



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1042

Bogotá, D. C., jueves, 8 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 37 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 162 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia con el fin de crear la circunscripción nacional especial para las comunidades y pueblos afrocolombianos en el Senado de la República.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia así:

**Artículo 171** “El Senado de la República estará integrado por ciento dos miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y dos elegidos en circunscripción especial nacional por pueblos y comunidades afrocolombianas. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas y pueblos y comunidades afrocolombianas se registrará por el sistema de cociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas, así como aquellos elegidos por los pueblos y comunidades afrocolombianas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena o afrocolombiana, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el ministro de Gobierno”.

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

PIEDAD CORDOBA RUTZ H.S. senadora de la republica	Ana Regina Monsalve

	Jhoany Carlos A. Palacios M
Orlando Costillo A 	

Susana Gomez C.  
Representante Antioquia

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Objeto del Proyecto

El presente Acto Legislativo tiene por objeto modificar el artículo 171 de la Constitución Política, en aras de avanzar en la generación de condiciones de equidad e igualdad de las comunidades étnicas, reconociendo la necesidad de crear dos curules para pueblos y comunidades afrocolombianas, tal como ya está establecido para comunidades indígenas. En ese sentido, la disposición introduce que habrá un número adicional de dos senadores, elegidos en circunscripción especial nacional por pueblos y comunidades afrocolombianas.

### II. Antecedentes históricos de la participación política electoral de los pueblos afrocolombianos

La Constitución Política de 1991 dio un gran paso al reconocer la representación y autonomía de los pueblos y comunidades étnicas, con la creación de las circunscripciones electorales especiales, cuyo propósito fue garantizar la representación legislativa de las minorías étnicas y políticas, así como el reconocimiento del carácter multicultural, multiétnico y diverso de nuestro país en el Congreso de la República. En ese sentido, la Carta Política estableció la representación de pueblos y comunidades indígenas con dos curules en el Senado de la República y uno en la Cámara de Representantes, y para los pueblos y comunidades afrocolombianas determinó dos asientos en la Cámara de Representantes.

Es así pues que el artículo 176 de la Constitución Política dispuso, de manera taxativa, que dos de las curules especiales de la Cámara de Representantes fueran para los pueblos y comunidades afrocolombianos. Esta representación no fue inmediata, pues debía surtir el proceso de reglamentación de la materia por parte del Congreso de la República, lo que se intentó con la Ley 70 de 1993, y para los comicios electorales de 1994 fueron elegidas las primeras dos personas representantes de comunidades afro en el país. Sin embargo, esta disposición fue declarada inexecutable parcialmente por la Corte Constitucional en 1996, lo que impidió la elección de representantes a la Cámara por la circunscripción afrocolombiana en el siguiente periodo constitucional. Cinco años después fue expedida la Ley 649 de 2001 con la cual se reglamentó la asignación de dos escaños en la Cámara de Representantes a las comunidades negras, uno a las comunidades indígenas y uno a las minorías políticas.

Esto representó un buen avance en la lucha contra las dinámicas de discriminación, violencia política e invisibilización a las que históricamente habían sido víctimas las comunidades y pueblos negros en Colombia y el reconocimiento de derechos políticos para el ejercicio de representación directa en la toma de decisiones públicas.

La Constitución Política de 1991 representó un avance significativo en la lucha contra las dinámicas de discriminación e invisibilización de las que

tradicionalmente han sido víctimas las minorías étnicas en Colombia. De hecho, la *circunscripción especial de negritudes* puede interpretarse como un mecanismo de instauración de los derechos políticos de una población poco considerada para la toma de decisiones públicas.

### II.I Reconocimiento constitucional de la diversidad étnica en Colombia

La diversidad cultural de Colombia no fue reconocida constitucional y legalmente sino hasta la promulgación de la Constitución de 1991. Esta Carta Política, por primera vez en la historia del país, reconoce explícitamente el carácter multicultural de Colombia y concede a las minorías culturales un número importante de derechos para la protección y promoción de sus tradiciones. Se da pues así una transformación del orden político instaurado en la Constitución de 1886, el cual hace hincapié, por más de un siglo, en la unidad cultural, política y económica del país.

En términos de participación política la Constitución resalta, en los artículos 103 y 107, el derecho que tiene cada colombiano, incluidos aquellos grupos que son reconocidos en los primeros artículos como minorías étnicas, de participar en la vida política colombiana a partir de los mecanismos de participación directa y de la posibilidad de constituir partidos políticos y participar en las elecciones.

