acuerdo con cifras de INDEPAZ, desde que se suscribió el Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC, hasta la fecha más de 1134 líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados en el país. Actos atroces realizados con el propósito de enviar un mensaje a las comunidades, en el cual la muerte de estas personas es la materialización de lo que le sucede a quienes se oponen a intereses particulares.

Lo anterior da cuenta de que con la firma del Acuerdo de Paz no ha cesado el asesinato de líderes, al contrario, desde 2016 ha habido una explosión de asesinatos e intimidaciones que generan

desesperanza al ser este acuerdo un paso tan importante en la lucha por dejar las armas y conseguir la paz. Esta búsqueda de seguridad de los miles de líderes y líderes del país ha sido un reto debido a que aún hay bastante trabajo por hacer en lo que respecta a la eliminación de bandas criminales y guerrillas que siguen teniendo gran presencia e injerencia en muchos territorios de Colombia. Adicionalmente, las dinámicas poco claras de tenencia de la tierra, cultivos ilícitos, narcotráfico y conflictos socioambientales, son factores que contribuyen al alto número de líderes y líderes sociales asesinados(as).

Otra de las cifras escalofrantes es la de masacres perpetradas. En el 2020 INDEPAZ reportó 91 masacres en todo el territorio nacional, las cuales estuvieron concentradas en Antioquia y Cauca. Y lo que va de 2021 se reportan 10 repartidas entre los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Nariño y Antioquia. La protección de derechos como la salud, la vida, la tenencia de la tierra, la conservación del agua, el medioambiente sano, entre otros, ha significado en el país un riesgo enorme para aquellas personas que toman como su labor el defender a sus comunidades, espacios y modos de vida. Según INDEPAZ, los asesinatos en 2020 se concentraron en comunidades indígenas, campesinas y líderes comunales.

• **De las multas y sanciones: función de la multa.**

“Teniendo en cuenta que no existe una norma específica que establezca la forma como deben disponerse y utilizarse los recursos provenientes de las multas, en el momento de elevar la respectiva consulta a las autoridades ambientales sobre si aquellas tienen una destinación específica para el manejo de los recursos de las penas pecuniarias, encontramos que, de las autoridades que contestaron a las consultas, el 45,8 % manifestó no tener una destinación específica”⁴⁶ No son pocos los recursos que las autoridades ambientales reciben con ocasión de las multas generadas.

AÑO	MONTO RECIBIDO A TÍTULO DE MULTA
2015	COP\$21.191.555.305
2016	COP\$11.907.511.126
2017	COP\$10.865.560.157
Total	COP\$43.964.626.588

Tabla 4. Monto de recursos recibidos a título de multas. Fuente: Amaya Arias, Angela María; Del Valle Mora Eduardo. “La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica”. Universidad Externado de Colombia

⁴⁶ Amaya Arias, Angela María; Del Valle Mora Eduardo. “La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica”. Universidad Externado de Colombia. p. 591 y 592.

“Como se puede evidenciar, estamos hablando de más de cuarenta y tres mil millones de pesos que las referidas autoridades ambientales recogieron a título de multas, sin que hubiese siquiera un uno por ciento por entidad destinado forzosamente a la recuperación y remediación ambiental. De manera que es evidente que los recursos que reciben las autoridades ambientales como sanciones pecuniarias resultan ser una interesante fuente de ingresos para esas autoridades, lo cual implica la necesidad de realizar un llamado para que un porcentaje de las sumas de dinero que se reciben a título de multas pueda (y deba obligatoriamente) ser utilizado y destinado única y exclusivamente al financiamiento y pago de las medidas de remediación y compensación ambiental”⁴⁷.

En ese sentido es clave que exista certeza sobre el cumplimiento de la función propia de la multa que no es otra diferente de atender la infracción ambiental y que en ninguna instancia puede dispersarse en otro tipo de gastos pues su sanción obedece a la reparación en materia ambiental. La “sanción ambiental tiene una función compensatoria encaminada a volver las cosas a su estado anterior, de ser posible, tratando de garantizar la reparación del daño ambiental ocurrido como consecuencia de la infracción administrativa, en particular cuando se trata de un daño ambiental y no de un incumplimiento por acción o por omisión de la normativa ambiental que no implique daño ambiental. No obstante, no todas las sanciones contempladas en la Ley 1333 de 2009, desarrolladas por el Decreto 3678 de 2010 y en la Resolución 2086 de 2010, permiten cumplir esta finalidad compensatoria, a pesar de que la multa (en principio) y la restitución de especies son las que primordialmente podrían cumplir esta función”⁴⁸.

No tiene sentido que se sancione por una infracción ambiental y la sanción no se utilice en reparar la infracción, por esa razón debe dársele una destinación específica a los recursos obtenidos pues esa es su función y a la fecha solo en casos aislados podemos tener esa certeza de la destinación específica como la proveniente de la imposición dada por el orden nacional representada en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, donde el valor pagado por la infracción con ocasión de la multa ingresa a una subcuenta especial del Fondo Nacional Ambiental (Fonam). De manera que a la fecha los recursos provenientes de las multas no están asociados “a reparar y restaurar daños, impactos y/o pasivos ambientales”⁴⁹. Sin embargo, en este caso el Fonam es administrado por el Ministerio de Ambiente con la problemática que trae que se pueda utilizar para emergencias como deslizamientos o emergencias ambientales y la adaptación al cambio climático.

• **Del valor de la multa**

Las multas derivadas del derecho sancionatorio ambiental están lejos de ser un esquema de castigo de forma efectiva a los infractores, lo cual resulta paradójico si tenemos en cuenta la

⁴⁷ Amaya Arias, Angela María; Del Valle Mora Eduardo. “La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica”. Universidad Externado de Colombia. 591 y 592.
⁴⁸ Amaya Arias, Angela María; Del Valle Mora Eduardo. “La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica”. Universidad Externado de Colombia. 593
⁴⁹ Amaya Arias, Angela María; Del Valle Mora Eduardo. “La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica”. Universidad Externado de Colombia. 559.

inmensa cantidad de recursos que poseemos y la gran biodiversidad que se encuentra en nuestro país. Una multa que carece de poder disuasivo es la clara representación de un sistema que no cumple con su objetivo; es claro que se deben aplicar unos mínimos y unos máximos pero en todos los escenarios estas cuantías deben garantizar que sea más costoso cometer la infracción que pagar la multa porque realmente se estaría incentivando de forma indirecta la infracción. En ese sentido, un lineamiento básico para lograr este objetivo es revisar los parámetros de los demás países latinoamericanos con los que compartimos en algunos casos la inmensa riqueza en materia ambiental.

Un criterio “básico de la OCDE afirma que las multas demasiado reducidas llevan a los infractores a preferir pagarlas como un “mal menor”, es decir, que desde el punto de vista económico es necesario preguntarse qué es más rentable para el infractor, si cumplir la norma o pagar la sanción (Safar, 2018)”⁵⁰. En efecto la misma OCDE señala que para calcular las multas en materia sancionatoria se deben combinar una serie de criterios que no se queden en un máximo y que realmente representen un desincentivo.

**TABLA 5
EJEMPLOS DE LÍMITE MÁXIMOS DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS MEDIO AMBIENTALES**

País	Fuente normativa	Monto máximo de la multa	Valor en dólares*
Perú	Ley 29325 modificada por la Ley 30011	30.000 unidades Impositivas Tributarias (uit)	37.444.279,34
Brasil	Ley 9605 de 1998 y Decreto n.º 6.514, del 22 de julio de 2008	Máximo 50.000.000,00 R\$	12.237.206
Panamá	Ley general de ambiente	10.000.000 balboas	10.004.001
Chile	Ley 20.017	10.000 unidades Tributarias Anuales (uta)	8.202.605
Nicaragua	Ley general de Medio Ambiente artículo 160.2	100.000.000 córdobas	2.992.220,22
Argentina	Ley 25612 de 2002 de Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios (art. 44)	10.000 sueldos mínimos	2.790.676,90**

⁵⁰ García Pachón María del Pilar (editora). Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2019. García Pachón, María del Pilar. Efectividad de la multa como instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. p538.

**TABLA 5
EJEMPLOS DE LÍMITE MÁXIMOS DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS MEDIO AMBIENTALES**

País	Fuente normativa	Monto máximo de la multa	Valor en dólares*
	Ley 25916 de 2014 de Gestión de residuos domiciliarios (art. 26) Ley 26331 de 2007 de Bosques (art. 29) Ley 27279 de 2016 de Productos fitosanitarios		
El Salvador	Ley de Medio Ambiente artículo 89***	5.000 salarios mínimos mensuales****	1.520.000
Colombia	Ley 1333 de 2009 artículo 40.	Multas diarias hasta por 5.000 smmlv	1.217.445,25
Paraguay	Ley n.º 5146/2014 Decreto 1837 de 2019	20.000 jornales	270.152,53
México	Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente	50.000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción	260.873,98
Uruguay	Ley 16.122 de 1990 artículo 6.º	5.000 unidades Reajustables (UR)	163.382,70
Costa Rica	Ley gestión integral de residuos artículo 48	200 salarios base	154.675,44
Ecuador	Texto unificado de legislación secundaria de medio ambiente	200 remuneraciones Básicas Unificadas (rbu)	78.800
Honduras	Ley general del ambiente artículo 97	1.000.000 lempiras	40.684,97
Guatemala	Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente artículo 8.º	100.000 quetzales	13.017,29
Cuba	Ley 81 de 1997 artículo 68 y Decreto Ley 200 de 1999	50.00 pesos cubanos	5.000
República Dominicana	Ley general sobre medio ambiente y recursos naturales, artículo 167	3.000 salarios mínimos	584.94

**TABLA 5
EJEMPLOS DE LÍMITE MÁXIMOS DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS MEDIO AMBIENTALES**

País	Fuente normativa	Monto máximo de la multa	Valor en dólares*
Venezuela	Ley orgánica del ambiente, artículo 120 tributarias (UT)	10.000 unidades	23.88
Bolivia	Decreto Supremo 24176 de 1995, artículo 97 b	No identifico	N/A

*Los valores del dólar fueron calculados a la tasa oficial de cada país al 5 de septiembre de 2019. **Este monto está basado en la legislación nacional, pero las jurisdicciones locales pueden ampliarlo. ***Declarado inconstitucional por establecer una categoría de salario inadecuada para ese ordenamiento. **** Se tomó el salario del sector industria, ingenieros azucareros, comercio y servicios. ***** De persistir la infracción, se impondrá una multa correspondiente a una cifra del 3 por 1000 sobre el monto total del patrimonio o activo declarado de la empresa, proyecto u obra.

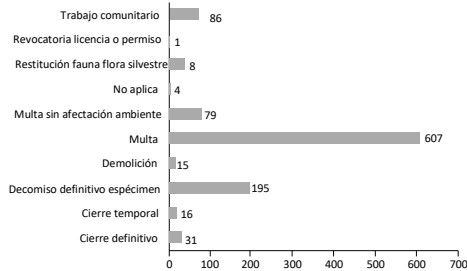
Fuente. García Pachón María del Pilar (editora). Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2019. García Pachón, María del Pilar. Efectividad de la multa como instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. 527.

Como se puede observar en la tabla anterior, se han ordenado los datos de mayor a menor; salvo el caso de Bolivia, en todos los demás procedimientos se establece un extremo máximo imponible, el cual no nos indica más que una amplia variedad de rangos determinantes, el mandato normativo”. “El objetivo no es recaudatoria sino de estímulo negativo hacia aquellos que están dispuestos a vulnerar el orden jurídico” “Ante la crisis ambiental actual, las autoridades ambientales deben responder de manera contundente y objetiva, procurando impulsar a los administrados hacia un mayor acatamiento de las normas.”⁵¹

Lo anterior es clave si tenemos en cuenta que la multa es la sanción administrativa más común utilizada por las autoridades ambientales, tal como se denota en el siguiente análisis realizado por María del Pilar García Pachón, a partir de una revisión del RUIA donde se tomó una base de registros al 4 de septiembre de 2019 y se encontraron 10748 procesos de los cuales se tomó una muestra aleatoria del 10%:

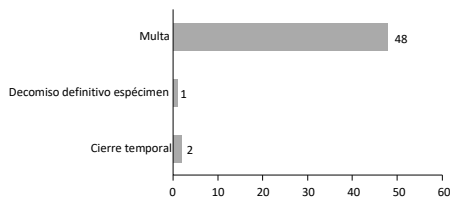
⁵¹ García Pachón María del Pilar (editora). Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2019. García Pachón, María del Pilar. Efectividad de la multa como instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. p. 544.

ILUSTRACIÓN 1
SANCIONES IMPUESTAS EN GENERAL



Fuente: García Pachón, María del Pilar. Efectividad de la multa como instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. p.535.

ILUSTRACION 2
TOTAL, DE SANCIONES IMPUESTAS POR LA ANLA



Fuente: García Pachón, María del Pilar. Efectividad de la multa como instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. p. 535.

Para efectos de graduar la multa, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.
2. La dimensión del mercado afectado.
3. El beneficio obtenido por el infractor con la conducta.
4. El grado de participación del implicado.
5. La conducta procesal de los investigados.
6. La cuota de mercado de la empresa infractora, así como la parte de sus activos y/o de sus ventas involucrados en la infracción". (Resaltado fuera de texto)

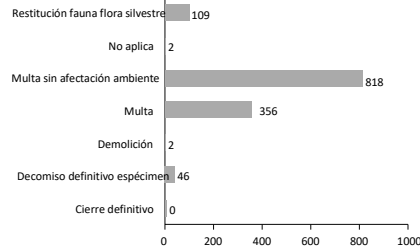
No tiene ningún sentido que se le otorgue más valor al mercado que a los mismos recursos naturales, entendiendo recursos en un sentido amplio, en tanto dependemos de ellos para nuestra propia existencia y es nuestra obligación no solamente su cuidado sino su conservación. Muestra de ello se encuentra en la actual crisis que afrontamos donde la mercantilización e invasión de los espacios propios de la fauna trajo como consecuencia la transmisión de un virus que terminó en la pandemia que afrontamos. No podemos ser ciegos ante nuestra realidad, convivimos con los demás integrantes del planeta por ello nuestra labor debe reorientarse hacia el cuidado que a la postre se reflejará en el cuidado mismo de los seres humanos. Por eso no se entiende esa rezago en su importancia hasta para sancionar a quienes cometan una infracción ambiental.

En ese orden de ideas, es clave contrastar estas dos reglamentaciones para extender su aplicación y realmente desincentivar la infracción ambiental pues como vimos, no solamente es inferior frente a las demás tasadas en países con similares riquezas naturales sino que no se está aplicando para restaurar el daño y para agravar la situación, ni siquiera se está mirando la capacidad económica de sus infractores. Estamos en un punto de no retorno en materia ambiental donde es clave tomar medidas drásticas y efectivas no simbólicas. Lo contrario no solo terminaría en más pasivos ambientales con las consecuencias en la salud pública que traen consigo sino a la extinción de uno de los baluartes de bienestar de la población.

Asimismo, citando a María del Pilar García Pachón "...considero importante contrastar este procedimiento con el que se aplica en materia de competencia desleal; rápidamente podrá verificar el lector que la Ley 1340 de 2009 instauró que por actos o conductas con que faciliten, autoricen, ejecuten o toleren prácticas contrarias a la libre competencia, se podrán imponer a personas jurídicas por cada violación, " multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta la suma de 100.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes o, si resulta ser mayor, hasta por el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor" (art 15). **Si para el 2019 en Colombia el monto máximo de la multa en materia ambiental asciende a US\$ 1.217.445,25, en materia de competencia el monto es de US\$ 26.231.971,58, por lo que no es racional que la afectación al orden medioambiental, o la generación de daño, obtengan del Estado una respuesta sancionatoria tan limitada.**"⁵²

⁵² García Pachón María del Pilar (editora). Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2019. García Pachón, María del Pilar. Efectividad de la multa como

ILUSTRACION 3
TOTAL, DE SANCIONES IMPUESTAS POR LA COORPORACION AURONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA (CAR)



Fuente: García Pachón, María del Pilar. Efectividad de la multa como instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. p 536.

La constante se da en todas las instancias. La multa es la que marca la sanción en materia ambiental pero la existencia de innumerables pasivos ambientales a lo largo del territorio nacional es un indicio en contra de la eficiencia misma de las multas. Ahora bien, atendiendo que al igual que los demás procedimientos sancionatorios en otras competencias el objetivo de la Ley 1333 es el mismo, resulta importante comparar este procedimiento frente a otros que parecieran ser más disuasivos tales como el que se aplica a competencia desleal consignado en la Ley 1340 de 200, donde se reseña en su artículo 25 lo siguiente:

“REGIMEN SANCIONATORIO.

ARTÍCULO 25. MONTO DE LAS MULTAS A PERSONAS JURÍDICAS. El numeral 15 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 quedará así:

Por violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluidas la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, la obstrucción de las investigaciones, el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, **multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por la suma de 100.000 salarios mínimos mensuales vigentes** o, si resulta ser mayor, hasta por el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor.

• **De la capacidad socio económica del infractor**

Finalmente, llama la atención que en materia de proceso sancionatorio ambiental parece no tenerse en cuenta la capacidad económica y en ese sentido se circunscribe a tener como referente factores socioeconómicos sin mediar si quiera alguna herramienta que permita corroborar la capacidad de la entidad que cometió la infracción. En ese sentido la Resolución 2086 establece un conjunto de condiciones para personas naturales y jurídicas que parecen quedarse cortas. A la luz de lo anterior, María del Pilar García Pachón, presentó un análisis referente a las capacidades socio económicas del infractor, a saber:

TABLA 6
CAPACIDAD SOCIOECONÓMICA DEL INFRACTOR

Persona natural		Personas jurídicas	
Nivel sishén	Capacidad de pago	Tamaño de la empresa	Factor de ponderación*
4	0.04	Grande	1.0
5	0.05		
6	0.06		
Desplazados, indígenas y desmovilizados	0.01		

* El factor ponderador se define como la expresión numérica utilizada para calificar las condiciones y características de un atributo.

instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. p. 540.

Para departamentos				Para municipios			
Categoría	Número de habitantes	Ingresos anuales de libre destinación (smiv)	Factor ponderador capacidad de pago	Categoría	Número de habitantes	Ingresos anuales de libre destinación (smiv)	Factor ponderador capacidad de pago
Especial	Mayor o igual a 2.000.000	Más de 600.000	1	Especial	Mayor o igual 500.001	Más de 400.000	1
Primera	700.001-2.000.000	170.001-600.000	0,9	Primera	100.001-500.000	100.000-400.000	0,9
Segunda	390.001-700.000	122.001-170.000	0,8	Segunda	50.001-100.000	50.000-100.000	0,8
Tercera	100.001-390.000	60.001-122.000	0,7	Tercera	30.001-50.000	30.000-50.000	0,7
Cuarta	Igual o inferior a 100.000	Igual o inferior a 60.000	0,6	Cuarta	20.001-30.000	25.000-30.000	0,6
				Quinta	10.001-20.000	15.000-25.000	0,5
				Sexta	Igual o inferior a 10.000	No superior a 15.000	0,4

Fuente: artículo 10. Resolución 2086 de 2010.