Así, el **Artículo 103** establece:

*Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.*

En el mismo sentido el **artículo 107** afirma: *“Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de aliarse a ellos o de retirarse, en ningún caso, se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”.*

Bajo la anterior lógica, el **artículo 176** plantea la posibilidad de que las minorías culturales, en ejercicio de su ciudadanía diferenciada, obtengan un espacio específico para ellas en los cuerpos legislativos. Así, este artículo propone que “[...] la ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes

*en el exterior*". Esta discriminación positiva en los ámbitos electoral y político para las minorías étnicas se desarrolla inclusive en el **artículo 108**, a partir del cual, centrándose en la personería jurídica de los diferentes partidos, "*se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso*".

Enfocando la exposición de los artículos constitucionales pertinentes al análisis de las reivindicaciones que estos presentan con respecto a las 'poblaciones negras' del país, es necesario resaltar que sólo un artículo transitorio hace explícito el reconocimiento de estas como minorías étnicas. **El artículo transitorio 55** expone:

*Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, de acuerdo ... con sus prácticas tradicionales de... la misma ley, producción áreas que habrá de demarcar..., el derecho a la propiedad colectiva sobre las...*

*En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.*

*La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley. La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.*

*Parágrafo 1°. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.*

Es a partir de los anteriores artículos y del carácter progresista e incluyente de la Constitución Política de 1991, que se visualiza el reconocimiento de las minorías étnicas como grupos diferenciados susceptibles de una discriminación positiva y de una inserción especial a la vida política del país.

## **II.II. Antecedentes legislativos de la participación política de las comunidades y pueblos afrocolombianos**

Con posterioridad al reconocimiento constitucional, fue expedida una serie de disposiciones legales que desarrollaron, en parte, acciones que materializan el ejercicio de derechos por parte de estas comunidades.

La ley más importante promulgada luego de la Constitución de 1991 es la **Ley 70 de 1993**, o *Ley General de Negritudes*, por medio de la cual se desarrolla el artículo Transitorio 55 de la Constitución. Esta ley trata temas como el reconocimiento del

derecho a la propiedad colectiva, el uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente, los recursos mineros, los mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la... identidad cultural, y la planeación y el fomento del desarrollo económico y social de esta región, entre otros.

Con el **Decreto 1332 de 1992** se crea la Comisión Especial para las Comunidades Negras, de que trata el artículo transitorio número 55 de la Constitución Política, sobre el reconocimiento de los derechos territoriales y culturales, económicos, políticos y sociales del pueblo negro de Colombia, y se establecen las funciones y atribuciones de la misma. Es este decreto el que reglamenta la Comisión Especial que posteriormente crea la Ley 70 de 1993, expuesta anteriormente. También crea las Comisiones Consultivas Departamentales, compuestas por las organizaciones base de las 'poblaciones negras'.

El **Decreto 1371 de 1994** conforma la Comisión Consultiva de Alto Nivel y las Comisiones Departamentales, como espacios de interlocución permanente para la atención de los asuntos de carácter regional y nacional que interesan a las 'comunidades negras' beneficiarias de la Ley 70 de 1993.

Los **Decretos 2313 y 2316 de 1994**, se adiciona la estructura interna del Ministerio de Gobierno, con la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras y se le asignan funciones.

El **Decreto 1745**, el cual reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, y adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las Tierras de las Comunidades Negras. Este decreto reglamenta temas como los consejos comunitarios, la Junta de los consejos comunitarios, las elecciones para la Junta, las funciones del Representante Legal de la Junta, la Comisión Técnica, el procedimiento de la titulación colectiva de las comunidades negras, manejo y administración de las tierras tituladas, y el procedimiento para la emisión del concepto previo por parte de la comisión técnica, para el trámite de licencias, concesiones, autorizaciones y explotación de los recursos naturales y acceso a los recursos genéticos.

El **Decreto 2248** se subroga el Decreto 1371 de 1994, y se establecen los parámetros para el registro de Organizaciones de las Comunidades Negras. Temas como la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras, sus funciones, las Comisiones Consultivas de Alto Nivel Regionales, Departamentales y del Distrito de Bogotá, y el Registro de Organizaciones de Base de las Comunidades, son tratados en este Decreto. Se resaltan de este sus exposiciones sobre las organizaciones base de las comunidades negras.

La **Ley 99 de 1993**, por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del

medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones. Aunque no es una ley específica para las ‘poblaciones negras’, se destaca el hecho de que un representante de las ‘comunidades negras’ tiene que estar presente en el Consejo Nacional Ambiental. De igual forma, se resalta que las Corporaciones Autónomas Regionales deben coordinar sus programas, planes y proyectos, con las ‘comunidades negras’ de acuerdo a la Ley 70 de 1993. Se estableció la Corporación Autónoma Regional del Chocó, Codechocó, y de Urabá, con especial énfasis en la participación de las ‘comunidades negras’ en estas.

La **Ley 130 de 1994**, la cual dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, y se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales. Esta trata temas como la personería jurídica, denominación, símbolos y colores de los partidos y movimientos, los candidatos y las directivas, la financiación estatal y privada, la publicidad y rendición de cuentas de la publicidad, la propaganda y las encuestas políticas, la vigilancia, control y administración y el control ético. Ella rige para todos los colombianos, incluyendo aquellos o aquellas que buscan lanzar un partido o un movimiento por parte de las organizaciones afrodescendientes.

Ahora bien, es a partir de la Ley 649 de 2001 que se expide la posibilidad de que las comunidades afrodescendientes tengan curules específicas para ellas en la Cámara de Representantes. Por medio de esta ley se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política, estipulando que estas tienen derecho a una Circunscripción Especial para Negritudes, la cual cuenta con dos curules. De los candidatos para tal circunscripción se afirma: “capítulo III: De las comunidades negras. Artículo 3°. *Candidatos de las comunidades negras*. Quienes aspiren a ser candidatos de las comunidades negras para ser elegidos a la Cámara de Representantes por esta circunscripción especial, deberán ser miembros de la respectiva comunidad y avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior”.

La **Sentencia Constitucional 484 de 1996**, declara la inexecutable de la circunscripción especial para la ‘población negra’. No obstante, la **Sentencia Constitucional 169 de 2001** de la Corte Constitucional revisa la executable del Proyecto de Ley 25 de 1999 Senado y 21 de 1999 Cámara, que se convierte en la Ley 649 de marzo 7 de 2001, la cual reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política. Esta plantea que:

El proyecto que se revisa (...) enriquece la composición de la Cámara de Representantes, dotando de vocería efectiva en tal Corporación a cuatro categorías sociales que tienen en común el hecho de ocupar una *posición marginal frente a las instancias decisorias nacionales y que, en ese sentido, se pueden definir como verdaderas*

*“minorías”, desde el punto de vista político, étnico y social*. Por otra, trasciende la noción clásica de la ciudadanía en tanto atributo formal de individuos abstractos, admitiendo que una parte esencial y constitutiva de la subjetividad humana está dada por la pertenencia a un grupo determinado, y que, en ciertos casos –como los de los pueblos indígenas y las comunidades negras–, dicha adscripción es de tal importancia para los individuos que la comparten, que constituye el marco referencial de su visión del mundo y de su identidad, por lo cual se trata de un hecho social digno de ser reconocido y protegido con medidas que, como esta, vayan más allá de la simple retórica.

Ahora bien, esta ley se reglamenta a partir de un decreto y de varias resoluciones del Consejo Nacional Electoral. En este sentido, el **Decreto 55 de 2002**, fija el número de Representantes a la Cámara que se elegirán por Circunscripción Territorial del Distrito Capital y Circunscripción Nacional Especial, estipulando que: “Artículo 2. En las elecciones que se realicen el próximo 10 de marzo de 2002, se elegirán cinco (5) Representantes a la Cámara por Circunscripción Nacional Especial distribuidas así: Dos (2) para las Comunidades Negras, una (1) para las Comunidades Indígenas, una (1) para las Minorías Políticas y una (1) para los colombianos residentes en el exterior”.

### III. Hacia una paz completa en Colombia: el capítulo étnico en el Acuerdo de Paz

El capítulo étnico del Acuerdo Final de Paz, suscrito entre el Estado colombiano y las otrora FARC-EP, reconocieron que los pueblos étnicos han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, desarrollo económico y social del país, y que han sufrido condiciones históricas de injusticia, como resultado del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el despojo de sus territorios y recursos. Además de ello, reconoció que estos pueblos y comunidades han sido gravemente afectados por el conflicto armado interno, por lo que dispuso la necesidad de propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno y autónomo de sus derechos humanos y colectivos, según mandate su cosmovisión.

En la interpretación e implementación de todos los componentes del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia con un enfoque étnico, incluyen los contemplados en el ordenamiento jurídico del marco internacional, constitucional, jurisprudencial y legal, especialmente el principio de no regresividad, reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los principios y derechos reconocidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Cerd), Declaración de Acción de Durban, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos

de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales.