Fuente: Artículo 10 Resolución 2086 de 2010 García Pachón, María del Pilar. Efectividad de la multa como instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. p. 540-541.

En ese sentido, acorde con la metodología que reseñó el Ministerio de Ambiente en la imposición de multas “ el titular de la potestad sancionatoria debe aplicar el factor ponderador en la fórmula como único elemento que refleja la capacidad de pago del infractor, lo cual, a nuestro parecer, disminuye ostensiblemente la capacidad de la sanción para generar efectos en ciertos usuarios, sobre todo en aquellos que tienen una alta capacidad de pago.”⁵³

⁵³ García Pachón María del Pilar (editora). Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2019. García Pachón, María del Pilar. Efectividad de la multa como instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. p. 542.

TABLA 7
GRANDES EMPRESAS EN COLOMBIA DE ACUERDO CON SUS INGRESOS

Sector	Ingresos mínimos en uvt	Valor en pesos	Equivalencia en dólares
Sector manufacturero	1.736.565 uvt	\$59.512.082.550	US\$17.617.549,60
Sector servicios	483.034 uvt	\$16.553.575.180	US\$4.900.407,09
Sector comercio	2.160.692 uvt	\$74.046.914.840	US\$221.920.341,87

* El valor de la Unidad de Valor Tributario para 2019 es de \$34.270, o US\$10,14.

Conforme “ al Decreto 1074 de 2015, se le debe aplicar el factor sin importar otras condiciones que puedan su capacidad económica; por tanto, al momento de hacer el cálculo, la multa será ponderada de la misma manera para una empresa con ingresos anuales de \$67.819.935.000.000, como Ecopetrol, que para una empresa que apenas cumpla con el rango de gran empresa por el límite mínimo de sus ingresos el cual es de \$ 59.512.082.550, es decir, el sistema de ponderación actual no podría estimar como relevante la diferencia de \$67.760.422.971.450 entre los valores del patrimonio, para calcular la capacidad del infractor.”⁵⁴ Con lo anterior no es difícil concluir que para una empresa grande el monto máximo de la sanción no representa una sanción realmente representativa por ello es necesario implementar criterios diferenciadores para que se aplique el tema que el que contamina paga, y en ese sentido que represente un porcentaje dentro de su cuota de mercado por haber cometido la infracción ambiental.

Llama la atención que dentro del proceso sancionatorio ambiental no se acudan a herramientas que efectivamente permitan determinar la capacidad económica real tanto de personas naturales como jurídicas, y en ese sentido pareciera que en este caso no se agotan ni se usan todas las herramientas que hacen oponibles las sanciones administrativas como lo son: la inscripción de las sanciones en los certificados de existencia y representación de las empresas; el traslado de las sanciones en caso de fallecimiento de la persona natural al acervo hereditario; la utilización de la información que posee la DIAN; la inscripción de la sanción en las entidades encargadas de la vigilancia de las personas naturales o jurídicas e incluye la utilización de garantías del pago de las sanciones con bienes tanto muebles o inmuebles y pareciera que no existe interoperabilidad que permita evitar que las multas sean evadidas.

⁵⁴ García Pachón María del Pilar (editora). Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2019. García Pachón, María del Pilar. Efectividad de la multa como instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. p. 543.

Asimismo, “se evidenció que existen ciertas falencias en la aplicación práctica de las sanciones que impiden que se ejecuten los fines para los cuales está contemplada dicha sanción ambiental, pues la ejecución de estos fines depende de un elemento patrimonial mas no personal”⁵⁵. “Por ejemplo, se encontró que, al permitir la cesación del proceso sancionatorio ambiental ante la muerte del infractor, se genera la posibilidad de que existan pasivos ambientales que no serán asumidos por persona alguna, en la medida en que quien debía responder ha fallecido, y el patrimonio que pudo haber dejado a sus herederos se vería blindado ante cualquier decisión de la autoridad ambiental que ordene la reparación del daño ambiental causado por el difunto. Lo mismo sucede cuando el presunto infractor no cuenta con recursos suficientes para asumir una multa, pues de acuerdo con la normatividad aquella podrá cambiarse y sustituirse por una sanción de trabajo comunitario, eliminando la posibilidad de cualquier reparación del daño ambiental causado. Para estos casos, se requiere una articulación entre las autoridades ambientales y otras entidades, como podría ser la DIAN, para validar de alguna manera la solvencia económica de los infractores ambientales, al menos de los que estén obligados a declarar renta.

Ahora, en el caso de las personas jurídicas, se encontró que en Colombia las autoridades ambientales ya han empezado a considerar este tipo de situaciones en el ejercicio de la función administrativa que les corresponde, cuando la persona jurídica es investigada y durante el proceso sancionatorio ambiental entra en proceso de liquidación; o cuando la persona jurídica es sancionada y no cuenta con la capacidad económica para asumir la sanción y la medida compensatoria. En estos casos, es necesario determinar entonces quién debe responder por un daño ambiental que hubiese sido causado por las operaciones de una sociedad extinguida, y debe reiterarse la necesidad de validar la aplicación del concepto del levantamiento del velo corporativo”⁵⁶.

En ese sentido, es urgente que se tome materia y se ejerzan medidas de forma inmediata que eviten maniobras dilatorias o evasoras en materia de pago de multas y para ello es indispensable que se verifique la solvencia de los infractores.

ANEXO : Exposición de motivos - Conflicto de Intereses (Artículo 291 Ley 5 de 1992)

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

⁵⁵ Amaya Arias, Angela María; Del Valle Mora Eduardo. “La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica”. Universidad Externado de Colombia.p.594.

⁵⁶ Amaya Arias, Angela María; Del Valle Mora Eduardo. “La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica”. Universidad Externado de Colombia.p.594.

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que toma parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar en la gestión de pasivos ambientales en Colombia. Por lo cual, nos limitamos a presentar algunos posibles conflictos de interés que pueden llegar a presentarse con relación al sector minero y de hidrocarburos o el daño a la fauna silvestre y la biodiversidad, sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades extractivas de minerales e hidrocarburos o posea intereses económicos en la explotación de fauna silvestre que se traduzcan en intereses económicos.

De los honorables congresistas,



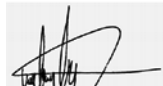
Angélica Lozano
Senadora
Partido Verde



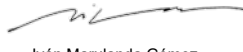
Guillermo García Realpe
Senador
Partido Liberal



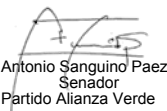
Fabián Díaz Plata
Representante a la Cámara
Partido Verde



Wilmer Leal Pérez
Representante a la Cámara por Boyacá

Iván Marulanda Gómez
Senador
Partido Alianza Verde



Antonio Sanguino Paez
Senador
Partido Alianza Verde



Luciano Grisales
Representante a la Cámara
Partido Liberal

FUENTES DE CONSULTA

- Amaya Arias, Angela María; Del Valle Mora Eduardo. “La función compensatoria de la sanción ambiental y su incoherente aplicación normativa y fáctica”. Universidad Externado de Colombia.
- Arango, S. E., & Carmona, J. E. (2011). *Reflexiones bioéticas acerca del tráfico ilegal de especies en Colombia*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/rlb/v11n2/v11n2a11.pdf>
- Área metropolitana del valle de Aburrá. (2019). Así se mueven las mafias del tráfico internacional de especies. Disponible en: <https://www.metropol.gov.co/Paginas/Noticias/elmetropolitano-ambiental/asi-se-mueven-las-mafias-del-trafico-internacional-de-especies.aspx>
- Baptiste, L.G., R. Polanco, S. Hernández y M.P. Quiceno. 2002. Fauna silvestre de Colombia: Historia económica y social de un proceso de marginalización. En: A. Ulloa (ed.)
- BLUA, 2017. Consultado en: <https://bluavoluntariado.org/blog/temas/conservacion-medioambiente/trafico-de-animales/>
- Corte Constitucional. Sentencia C-107/04 Alegatos De Conclusión.
- Cruz-Antía y Gómez J.R (2010). Aproximación al uso y tráfico de fauna. Bogotá (Colombia), Volumen XIV No. 26, enero-junio de 2010
- Cruz, D., & Gómez, J. R. (2009). *Aproximación al uso y tráfico de fauna silvestre en Puerto Carreño, Vichada, Colombia*.
- Del Valle Mora Eduardo. “Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018. Consultado en: [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/2354/1/MKA-spa-2018-Oportunidades de mejora del proceso sancionatorio ambiental](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/2354/1/MKA-spa-2018-Oportunidades%20de%20mejora%20del%20proceso%20sancionatorio%20ambiental).
- European Comission, E. (2000). *White Paper on environmental liability*. Italy: Office for Official Publications of the European Communities.
- García Pachón Maria del Pilar (editora). Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2019. Bejarano Ramos, Constanza. El papel de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la aplicación de la Ley 1333 de 2009.
- Global Forest Watch (2020=). <https://blog.globalforestwatch.org/es/data-and-research/datos-globales-de-perdida-de-cobertura-arborica-2020/>
- Henao Juan Carlos. “El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia. 1998.
- Innovación ambiental (INNOVA). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los "Pasivos ambientales en Colombia". Innovación ambiental (INNOVA) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia
- Innova. (2016). Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia. Contrato de Consultoría No 374 de 2015.