En la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, con enfoque étnico se tendrá en cuenta entre otros los siguientes principios a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo, libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente.

Es así pues que el capítulo étnico estableció una serie de disposiciones como salvaguardas y garantías para la interpretación e implementación del Acuerdo de Paz, entre las que se encuentran disposiciones en relación a la participación política así:

*“Se garantizará la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones representativas en las diferentes instancias que se creen el marco de la implementación del Acuerdo Final, en particular las consagradas en el punto 2 y las instancias de planeación participativa.*

*Se adoptarán medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las circunscripciones Territoriales Especiales de Paz (CTEP), cuando su circunscripción coincida con sus territorios”.*

#### IV. Justificación

Como se ha establecido desde hace varios años, la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente, exigiendo la inclusión de los sectores más pobres de la población en los beneficios de la gestión democrática, fortaleciendo así la cohesión social y la gobernabilidad y el Estado de Derecho. Al mismo tiempo, el proceso de consolidación de la democracia exige avanzar en la construcción de sistemas políticos más eficientes en los que se promueva la participación ciudadana y la educación para la democracia y la ciudadanía, entre otros, todo ello enmarcado en una concepción de interculturalidad. En ese sentido, las organizaciones sociales y populares constituyen factores esenciales de la participación democrática en el marco constitucional de cada país, como un elemento esencial del pluralismo. A esto se suma la necesaria consolidación de una cultura de tolerancia y respeto frente a las diferencias, así como la ampliación y promoción de la participación de la sociedad civil en diversas instancias del proceso de toma de decisiones.

Desde el año 2002, en el marco del proyecto *Promoción de una cultura de inclusión*, se viene desarrollando un componente cuyos objetivos consisten en: a) consolidar conocimientos y capacidades

Sin embargo, los espacios creados para la participación de los grupos afrodescendientes en el Congreso presentan algunas disfuncionalidades, y no terminan de garantizar una representación suficiente de estas comunidades.

En primer término, es evidente que los parlamentarios electos por la *circunscripción especial de negritudes* ejercen una representación de carácter nacional, por más que sus votaciones hayan tendido a estar muy concentradas en términos geográficos. Para sustentar esta afirmación se pueden señalar tres argumentos: en primer término, las elecciones para circunscripciones especiales son realizadas en todo el territorio nacional, y no exclusivamente en aquellas regiones en las cuales los grupos étnicos minoritarios tienen un peso demográfico significativo. En segundo lugar, la población afrodescendiente no está concentrada en una o dos regiones; por el contrario, esta se halla dispersa a lo largo del territorio nacional, razón por la cual la representación de sus intereses no se puede concebir de manera excluyente en términos geográficos o regionales. Y finalmente, los grupos afrodescendientes no son segmentos poblacionales homogéneos determinables y orientados por intereses unificados y consensuados, dada su amplia diversidad geográfica, económica, social y cultural. De acuerdo a lo anterior, resulta recomendable que la representación parlamentaria de las comunidades afrodescendientes se dé prioritariamente en el Senado de la República. Este constituye el órgano idóneo para la representación de intereses nacionales, sean mayoritarios o minoritarios. En contraste, la Cámara de Representantes tiene por propósito alimentar el quehacer del Congreso con la canalización de intereses, proyectos y perspectivas regionales. Y como ya se vio, las características de la población afrodescendiente en Colombia impiden que su representación parlamentaria se construya únicamente con elementos técnicos electorales diseñados para la representación territorial.

En segundo lugar, la asignación de dos curules en el Congreso para comunidades afrodescendientes no guarda correspondencia con la magnitud demográfica de esta población, ni tampoco con su peso electoral. Según proyecciones del DANE a 2003, aproximadamente el 7.88% de los colombianos se reconoce como afrocolombiano. Así mismo, en los comicios legislativos de 2006 se depositaron 136,012 votos para la *circunscripción especial para negritudes*, equivalentes al 1.26% del total de votos registrados a nivel nacional. Sin embargo, la representación de este grupo poblacional –2 curules– corresponde al 1.2% de la Cámara de Representantes y al 0.7% del total del

Congreso. De ahí que sea recomendable aumentar el número de escaños asignados para la comunidad afrodescendiente, en aras de garantizar una mayor proporcionalidad en la composición del Congreso, máxime cuando se trata de propiciar espacios de participación y representación para poblaciones que históricamente han sido discriminadas y marginadas.