- Julia Edith Carmona, Santiago Eliécer Arango (2011). Reflexiones bioéticas acerca del tráfico ilegal de especies en Colombia. *rev.latinoam.bioet.* vol.11 no.2 Bogotá June/Dec. 2011. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-47022011000200011
- López, Rodríguez, & Gonzales, 2012. Revisión de la normativa actual del comercio de fauna silvestre en Colombia: un análisis comparativo con España. Monografía. Corporación Universitaria Lasallista. Caldas, Antioquia, 2012.
- Ministerio del Medio Ambiente, MMA. Definición De Herramientas De Gestión De Pasivos Ambientales. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente, MMA
- MADDS, A. P. (2018). Propuesta de priorización de áreas para la gestión de pasivos ambientales en Colombia.
- Nieves, E. (2019). *NEW YORK TIMES*. Obtenido de <https://www.nytimes.com/es/2019/05/03/espanol/america-latina/colombia-trafico-de-animales.html>
- Padilla Villarraga, Andrea. (2018). Los animales al derecho. Nuevas concepciones jurídicas sobre los animales en América Latina: de la cosa al ser sintiente. Universidad de los Andes, tesis de doctorado. Bogotá, diciembre 3 de 2018.
- Polanco, C. (2019). *el COLOMBIANO*. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/colombia/colombia-victima-de-las-millonarias-garras-del-trafico-ilegal-de-animales-LH11439543>
- Rodríguez Becerra, Manuel. Bosques para recuperar el país Una alternativa que crearía empleo e incrementaría la riqueza nacional. *El tiempo*. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/manuel-rodriguez-becerra/bosques-para-recuperar-el-pais-columna-de-manuel-rodriguez-becerra-527278>
- Rodríguez Becerra, Manuel. La lucha contra la deforestación: ¿un fracaso? *El tiempo*. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/manuel-rodriguez-becerra/columna-de-manuel-rodriguez-becerra-sobre-la-lucha-contra-la-deforestacion-571110>
- Rodríguez Becerra, Manuel. La lucha contra la deforestación: ¿un fracaso?. *El tiempo*. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/manuel-rodriguez-becerra/columna-de-manuel-rodriguez-becerra-sobre-la-lucha-contra-la-deforestacion-571110>
- *WWF*. (s.f.). Obtenido de https://www.wwf.org.co/que_hacemos/campanas/trafico_de_especies

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 9 de abril de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 433/21 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL LEY 1333 DE 2009, CON EL PROPOSITO DE OTORGAR HERRAMIENTAS EFECTIVAS PARA PREVENIR Y SANCIONAR A LOS INFRACTORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANGÉLICA LOZANO CORREA, GUILLERMO GARCIA REALPE, TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ, IVAN MARULANDA GOMEZ, ANTONIO ERESMID SANGUINO PAEZ, H.R. FABIAN DIAZ PLATA, WILMER LEAL PEREZ, LUCIANO GRISALES La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – ABRIL 9 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

**PROYECTO LEY NÚMERO 440 DE 2021
SENADO**

por medio del cual se exaltan los conocimientos y prácticas asociados a la producción tradicional de la panela, mieles vírgenes y los productos que se extraigan de ellos, como patrimonio cultural, inmaterial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
Decreta:

ARTÍCULO 1. La presente ley tiene por objeto, Exaltar como patrimonio cultural inmaterial los conocimientos y prácticas asociadas a la producción tradicional de la panela, mieles vírgenes y los productos que se extraigan de ellos, e incentivar la realización del procedimiento de inclusión en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de los ámbitos municipal, departamental y nacional con el acompañamiento de las autoridades de los entes territoriales, según sus competencias, y la asesoría técnica del Ministerio de Cultura.

ARTÍCULO 2. Facúltese al Ministerio de Cultura y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para que establezcan un plan especial para la divulgación de la producción tradicional de la panela, mieles vírgenes y los productos representativos que se extraigan de ellos.

ARTÍCULO 3. Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural promoverá la inclusión de la enseñanza en actividades de tecnificación y conservación agrícola de la panela, mieles vírgenes y productos que se extraigan de ellos, impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje-Sena y las instituciones educativas asociadas al sector.

ARTÍCULO 4. Los derechos de propiedad intelectual, los conocimientos ancestrales y tradicionales de los paneleros y fabricantes de la producción tradicional de la panela, mieles vírgenes y los productos que se extraigan de ellos, estarán protegidos de acuerdo a su competencia por la Súper Intendencia de Industria y Comercio; siempre garantizando que se trata de procesos ancestrales, colectivos y de interés público.

ARTÍCULO 5. Facúltese al Ministerio de Salud para que, en coordinación con el Instituto Nacional de vigilancia de medicamentos y Alimentos, Invima, se identifiquen las características nutricionales y medicinales de la panela, para que sean divulgados en las marcas que distribuyen los productos que se comercializan.

ARTÍCULO 6. El gobierno nacional establecerá las políticas públicas de promoción y consumo de la panela dentro y fuera del país y su correspondiente comercialización.

ARTÍCULO 7. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promoverá la inclusión de la enseñanza de actividades de tecnificación de las prácticas asociadas a la producción tradicional de la panela, mieles vírgenes y los productos que se extraigan de ellos, así como la conservación

agrícola de los cultivos de caña designados para la producción panelera, en los programas impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA y las instituciones educativas asociadas al sector.

ARTÍCULO 8. El Ministerio de Cultura promoverá la creación de un Museo itinerante para la conservación y desarrollo de la historia, costumbres y producción ancestral de la panela como patrimonio cultural de la Nación.

El recorrido del museo será apoyado por los gobiernos departamental y municipal a través de las secretarías de cultura en sus ferias y fiestas tradicionales.

ARTÍCULO 9. Los ministerios de Cultura y de las Tecnologías de la Información crearán una página virtual de la panela, para que se conozca los trapiches y los procesos de la cadena de producción tradicional a la cual tendrán acceso todas las bibliotecas del país.

ARTÍCULO 10. Establézcase el segundo domingo de enero como el día Nacional de la panela, para exaltarla como símbolo ancestral de la Nación y reconocimiento a nuestros campesinos y campesinas paneleros.

ARTÍCULO 11. En el marco de la conmemoración del día Internacional de la Mujer Rural, los Gobiernos Departamentales y Municipales donde se produce panela, crearán estrategias de reconocimiento y formación a las mujeres rurales y emprendedoras paneleras que contribuyen económica, social y laboralmente en toda la cadena de producción de panela en el país. Con este reconocimiento y actividades de formación se exaltarán las cualidades de las mujeres campesinas y urbanas en este proceso de producción, al tiempo que se fortalecerán los conocimientos técnicos y empresariales de estas mujeres.

ARTÍCULO 12. Los Gobiernos Departamentales y Municipales donde se produce panela crearán fondos de emprendimiento panelero con el objetivo de crear redes de innovación y emprendimiento entre los distintos productores y empresarios del sector panelero con el respaldo institucional. Estos fondos asignarán recursos públicos a las comunidades emprendedoras paneleras con el objetivo de cosechar el espíritu emprendedor, incentivar el trabajo cooperativo y generar innovación social y empresarial dentro del sector panelero. Se brindarán asesorías y promoverán alianzas para que todos los actores del sector exploren el mercado local y digital con el objetivo de innovar en la distribución y diferenciación de sus productos a nivel nacional e internacional.

ARTÍCULO 13. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 208 de la Constitución política de Colombia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural incluirá los cálculos de producción, exportación, importación, el estado de la comercialización de la panela y demás gestiones relacionadas con la promoción del consumo y producción de este producto con datos nacionales, regionales, departamentales y municipales.

ARTÍCULO 14. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.


AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ R.
Senadora de la República


GUILLERMO GARCÍA REALPE
Senador de la República


FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara.


NEYLA RUIZ CORREA
Representante a la Cámara


JORGE EDUARDO LONDOÑO.
Senador de la República.


JAIRO CRISANCHO TARACHÉ
Representante a la Cámara

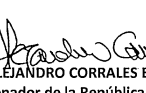

RUBI HELENA CHAGUI-SPATH
Senadora de la República

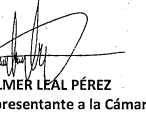

RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

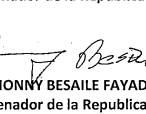

DAIRA DE JESÚS GALVIS MENDEZ
Senadora de la República


OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara
Departamento Valle del Cauca


MARITZA MARTÍNEZ ARISIZÁBAL
Senadora de la República


ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República


WILMER LEAL PÉREZ
Representante a la Cámara

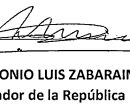

JHONNY BESAILE FAYAD
Senador de la República

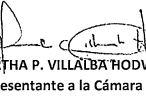

JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Representante a la Cámara

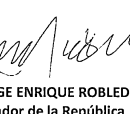

IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA
Senador de la República


TEMISTOCLES ORTEGA
Senador de la República

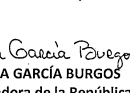

JOSE JAIME USCATEGUI P.
Representante a la Cámara



ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
Senador de la República



MARTHA P. VILLALBA HODWALKER
Representante a la Cámara

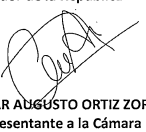

JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO
Senador de la República


FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
Representante a la Cámara



NORA GARCÍA BURGOS
Senadora de la República


CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
Senador de la República



JORGE ELIECER GUEVARA
Senador de la República


CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO
Representante a la Cámara


JHON HAROLD SUAREZ
 Senador de la República


JONATAN TAMAYO PEREZ
 Senador de la República


HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
 Senador de la República


JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO
 Representante a la Cámara


Miguel Ángel Barreto
 Senador de la República


SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA
 Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 20 del mes Abri del año 2021

se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. 440 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: _____


 SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

a) Objeto del proyecto

Exaltar como patrimonio cultural inmaterial los conocimientos y prácticas asociadas a la producción tradicional de la panela, mieles vírgenes y los productos que se extraigan de ellos, e incentivar la realización del procedimiento de inclusión en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de los ámbitos municipal, departamental y nacional con el acompañamiento de las autoridades de los entes territoriales, según sus competencias, y la asesoría técnica del Ministerio de Cultura.

b. Descripción General

Colombia es el segundo productor mundial de panela después de la India, y a nivel nacional el cultivo de la caña (*Saccharum officinarum*) ocupa el segundo lugar en extensión después del café con 249.384 hectáreas. Se puede decir que los colombianos son los mayores consumidores de panela en el mundo con 34,2 Kg por habitante.