Y en tercer lugar, preocupa la escasa representación parlamentaria alcanzada por las comunidades afrodescendientes al margen de la circunscripción especial, sobre todo en aquellos departamentos en los cuales su importancia demográfica es mayor. Por ejemplo, de acuerdo a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la ciudad de Buenaventura, Valle del Cauca, participó en las elecciones legislativas de 2006 con 5.530 votos válidos para la *circunscripción especial de negritudes*, cifra equivalente al 10.6% del total de sufragios depositados para Cámara de Representantes en el municipio. Esto llama bastante la atención considerando el peso demográfico que la población afrodescendiente detenta en la localidad. Algo similar ocurre en la ciudad de Cali, donde tan solo el 2.05% (8.244 votos) de los ciudadanos que votaron en los comicios legislativos de 2006 participaron en la *circunscripción especial de negritudes*, pese a que alrededor del 29% de Cali y el sur del Valle del Cauca se considera población afrocolombiana<sup>7</sup>.

En la misma dirección, según el Departamento Nacional de Planeación, Chocó, Magdalena y Bolívar son, en su orden, los departamentos con mayor peso demográfico de población afrodescendiente –la cual equivale al 85% del total de la población departamental en el primer caso, al 72% en el segundo y al 66% en el tercero–. Sin embargo, al revisar las propuestas de campaña y la trayectoria legislativa<sup>10</sup> –entendiendo esta como el conjunto de autorías de proyectos, ponencias y citaciones de control político– de los representantes a la Cámara electos por estas circunscripciones territoriales para el cuatrienio 2002-2006, se encuentra que los temas étnicos se hallan bastante relegados de sus plataformas políticas e ideológicas, especialmente en los casos de Magdalena y Bolívar. Así mismo, llama la atención el peso que en estas zonas detentan las estructuras políticas tradicionales –derivadas del bipartidismo del siglo XX–, las cuales siguen incidiendo decididamente en el devenir de las justas electorales que allí tienen lugar. Estos sistemas clientelares de vieja data juegan en contra de la representación de las comunidades afrodescendientes, ya que se basan en negociaciones *al menudeo* en torno a beneficios burocráticos, antes que en la canalización efectiva de necesidades e intereses objetivos de determinados grupos poblacionales. Como consecuencia de lo anterior, el sistema electoral colombiano debería avanzar en la dirección de garantizar la participación directa de las comunidades afrodescendientes en la composición del grupo de representantes a la Cámara electos por aquellos departamentos en los cuales esta población posee un peso demográfico significativo.

V. Contenido del Proyecto

denominación	TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO
Artículo 1.	Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se registrará por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.	Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por ciento dos miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y de dos elegidos en circunscripción especial nacional por pueblos y comunidades afrocolombianas. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas y pueblos y comunidades afrocolombianas se registrará por el sistema de cociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas, así como aquellos elegidos por los pueblos y comunidades afrocolombianas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena o afrocolombiana, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

5. Posible conflicto de interés

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, estableció: “Artículo 3°. El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: Artículo 291. *Declaración de Impedimentos*. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo a el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Teniendo en cuenta la obligación contenida en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, este acápite tendrá como fin determinar posibles situaciones que podrían dar lugar a un conflicto de interés por parte de los congresistas al momento de discutir o votar este proyecto de ley. Lo anterior no implica que sean las únicas situaciones o causales que podrían configurar un conflicto de interés, por lo que si algún congresista considera que existe otra causal por la cual deba declararse impedido deberá manifestarlo oportunamente.

Como autora de este Proyecto de ley, considero que su contenido y propuesta es de carácter general por lo que no configuraría un conflicto de interés.

De la Honorable Senadora,

  
**PIEDAD CORDOBA RUIZ**  
 H.S. senadora de la republica

  
 Dorina González Palomares  
 Representante Cámara P.Historica



<i>Andrés Sny Mathews</i>	<i>Orge A. Tamayo</i>
<i>Orlando Castillo A</i> <i>PAZ pacífico Medio VALLE Y CAUCA</i>	<i>Jorge A. Tamayo</i> <i>ORLANDO CASTILLO A</i> <i>PERSONA L. TITONIANCA</i> <i>R. MARINO (ITREPO</i> <i>TUTIAS</i>
<i>Cristóbal Caicedo H.</i>	<i>James Mosquera Tam</i>
<i>Shoany Palacios M</i>	<i>Shoany Palacios M</i>

*Susana Gómez C.*  
*Representante Antioquia*

*ANA*  
*SINTEL*  
*SAFEB*  
*SAFEB*  
*SAFEB*  
*SAFEB*  
*SAFEB*

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**  
 El día 30 de Agosto del año 2022  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley Acto Legislativo X  
 No. 162 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por: H. Piedad Córdoba  
HR Ana Rogelia Monsalve, HR Gervel Pérez  
HR James Mosquera y otros H-RR  
**SECRETARIO GENERAL**

## PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 164 DE 2022 CÁMARA

*por el cual se crea la especialidad ambiental en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se crean las salas especializadas en temas ambientales dentro de los tribunales administrativos y se modifica la Ley 270 de 1996.*

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer la especialidad ambiental en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como su estructura.