Sebastián de Belalcázar trajo por primera vez la caña de azúcar a Colombia en 1540 y la sembró en el municipio de Yumbo, tuvo gran aceptación por parte de los pobladores lo que ocasiono que se sembrara a lo largo del país. Han pasado muchas generaciones consumidoras de panela lo que significa que el valor ancestral, patrimonial y cultural se ha arraigado profundamente. La caña considerada como planta exótica, se cultiva en 29 de los 32 departamentos y 511 municipios. Se puede decir que después del café es el sector más importante del campo colombiano.

La actividad panelera tiene una larga tradición, desde la llegada de los cultivos de caña con los procesos de transformación de sus jugos que derivó en “el pan de azúcar”, la miel, la panela, desplegando un rico repertorio de lugares, oficios, costumbres, fiestas sabores y saberes asociados, que pese al paso de los años conserva vigencia, optimizando los procesos, pero conservando el producto. Se abrió espacio el patrimonio llamado inmaterial o intangible reconociendo, por lo menos en materia normativa la importancia de las manifestaciones culturales como parte del patrimonio cultural colombiano, por ejemplo: el espacio cultural de San Basilio de Palenque, las músicas de marimba y cantos tradicionales del Pacífico sur, las fiestas de San Pacho en el Choco, los cantos de trabajo de llano.¹

¹ Díaz Adarme Yuli Paola, Patrimonio Cultural agro industrial panelero. Estudio comparativo Mapiropi y Santana Boyacá. Julio 2019

El procedimiento de producción de la panela posee el carácter de conocimiento tradicional porque el proceso en cuestión comprende un carácter holístico, es dinámico, tiene carácter colectivo, se transmite de forma oral y tiene una entidad fundamental en las comunidades y en la forma en que estas se relacionan con la tierra. En las comunidades productoras de panela, en algunas zonas de departamentos como Chocó, Cauca, Valle y Nariño, los trapiches se identifican como un elemento articulador en la construcción del plan de vida de las comunidades, a través de ellas se generan espacios de integración y autodesarrollo comunitario.

Al margen del patrimonio reconocido institucionalmente, en las diferentes regiones y rincones del país perviven lugares y manifestaciones que hacen parte del patrimonio cultural, prácticas cuyo origen es incluso anterior a cualquier norma emitida al respecto, algunas de estas manifestaciones desaparecerán antes de ser reconocidas y otras tal vez continuarán, evolucionando y mutando sin importar si son catalogados como tal, el tema relevante es comprender cómo por parte del estado se han invisibilizado prácticas significativas dentro de las formas de vida de los grupos sociales “[...]porque el patrimonio cultural no solo expresa la identidad de quienes comparten un conjunto de bienes, sino también luchas por el acceso preferente a este capital cultural, en función de diferentes intereses y valores” (Homobono, 2008, p. 62).² Por eso es tan necesario que los pueblos reconozcan sus saberes, que se tenga sentido de pertenencia cultural, histórico y social para que esto perdure en el tiempo. Al mantener la historia y los recuerdos, y testimonios darán la oportunidad para que en el futuro siempre persista en la memoria de sus habitantes.

De acuerdo a la ley de la cultura, el patrimonio cultural de la nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico. [...]³

La Constitución Política de 1991 reconoció y consagró la protección de la diversidad étnica y cultural de la población y de las riquezas culturales y naturales de la Nación. Esta protección, la cual se puede encontrar desde el artículo 1° donde se declara una estructura pluralista, y posteriormente en los artículos 7° (diversidad étnica y cultural de la nación colombiana), 8° (protección a las riquezas naturales y culturales), 40° (derecho a participar en la toma de

² Ibidem

³ Ley 1185 de 2008, artículo 1°, modificado por el 4° de la Ley 397 de 1997

decisiones políticas que afecten a la 72 (patrimonio cultural de la Nación), 330 (gobernanza de los territorios indígenas según sus reglas, usos y costumbres) y 329 (conversión de las comunidades indígenas en entidades territoriales, comunidad), conlleva inmersa la protección a las prácticas ancestrales, los conocimientos tradicionales y las expresiones folclóricas de las comunidades indígenas, locales y campesinas que permiten que estas prevalezcan y sigan reproduciendo dichos conocimientos a su comunidad.

El procedimiento de producción de la panela posee el carácter de conocimiento tradicional porque el proceso en cuestión comprende un carácter holístico, es dinámico, tiene carácter colectivo, se transmite de forma oral y tiene una entidad fundamental en las comunidades y en la forma en que estas se relacionan con la tierra. En las comunidades productoras de panela, en algunas zonas de departamentos como Chocó, Cauca, Valle y Nariño, los trapiches se identifican como un elemento articulador en la construcción del plan de vida de las comunidades, a través de ellas se generan espacios de integración y autodesarrollo comunitario, porque es administrada directamente por los propietarios y sus familias. De allí que el grado de informalidad sea muy alto. De acuerdo al Ministerio de Agricultura, la actividad panelera en Colombia, genera 353.366 empleos directos y soporte de desarrollo en diferentes regiones del país como soporte de paz y empleo. Según cálculos de la Federación Nacional de Paneleros – Fedepanela, existen en el país alrededor de 23.000 trapiches que en su mayoría como lo dijimos son manejados por integrantes de una misma familia conservando la tradición y la cultura.

Además, de conservar esa identidad cultural, la panela es considerado como un alimento que contiene agua, carbohidratos, minerales, proteínas, vitaminas y grasas. Un estudio físico-químico de la panela producida en la Región de la Hoya del río Suárez, elaborado por el CIMPA, pone de manifiesto su alto valor nutricional. En forma global, la panela cumple cualitativamente con las recomendaciones de consumo diario elaboradas por el Instituto Nacional de Nutrición en Colombia y por ello es un alimento que contribuye a fortalecer el crecimiento de los niños por su contenido de sales minerales cuyo beneficio ayuda al desarrollo armónico del cuerpo.

Por lo anterior consideramos que la panela no solo es un patrimonio económico y social, sino también cultural, como consecuencia de la dependencia que tiene el país de su producción, del número de hectáreas de caña sembradas, de los trapiches activos y de la alta generación de empleos y salvaguarda que se ha generado a lo largo de la historia y la tradición de generación en generación.

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

a) Aspectos Constitucionales

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

Artículo 154º. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros.

Artículo 7º de la Constitución Política de Colombia establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Artículo 8º: dice que Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

Artículo 70. Establece que el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación.

b. Aspectos Legales

1. Ley 397 de 1997

De conformidad con el numeral 2 del artículo 1º de la Ley 397 de 1997, y en el enunciado de los principios fundamentales y definiciones de esta ley, establece que. "La cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos. Dichas manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas.

Así mismo el numeral 5 señala que "Es obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de la nación"

De igual forma el artículo 4º del Título II, Integración Patrimonio Cultural. Definición de patrimonio cultural de la nación. El cual fue modificado por el artículo 1 de la Ley 1185 de 2008. En el cual se establece que "El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico,

arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico"

3. IMPACTO FISCAL

las Leyes 819 de 2003, 715 de 2001 y 1176 de 2007, determinan que todo proyecto de ley, debe establecer su impacto fiscal y establezca su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, para considerar los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República.

De allí que la Sentencia C-411 de 2009, señaló que el Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. Así mismo señala que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

Por las anteriores consideraciones, presentamos el presente proyecto de ley para que sea discutido en el Congreso de la República.

4. CONFLICTOS DE INTERÉS.

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto y de esta forma señalar algunos criterios en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a sí se encuentran inmersos en alguna de estas causales.

Salvo que algún congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil tengan vínculos directos con la industria de la y puedan recibir beneficios por la creación de fondos de emprendimiento panelero.

El Consejo de Estado en Sentencia con Radicación: 11001-03-15-000- 2019-02830-00 determinó: "No cualquier interés configura la causal de pérdida de investidura, 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 concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisible

De los Honorables Congresistas,

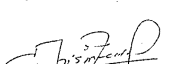

AMANDA ROCÍO GONZALEZ R.
 Senadora de la República



GUILLERMO GARCIA REALPE
 Senador de la República


FABIÁN DÍAZ PLATA
 Representante a la Cámara.


NEYLA RUIZ CORREA
 Representante a la Cámara


JORGE EDUARDO LONDOÑO.
 Senador de la República.


JAIRO CRISTÁNCHO TARACHE
 Representante a la Cámara


RUBY HELENA CHAGÜI SPATH
 Senadora de la República



RODRIGO LARA RESTREPO
 Senador de la República

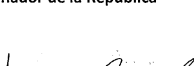

DAIRA DE JESUS GALVIS MENDEZ
 Senadora de la República


OSWALDO ARCOS BENAVIDES
 Representante a la Cámara
 Departamento Valle del Cauca


MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL
 Senadora de la República


ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
 Senador de la República



WILMER LEAL PÉREZ
 Representante a la Cámara



JHONNY BESAILE FAYAD
 Senador de la República



JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
 Representante a la Cámara



IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA
 Senador de la República



TEMISTOCLES ORTEGA
 Senador de la República



JOSE JAIME USATEGUI P.
 Representante a la Cámara



ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
 Senador de la República



MARTHA P. VILLALBA HODWALKER
 Representante a la Cámara


JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO
 Senador de la República


FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
 Representante a la Cámara


NORA GARCÍA BURGOS
 Senadora de la República


CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
 Senador de la República


JORGE ELIECER GUEVARA
 Senador de la República


CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO
 Representante a la Cámara

JHON HAROLD SUAREZ
Senador de la República

JONATAN TAMAYO PEREZ
Senador de la República

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República

JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara

Miguel Ángel Barreto
Senador de la República

SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5 de 1992)

El día 20 del mes Abril del año 2021

se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 440 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por:

SECRETARIO GENERAL
AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA
kra 7 No. 8 68 Edificio Nuevo del Congreso

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de Abril de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 440/21 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXALTAN LOS CONOCIMIENTOS Y PRACTICAS ASOCIADOS A LA PRODUCCIÓN TRADICIONAL DE LA PANELA, MIELES VIRGENES Y LOS PRODUCTOS QUE SE EXTRAIGAN DE ELLOS, COMO PATRIMONIO CULTURAL, INMATERIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores AMANDA ROCIO GONZALEZ, GUILLERMO GARCIA REALPE, FABIA DIAZ PLATA, JORGE EDUARDO LONDOÑO, RUBY CHAGÚI SPATH, DAIRA GALVIS MENDEZ, MARITZA MARTINEZ, ALEJANDRO CORRALES, JHNNY BESAILE FAYAD, RODRIGO LARA RESTREPO, IVAN AGUDELO ZAPATA, TEMISTOCLES ORTEGA, ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA, JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO, NORA GARCIA BURGOS, JORGE ELIECER GUEVARA, JHON HAROLD SUAREZ, HONORIO HENRIQUEZ PINEDO, CARLOS ABRAHAM JIMENEZ, MIGUEL ANGEL BARRETO, JONATHAN TAMAYO PEREZ, SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA y los Representantes a la Cámara NEYLA RUIZ CORREA, JAIRO CRISTANCHO TARACHE, OSWALDO ARCOS BENAVIDES, WILMER LEAL PEREZ, JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA, JOSE JAIME USCATEGUI, MARTHA VILLALBA HODWALKER, FABER ALBERTO MUÑOZ CERON, CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO, JORGE ALBERTO GOMEZ GALLEGO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – ABRIL 20 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB


SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2020 CÁMARA, 377 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se eliminan las tarifas del impuesto de timbre que recaen sobre las actuaciones que cumplan los colombianos en el exterior ante funcionarios diplomáticos o consulares del país, derogando los artículos 525 y 550 del estatuto tributario nacional.

<p>Presidente JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA Honorable Senador Comisión Tercera Senado de la República Ciudad</p> <p>Asunto: Informe de Ponencia para <u>segundo debate</u> en Senado al Proyecto de Ley No. 049 de 2020 Cámara – 377 de 2021 Senado</p> <p>Estimado Presidente:</p> <p>En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para segundo debate en el <i>Senado de la República del Proyecto de Ley (PL) No. 049 de 2020 Cámara – 377 de 2020 Senado</i>, "Por medio de la cual se eliminan las tarifas del impuesto de timbre que recaen sobre las actuaciones que cumplan los colombianos en el exterior ante funcionarios diplomáticos o consulares del país, derogando los artículos 525 y 550 del estatuto tributario nacional".</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: center;">  CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS Coordinador Ponente Senador de la República Centro Democrático </div>	<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>Proyecto de Ley No. 377 de 2021 Senado - 049 de 2020 Cámara, "Por medio de la cual se eliminan las tarifas del impuesto de timbre que recaen sobre las actuaciones que cumplan los colombianos en el exterior ante funcionarios diplomáticos o consulares del país, derogando los artículos 525 y 550 del estatuto tributario nacional".</p> <p style="text-align: center;">1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS</p> <p>El Proyecto de Ley No. 049 de 2020 Cámara fue radicado el día 20 de julio de 2020 por el Honorable Senador CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ y los Honorables Representantes JUAN DAVID VÉLEZ, CHRISTIAN MUNIR GARCÉS Y JUAN FERNADO ESPINAL.</p> <p>El proyecto fue remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día 12 de agosto de 2020, donde los designados como Coordinadores Ponentes a los Honorables Representantes Juan Pablo Celis Vergel y Erasmo Elías Zuleta Bechara y como ponentes los Honorables Representantes Sara Elena Piedrahita Lyons, Salim Villamil Quessep y David Racero Mayorca rindieron ponencia positiva en primer debate el 2 de septiembre de 2020.</p> <p>La ponencia positiva para primer debate fue discutida y votada el 21 de septiembre de 2020 en sesión de Comisión III de la Cámara de Representantes, siendo acogida y aprobada por mayoría en los miembros de la comisión y aprobada. De conformidad a lo anterior, el Proyecto de Ley No. 049 de 2020 Cámara fue aprobado para continuar su tránsito a segundo debate ante los honorables representantes de la Cámara de Representantes en sesión Plenaria.</p> <p>Que el día 22 de septiembre de 2020, la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes designó como Coordinadores Ponentes a los Honorables Representantes Juan Pablo Celis Vergel y Erasmo Elías Zuleta Bechara y como ponentes los Honorables Representantes Sara Elena Piedrahita Lyons, Salim Villamil Quessep y David Racero Mayorca para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.</p> <p>El Proyecto de Ley 049 de 2020 fue anunciado el día 26 de noviembre de 2020 en Plenaria, a través del acta 193, y que surtió segundo debate el día 1 de diciembre donde fue acogida y aprobada su ponencia por la mayoría de los Honorables Representantes de la Cámara en Cámara.</p> <p>Que el día 2 de febrero de 2021, el Proyecto de Ley 049 de 2020 Cámara, fue remitido el expediente legislativo a la Mesa Directiva del Senado de la República, donde fue asignado como Proyecto de Ley 377 de 2021 y dirigido hacia la Comisión Tercera de dicha corporación.</p> <p>Que el día 12 del mes de marzo de 2021, fue designado como Coordinador Ponente el Honorable Senador <i>Ciro Alejandro Ramírez Cortés</i>, de acuerdo con la notificación hecha por la comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Que el día 23 de marzo de 2021 fue publicado el informe de ponencia para primer Debate en el Senado de la República en la Gaceta del Congreso No. 174 de 2021. Y surtió debate en la Comisión Tercera Constitucional del Senado el día 6 de abril de 2021, con aprobación mayoritaria por parte de los Honorables senadores miembros de la Comisión.</p> <p>Que en el respectivo debate en la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República se radició una proposición de autoría de la Honorable Senadora María del Rosario Guerra, concerniente a la modificación de la vigencia (artículo 4º) para que esta rija a partir del 01 de enero de 2023. Sin embargo sometida a consideración, se deja como CONSTANCIA para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, sin encontrar discusión diferente a la naturaleza de su objeto natural.</p> <p style="text-align: center;">2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>La presente iniciativa legislativa busca establecer medidas para garantizar la eliminación de las tarifas del impuesto de timbre recaudado por el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre los trámites adelantados ante los consulados y las embajadas de la República de Colombia ubicadas por fuera del territorio nacional.</p> <p>Se busca eliminar el cobro del impuesto de timbre a los trámites y servicios consulares, tales como, expedición de pasaportes ordinarios, certificaciones, autenticaciones, reconocimiento de firmas y protocolización de escrituras públicas.</p> <p style="text-align: center;">3. COMPETENCIA</p> <p>La Comisión Tercera Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: "...los temas de hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro."</p> <p style="text-align: center;">4. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA</p> <p>i. Impuesto del Timbre:</p> <p>Es un tributo nacional que recae sobre documentos públicos y privados que sean constituidos, modificados, extintos por personas naturales, jurídicas y entidades públicas en el territorio nacional o en el exterior. En general los hechos que generan este gravamen implican el desplazamiento de la riqueza, circulación de valores, actuaciones o trámites; adicionalmente grava la salida al exterior de las personas naturales y extranjeras residentes en el país¹.</p>	<p>Los hechos generadores del impuesto son el contribuyente efectivo del impuesto y el agente responsable del recaudo. El contribuyente es quien resulta afectado económicamente por el gravamen, en función de actuar como otorgante, girador, aceptante, emisor, suscriptor, de los documentos y trámites gravados con el impuesto. Mientras que el agente de retención es el responsable de la retención en cumplimiento de la prestación tributaria, declarar y pagar el recaudo del impuesto ante las autoridades fiscales y la nación, sin ser el principal contribuyente.</p> <p>En el caso de este proyecto de ley, el hecho generador o nacimiento de la obligación tributaria de ese gravamen, es el otorgamiento o aceptación de documentos en el país o en el exterior. De acuerdo con esto, los Artículos 525 y 550 del Estatuto Tributario Nacional, establecen como hecho generador:</p> <p>Art. 525º. Impuesto de timbre para actuaciones que se cumplan en el exterior. <i>Nota 1. Las tarifas de los impuestos de timbre nacional sobre actuaciones que se cumplan ante funcionarios diplomáticos o consulares del país serán las siguientes:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Pasaportes ordinarios que se expidan en el exterior por funcionarios consulares, veinte y uno dólares (US\$21), o su equivalente en otras monedas.</u> 2. <u>Las certificaciones expedidas en el exterior por funcionarios consulares, cinco dólares (US\$5), o su equivalente en otras monedas.</u> 3. <u>Las autenticaciones efectuadas por los cónsules colombianos, cinco dólares (US\$5), o su equivalente en otras monedas.</u> 4. <u>El reconocimiento de firmas ante cónsules colombianos, cinco dólares (US\$5), o su equivalente en otras monedas, por cada firma que se autentique.</u> 5. <u>La protocolización de escrituras públicas en el libro respectivo del consulado colombiano, ochenta y dos dólares (US\$82), o su equivalente en otras monedas.</u> <p>Art. 550º. Para las actuaciones ante el exterior el impuesto se ajusta cada tres años.</p> <p><i>Los impuestos de timbre por concepto de actuaciones consulares establecidas en el artículo 525, se reajustarán mediante decreto del Gobierno Nacional, hasta el veinticinco por ciento (25%), cada tres (3) años a partir del 1 de enero de 1986.</i></p> <p>Los costos actuales de los principales trámites y servicios consulares son:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>Trámite</th> <th>Costo</th> <th>Impuesto de timbre</th> <th>% Imp/Timbre/Costo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Pasaporte Ordinario</td> <td>110 USD</td> <td>21 USD</td> <td>19%</td> </tr> </tbody> </table> <p style="font-size: small; margin-top: 10px;"> ² DIAN, 1989. "Estatuto Tributario Nacional", artículo 525. ³ DIAN, 1989. "Estatuto Tributario Nacional", artículo 550. </p>	Trámite	Costo	Impuesto de timbre	% Imp/Timbre/Costo	Pasaporte Ordinario	110 USD	21 USD	19%
Trámite	Costo	Impuesto de timbre	% Imp/Timbre/Costo						
Pasaporte Ordinario	110 USD	21 USD	19%						