También regulará los aspectos procesales esenciales sobre las actuaciones judiciales que versen sobre las controversias y litigios:

- De contenido ambiental, que versen sobre conflictos socioambientales suscitados respecto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales que se adelanten dentro de un mismo predio o respecto de áreas declaradas como de especial importancia ambiental incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), las reservas forestales, los ecosistemas estratégicos y las demás categorías de protección que señalen la legislación nacional e internacional, así como los organismos internacionales que se ocupen de estas materias.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La especialidad ambiental de la jurisdicción contenciosa administrativa tendrá cobertura y competencia en todo el territorio nacional, según lo dispuesto en esta ley.

Artículo 3°. *Principios.* En la aplicación e interpretación de las disposiciones de esta ley deberán observarse de manera prevalente los principios y valores constitucionales, especialmente los relativos a la materia ambiental, así como los tratados y convenios ratificados por Colombia. También se observarán los principios generales del Código General del Proceso y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin perjuicio de observar los siguientes principios esenciales:

1. **Acceso a la justicia.** Toda persona o grupo de personas tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para la resolución de los litigios y controversias sobre el ambiente, los recursos naturales, el ordenamiento territorial, la aplicación de la legislación ambiental vigente, y el respeto de un debido proceso de duración razonable. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento injustificado será sancionado de conformidad con las disposiciones pertinentes del Código General del Proceso.

Los despachos judiciales ambientales deberán ser objeto de la implementación de un Modelo de Gestión por parte del Consejo Superior de la Judicatura que tenga en cuenta la realidad de las áreas rurales y rurales dispersas, favoreciendo horarios de atención al público que se acompañen con el giro ordinario de la actividad ambiental en las cabeceras municipales; deberán contar con un conciliador en derecho adjunto al despacho y un facilitador que provea información a los ciudadanos con miras a superar las barreras de acceso a la administración de justicia. Deberán generarse formatos de fácil entendimiento por parte de la población que tiene interés en los

asuntos ambientales, con miras a acceder a la oferta judicial de manera más simple y con el mínimo de formalidades necesarias para presentar ante el Juez los derechos objeto de reclamo o defensa.

2. **Buena fe procesal.** Es deber de las partes y demás intervinientes en el proceso ambiental, proceder con lealtad, probidad y buena fe en todos sus actos dentro del proceso judicial.
3. **Celeridad y economía procesal.** Las actuaciones judiciales se deben adelantar con austeridad y eficiencia, evitando la dilación de los procedimientos, las decisiones inocuas y los recursos innecesarios. Se dotará a las autoridades judiciales de poderes correctivos para evitar maniobras o prácticas que atenten contra la celeridad de los procesos.
4. **Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra.** Se buscará promover mecanismos y garantías que permitan incentivar el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades.
5. **Eficacia.** Atendiendo a la finalidad de esta ley, se debe garantizar la materialización de los mandatos dispuestos en los procedimientos judiciales, que diriman controversias en materia ambiental, así como la seguridad en el disfrute de los derechos reconocidos en cabeza de los ciudadanos sobre los cuales recaigan las decisiones.
6. **Especialidad ambiental.** En la resolución de las controversias y litigios a los cuales se hace referencia esta ley se deberán tener en cuenta las particularidades de las relaciones ambientales asociadas al uso del suelo, daño y contaminación ambiental.

Las competencias de conocimiento de esta especialidad serán objeto de revisión por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales o quien haga sus veces, cada cuatro (4) años con miras a establecer nuevos tipos de litigios que ameriten ser conocidos por estos despachos judiciales en cuyo caso se tramitará una modificación de jerarquía de ley estatutaria para adicionar o suprimir competencias.

7. **Igualdad, equidad de género y protección reforzada.** En las actuaciones judiciales las autoridades promoverán la participación especial de las mujeres rurales y demás sujetos de especial protección constitucional en condición de vulnerabilidad, con el fin de contribuir a la transformación estructural de la realidad ambiental colombiana.