¹ Oficina de Asuntos Económicos, DIAN, 2007. "Generalidades del impuesto del timbre en Colombia".

	83 €	19 €	23%
Pasaporte Ejecutivo	179 USD 132 €	21 USD 19 €	11,8% 14,4%
Certificaciones	36 USD	5 USD	13,8%
Autenticaciones	22 USD	5 USD	22,7%
Reconocimiento de firmas	24 USD	5 USD	20,8%

ii. Eliminación del Artículo 525 del ETN:

A través de los servicios consulares, según cifras del Informe de Gestión del 2019⁶, los trámites a los que accedieron los colombianos en el exterior ante los consulados y oficinas en el exterior fueron:

Trámite	Total 2019
Expedición de Pasaportes	83.866
Expedición de Apostillas y Legalizaciones	811.014
Registro de firmas	1.340
Expedición de visas	28.614

Fuente: Datos recolectados "Informe de evaluación Estrategia de Rendición de Cuentas 2019"

De esta manera, el ingreso total a la Nación, por el recaudo tributario de trámites descritos anteriormente y mencionados en el Artículo 525 del Estatuto Tributario Nacional, los consulados recaudaron durante el 2019 un total de COP\$24.217.066.935, los cuales corresponden alrededor del 28,2% del recaudo total del impuesto de timbre (\$ 85.770.403.150). Siendo esto solamente el 0,015% del Recaudo Impositivo Nacional.

Es necesario mencionar que, dentro del recaudo realizado a través de las misiones diplomáticas y consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, están incluidas la expedición de visas a los extranjeros, que según el Artículo 524 del Estatuto Tributario Nacional, también generan gravamen de acuerdo con el tipo de visa que la persona adquiere. El actual proyecto no plantea su eliminación.

Es así como los demás documentos públicos y privados, que están obligados a retención, corresponden alrededor de un 72% del recaudo total de Impuesto de Timbre Nacional⁷ en comparación por lo recaudado a través de los consulados⁸; lo que evidencia que es mayor el padecimiento que causa este a la diáspora colombiana, que el impacto económico que genera.

iii. Eliminación del Artículo 550 del ETN:

Este artículo establece que las tarifas mencionadas en el Artículo 525 "se reajustarán mediante decreto del Gobierno Nacional, hasta el veinticinco por ciento (25%), cada tres (3) años a partir del 1 de enero de 1986", por 33 años, ha causado una afectación mayor a la diáspora colombiana; lo anterior, ya que este

⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020. "Informe de Gestión 2019. Ministerio de Relaciones Exteriores y su fondo rotatorio".

⁷ DIAN, 2020. Estadísticas de los ingresos tributarios administrados por la DIAN 1970-2020p*. Timbre Nacional.

⁸ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2020. Consolidado recaudo timbre exterior 2017-2019.

artículo, le ha permitido fijar tarifas cada 3 años con aumentos exorbitantes en el costo del impuesto de timbre para los trámites para los colombianos en el exterior.

Este tributo le genera un costo total a los trámites y servicios consulares más elevado que a las mismas actuaciones a nivel nacional. Los ciudadanos en el exterior están asumiendo un costo excesivo al momento de adquirir o renovar su pasaporte. En continuidad, el recaudo de dicho tributo en el exterior, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, corresponde a un valor mínimo (0,015% del Recaudo total tributario nacional) que no se ve retribuido a la diáspora nacional.

Asimismo, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores actúa solamente como agente recaudador de este impuesto en el exterior y de manera mensual, realiza la presentación y pago de este impuesto a la DIAN⁹, indica la Cancillería en la solicitud S-DSG-20-003434, con lo anterior relacionando que la Entidad no se vería afectada, en la prestación de servicio a los colombianos en el exterior, ante una eventual eliminación del impuesto.

iv. Finalidad e impacto de las remesas a la economía nacional:

Con la presente iniciativa se pretende generar mejores condiciones para los colombianos en el exterior, fortaleciendo los canales de atención y vinculación con el Estado colombiano de forma equitativa y justa, a través de la reducción del costo excesivo de un impuesto.

El proyecto de ley busca afectar directa y positivamente a **4,8 millones de colombianos** que residen en el exterior. Acorde a los autores, una encuesta realizada para la caracterización de la diáspora⁷, el 33% de los encuestados llevan más de 10 años fuera y el 21,61% entre 5 a 10 años; siendo estos una población sujeta a realizar de forma constante el uso de los trámites consulares. De igual manera, se beneficiarían todos aquellos connacionales que, en calidad de turistas o no residentes en el extranjero, acudan a los consulados a llevar a cabo cualquier trámite que puedan requerir durante su viaje temporal en el extranjero.

Sobre la misma encuesta, 41% de la población tienen hijos, lo que les genera obligación de tramitar, ante los consulados, los permisos de salida de menores y otros trámites como copias de registro civil y autenticaciones.

Se debe también tener presente que el 53% de esta población se encuentra en informalidad, generando que el 58,2% no alcance una suficiencia de ingresos para llegar a cubrir el ahorro, o atender más necesidades (como dichos trámites en embajadas y consulados).

Finalmente, se observa que este proyecto de ley permitirá generar una atención justa para que los costos de los servicios que realizan los colombianos en el exterior sean equilibrados.

Las consideraciones anteriores determinan un contexto favorable para la aplicación de esta iniciativa, toda vez que persigue el bien común para la población colombiana en condición de extranjero, de manera que la simplicidad misma de esta iniciativa radica en la eliminación de restricciones por uso de servicios

⁷ Caracterización de colombianos en el exterior. Departamento Nacional de Planeación - DNP. Mayo 2019.

consulares por parte de colonia en el exterior con un impacto favorable sobre los recursos de los ciudadanos que deben cumplir los trámites necesarios, contenidos en este proyecto de ley.

En este sentido se flexibiliza, agiliza y garantiza la prestación de servicios consulares, permitiendo a los ciudadanos que se encuentran en el extranjero realizar las respectivas solicitudes documentales contenidas en la naturaleza del impuesto de timbre para el que fue creado.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA

El Viceministro General del Ministerio de Hacienda, doctor Juan Alberto Londoño Martínez, remitió al despacho del Presidente de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes los "Comentarios frente al texto publicado del Proyecto de Ley No. 049 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se eliminan las tarifas del impuesto de timbre que recaen sobre las actuaciones que cumplen los colombianos en el exterior, ante funcionarios diplomáticos o consulares del país, derogando los artículos 525 y 550 del estatuto tributario nacional", el concepto favorable y el respectivo aval, sobre el Proyecto de Ley en referencia, tal como lo definen los procedimientos de las iniciativas legislativas que buscan modificaciones tributarias y que ocasionan cambios en las rentas nacionales⁸; en los siguientes términos:

"Es de señalar que la derogación del artículo 525 ET eliminaría el impuesto de timbre que se cobra en los consulados a los connacionales en el exterior, medida que también tendría efectos directos sobre el artículo 550 ET, toda vez que no habría gravamen susceptible de reajuste tarifario.

En relación con el resultado del recaudo del impuesto de timbre (tanto nacional como externo), el mismo corresponde a un valor de \$85.770 millones (m), monto que fue informado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para la anterior vigencia. En ese sentido, desde un punto de vista fiscal, esta derogación tendría un impacto fiscal inferior al 0,05% del recaudo total de impuestos a diciembre de 2019 (valor correspondiente a \$154,7 billones). Asimismo, los autores del Proyecto de Ley en estudio señalan que un 28,2% del total de ese impuesto de timbre corresponde a recaudo efectuado por los consulados (0,015% del total del recaudo por impuestos).

Por otra parte, de acuerdo con las Notas a los Estados Financieros de 2019 del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, el valor pendiente a declarar y compensar a la DIAN por concepto de impuesto de timbre a diciembre de 2019 se ubicó en \$4.265 m, cifra superior en \$180 m frente al valor registrado en 2018 correspondiente a \$4.085 m.

Así las cosas, fiscalmente el impacto sería inferior al 0,05% del total del recaudo de impuestos de la DIAN en 2019, cuando se analiza la fracción del impuesto de timbre que recaudan los consulados y se centralizan a través del Fondo Rotatorio.

En este contexto, una vez revisada la propuesta legislativa en análisis, se constató que el impacto fiscal de la derogatoria 525 y 550 ET es marginal por lo que este Ministerio no tendría objeciones de carácter

⁸ El concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público fue radicado en la Secretaría de la Comisión Tercera de la Cámara el pasado 12 de agosto y puede ser consultado de forma virtual en: <http://www.juandavelez.com/wp-content/uploads/2020/08/Carta-TP-PL-Impuesto-timbre-VG-3.pdf>

presupuestal, siempre y cuando el texto que sea discutido y aprobado durante todo el trámite sea el mismo que se está proponiendo en esta oportunidad. No obstante, se enfatiza en la importancia de identificar fuentes alternativas de ingresos para compensar la disminución en el recaudo, en reconocimiento del significativo incremento que ha presentado el nivel de deuda pública en el presente año.

6. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley cuenta con cuatro (4) artículos incluyendo la vigencia. El objeto del proyecto busca establecer medidas para garantizar la eliminación de las tarifas del impuesto de timbre sobre actuaciones que se cumplan ante funcionarios diplomáticos o consulares del país, eliminando el impuesto de timbre recaudado por el Ministerio de Relaciones Exteriores relacionado con los trámites surtidos ante los consulados y embajadas de la República de Colombia ubicadas por fuera del Territorio Nacional.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y el Ministerio de Relaciones Exteriores garantizará la eliminación en los siguientes trámites y servicios consulares:


- Pasaportes ordinarios
- Certificaciones
- Autenticaciones
- Reconocimiento de firmas
- Protocolización de escrituras públicas

Así mismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores adoptará las medidas necesarias para informar de manera clara y oportuna a los funcionarios diplomáticos y consulares, así como a la diáspora nacional, la fecha que a partir tendrán acceso a los trámites y servicios consulares sin el gravamen mencionado en la presente ley.

El proyecto igualmente deroga los artículos 525 y 550 del Estatuto Tributario.

7. PROPOSICION

Con base en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **PONENCIA POSITIVA**, y en consecuencia solicito muy atentamente a los Honorables Senadores de esta comisión dar SEGUNDO debate en la correspondiente PLENARIA de esta corporación, al Proyecto de Ley No. 377/20 Senado - 049/20 Cámara. "POR MEDIO DE LA CUAL SE ELIMINAN LAS TARIFAS DEL IMPUESTO DE TIMBRE QUE RECAEN SOBRE LAS ACTUACIONES QUE CUMPLAN LOS COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR ANTE FUNCIONARIOS DIPLOMÁTICOS O CONSULARES DEL PAÍS, DEROGANDO LOS ARTÍCULOS 525 Y 550 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL". Cordialmente,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS

Coordinador Ponente
Senador de la República
Centro Democrático

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY No. 377 de 2021 SENADO - 049 DE 2020 CÁMARA

“Por medio de la cual se eliminan las tarifas del impuesto de timbre que recaen sobre las actuaciones que cumplan los colombianos en el exterior ante funcionarios diplomáticos o consulares del país, derogando los artículos 525 y 550 del Estatuto Tributario Nacional”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley busca establecer medidas para garantizar la eliminación de las tarifas del impuesto de timbre sobre actuaciones que se cumplan ante funcionarios diplomáticos o consulares del país.

Artículo 2. Elimínese el impuesto de timbre recaudado por el Ministerio de Relaciones Exteriores relacionado con los trámites surtidos ante los consulados y embajadas de la República de Colombia ubicadas por fuera del Territorio Nacional.

Parágrafo 1°: La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y el Ministerio de Relaciones Exteriores garantizará dicha eliminación en los siguientes trámites y servicios consulares


- Pasaportes ordinarios
- Certificaciones
- Autenticaciones
- Reconocimiento de firmas
- Protocolización de escrituras públicas

Parágrafo 2°: No se exceptuarán de la presente, el gravamen que recaee sobre el trámite de expedición de las visas realizadas por los consulados y embajadas de la República de Colombia ubicadas por fuera del territorio nacional (Artículo 524 del Estatuto Tributario Nacional).

Artículo 3. El Ministerio de Relaciones Exteriores adoptará las medidas necesarias para informar de manera clara y oportuna a los funcionarios diplomáticos y consulares, así como a la diáspora nacional, la fecha que a partir tendrán acceso a los trámites y servicios consulares sin el gravamen mencionado en la presente ley.

Artículo 4. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga los artículos 525 y 550 del Estatuto Tributario Nacional.

Cordialmente,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Coordinador Ponente
Senador de la República
Centro Democrático

Artículo 3. El Ministerio de Relaciones Exteriores adoptará las medidas necesarias para informar de manera clara y oportuna a los funcionarios diplomáticos y consulares, así como a la diáspora nacional, la fecha que a partir tendrán acceso a los trámites y servicios consulares sin el gravamen mencionado en la presente ley.

Artículo 4. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga los artículos 525 y 550 del Estatuto Tributario Nacional

Bogotá. D.C. 06 de Abril de 2021.

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de Ley No. 377 de 2021 Senado - 049 de 2020 Cámara. “POR MEDIO DE LA CUAL SE ELIMINAN LAS TARIFAS DEL IMPUESTO DE TIMBRE QUE RECAEN SOBRE LAS ACTUACIONES QUE CUMPLAN LOS COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR ANTE FUNCIONARIOS DIPLOMÁTICOS O CONSULARES DEL PAÍS, DEROGANDO LOS ARTÍCULOS 525 Y 550 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL”. Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta No. 26 de 06 de abril de 2021. Anunciado el día 24 de marzo de 2021, Acta 25 con la misma fecha.

Dr. JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA
Presidente

Dr. CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
Ponente

RAFAEL OYOLO OPRDOSGOITIA
Secretario General

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DIA 06 DE ABRIL DE 2021 PROYECTO DE LEY No. 377 DE 2021 SENADO - 049 DE 2020 CÁMARA. “POR MEDIO DE LA CUAL SE ELIMINAN LAS TARIFAS DEL IMPUESTO DE TIMBRE QUE RECAEN SOBRE LAS ACTUACIONES QUE CUMPLAN LOS COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR ANTE FUNCIONARIOS DIPLOMÁTICOS O CONSULARES DEL PAÍS, DEROGANDO LOS ARTÍCULOS 525 Y 550 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

D E C R E T A:

Artículo 1. Objeto. La presente ley busca establecer medidas para garantizar la eliminación de las tarifas del impuesto de timbre sobre actuaciones que se cumplan ante funcionarios diplomáticos o consulares del país.

Artículo 2. Elimínese el impuesto de timbre recaudado por el Ministerio de Relaciones Exteriores relacionado con los trámites surtidos ante los consulados y embajadas de la República de Colombia ubicadas por fuera del Territorio Nacional.

Parágrafo 1°: La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y el Ministerio de Relaciones Exteriores garantizará dicha eliminación en los siguientes trámites y servicios consulares

- Pasaportes ordinarios
- Certificaciones
- Autenticaciones
- Reconocimiento de firmas
- Protocolización de escrituras públicas

Parágrafo 2°: No se exceptuarán de la presente, el gravamen que recaee sobre el trámite de expedición de las visas realizadas por los consulados y embajadas de la República de Colombia ubicadas por fuera del territorio nacional (Artículo 524 del Estatuto Tributario Nacional).

CONTENIDO	
Gaceta número 306 - martes, 20 de abril de 2021	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
	Págs.
PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS	
Proyecto de Acto Legislativo y exposición de motivos número 36 de 2021 Senado, por medio del cual se elimina la competencia del Congreso de la República para investigar y juzgar al Fiscal General de la Nación y se amplía el término de inhabilidad para ser Presidente de la República para quienes hayan ejercido como fiscal, procurador o contralor generales	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto ley y exposición de motivos número 433 de 2021 Senado, por medio del cual se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental Ley 1333 de 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones	7
Proyecto ley y exposición de motivos número 440 de 2021 Senado, por medio del cual se exaltan los conocimientos y prácticas asociados a la producción tradicional de la panela, mieles virgenes y los productos que se extraigan de ellos, como patrimonio cultural, inmaterial y se dictan otras disposiciones ...	22
PONENCIAS	
Informe de Ponencia, texto propuesto para segundo debate en Senado y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 049 de 2020 Cámara, 377 de 2021 Senado, por medio de la cual se eliminan las tarifas del impuesto de timbre que recaen sobre las actuaciones que cumplan los colombianos en el exterior ante funcionarios diplomáticos o consulares del país, derogando los artículos 525 y 550 del Estatuto Tributario Nacional	26