En el proceso judicial ambiental de que trata esta ley, las organizaciones o asociaciones de mujeres podrán ejercer asesoría, acompañamiento y coadyuvancia, para lo cual se prescindirá la demostración de la existencia de una relación

sustancial con la parte a la cual coadyuva, por la pertenencia a la asociación u organización de mujeres o porque estas manifiesten la importancia de su intervención a fin de procurar el reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra.

Para prevenir barreras de acceso a la justicia, se proveerá de mecanismos alternativos de solución de conflictos, con enfoque diferencial debido al género, para la orientación sobre la solución de controversias y litigios, en favor de las mujeres campesinas y rurales.

En la ejecución de los procedimientos previstos en la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las mujeres y demás grupos poblacionales en los términos del presente numeral.

8. **Oficiosidad.** Las autoridades judiciales impulsarán oficiosamente el proceso ambiental.
9. **Publicidad y nuevas tecnologías de la información.** Las autoridades deberán promover mecanismos de publicidad eficaces, y acordes con la realidad del territorio colombiano, que faciliten la participación comunitaria, garanticen el conocimiento oportuno del inicio, desarrollo y terminación del proceso, de las instancias en que se puede participar, de los recursos judiciales a disposición, de la posibilidad de presentar pruebas, así como de las decisiones y la posibilidad efectiva de contradicción y ejercicio de los derechos. Para tal fin se promoverá el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

En todo caso, las comunicaciones se harán por escrito, por medio electrónico o por cualquier medio idóneo para garantizar el acceso a la información y a la justicia en todas las zonas del territorio nacional, y el funcionario deberá dejar constancia o registro de ellas en su despacho.

10. **Uso prevalente de mecanismos alternativos de solución de conflictos y participación comunitaria ambiental.** Las autoridades responsables velarán por el uso prevalente de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, cuando a ello haya lugar.
11. **Protección del ambiente.** En las actuaciones judiciales los jueces y magistrados promoverán las actividades encaminadas a lograr el uso adecuado de la tierra y el desarrollo sostenible. Se adoptarán las medidas necesarias para evitar daños al ambiente y se adelantarán las acciones pertinentes para mitigar, eliminar, controlar y compensar los efectos negativos de los impactos generados. Para lo anterior, deberá darse alcance a los principios de uso y aprovechamiento de los recursos naturales establecidos en el artículo 9º del Decreto

Ley 2811 de 1974, los principios de política ambiental determinados en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993 y los principios desarrollados en los tratados internacionales, en especial los principios de precaución, prevención, progresividad y no regresión, in dubio pronatura, desarrollo sostenible, equidad intergeneracional, responsabilidad objetiva, entre otros.

- 12. Objetivos de Desarrollo Sostenible.** En las actuaciones judiciales los jueces y magistrados deberán promover la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, promulgados por las Naciones Unidas en el año 2015, con especial énfasis en el objetivo 16, esto es, promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles de aplicación.

Artículo 4°. *Naturaleza del proceso ambiental.* El proceso ambiental es un proceso declarativo que se regirá por las reglas especiales previstas en esta ley, y en lo no previsto en ellas por las reglas del Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 5°. *De los asuntos que se tramitan a través del proceso ambiental.* Se tramitarán a través del proceso ambiental dispuesto en esta ley, todos los litigios y controversias señalados en el objeto de la presente ley.

En particular, de los siguientes asuntos:

1. La expropiación de la que trata la Ley 388 de 1997, cuando verse sobre asuntos ambientales.
2. Acciones de grupo y responsabilidad extracontractual, siempre que la controversia tenga contenido ambiental.
3. Diferendos relacionados con los elementos del ambiente previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables.
4. Controversias sobre la materia ambiental, relativas a recursos naturales y de ordenamiento territorial, de conformidad con las normas que regulan el sector ambiental.
5. Acciones de responsabilidad extracontractual por daños al ambiente.
6. Medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos que versen sobre asuntos ambientales proferidos por las autoridades ambientales y las demás entidades que integran el SINA de conformidad con la Ley 99 de 1993, o la norma que la modifique o haga sus veces.
7. Medios de control contra los actos administrativos de contenido ambiental proferidos por la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Hidrocarburos,

la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la Unidad de Planeación Minero-Energética y demás entidades en materia ambiental.

Parágrafo. Adicionalmente, la especialidad ambiental de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conocerá de los asuntos descritos en el presente artículo en tanto correspondan a controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, en los que estén involucrados las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Artículo 6°. *Integración de la Especialidad ambiental en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.* La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en su especialidad ambiental, se integrará de la siguiente forma:

1. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.
4. Las Salas ambientales de los Tribunales Administrativos.
5. Los juzgados ambientales administrativos.

Artículo 7. Competencia territorial. En todos los procesos ambientales de que trata la presente ley será competente de manera privativa el juez del lugar donde se desarrolle el conflicto ambiental, y si este se encuentra en un territorio abarcado por dos o más municipios o circuitos judiciales, será competente el juez de cualquiera de ellos a elección del demandante.

Artículo 8. Titularidad. Podrán ser parte en el proceso ambiental, sin perjuicio de lo señalado en las normas generales de procedimiento:

1. Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado.
2. Las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales, comunitarias, de mujeres, cívicas o de índole similar en nombre de cualquier persona que se encuentre en situación de vulnerabilidad, sin perjuicio de los derechos que les asiste a los interesados.
3. La Defensoría del Pueblo en nombre de cualquier persona que se encuentre en condición de vulnerabilidad, sin perjuicio del derecho que les asiste a los interesados.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 6°. Gratuidad.** La administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley.

No podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de pequeñas causas, y ambientales que sean de naturaleza ordinaria o contenciosa administrativa, ni en los juicios de control constitucional o

derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales. Tampoco podrá cobrarse aranceles a las personas de escasos recursos cuando se decreta el amparo de pobreza o en aquellos procesos o actuaciones judiciales que determinen la ley.

El arancel judicial constituirá un ingreso público a favor de la Rama Judicial.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 11.** La Rama Judicial del Poder Público está constituida por:

- I. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones:
  - a) De la Jurisdicción Ordinaria:
    1. Corte Suprema de Justicia.
    2. Tribunales Superiores de Distrito Judicial.
    3. Juzgados civiles, laborales, penales, penales para adolescentes, de familia, de ejecución de penas, de pequeñas causas y de competencia múltiple, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley;
  - b) De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:
    1. Consejo de Estado
    2. Tribunales Administrativos
    3. Juzgados Administrativos y los Juzgados Administrativos ambientales.
  - c) De la jurisdicción constitucional:
    1. Corte Constitucional;
  - d) De la Jurisdicción de Paz: Jueces de Paz.
    2. La Fiscalía General de la Nación.
    3. El Consejo Superior de la Judicatura.

**Parágrafo 1º.** La Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, tienen competencia en todo el territorio nacional. Los Tribunales Superiores, los Tribunales Administrativos y los Consejos Seccionales de la Judicatura tienen competencia en el correspondiente distrito judicial o administrativo.

Los jueces del circuito tienen competencia en el respectivo circuito y los jueces municipales en el respectivo municipio; los Jueces de pequeñas causas a nivel municipal y local.

Los jueces de descongestión tendrán la competencia territorial y material específica que se les señale en el acto de su creación.

**Parágrafo 2º.** El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

**Parágrafo 3º.** En cada municipio funcionará al menos un Juzgado cualquiera que sea su categoría.

**Parágrafo 4º.** En las ciudades se podrán organizar los despachos judiciales en forma desconcentrada.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 22 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 22. Régimen de los juzgados.** Los juzgados civiles, ambientales, penales, de familia, laborales, de ejecución de penas, de pequeñas causas y demás juzgados especializados que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine el Consejo Superior de la Judicatura, para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la Jurisdicción Ordinaria. Sus características, denominación y número serán los establecidos por dicha Corporación.

Cuando el número de asuntos así lo justifique, los juzgados podrán ser promiscuos para el conocimiento de procesos civiles, penales, laborales o de familia.

De conformidad con las necesidades de cada ciudad y de cada municipio habrá jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple sobre asuntos de Jurisdicción Ordinaria, incluidos los asuntos ambientales, definidos legalmente como conflictos de pequeñas causas. La localización de sus sedes será descentralizada en aquellos sectores de ciudades y municipios donde así se justifique, debido a la demanda de justicia. Su actuación será oral, sumaria y en lo posible de única audiencia.

El Consejo Superior de la Judicatura dispondrá lo necesario para que a partir del primero (1) de enero del año 2023, por lo menos una quinta parte de los juzgados que funcionan en las ciudades de más de un millón de habitantes se localicen y empiecen a funcionar en sedes distribuidas geográficamente en las distintas localidades o comunas de la respectiva ciudad.

A partir del 1º de enero del año 2024, el cuarenta por ciento (40%) de los juzgados que funcionan en las ciudades de más de un (1) millón de habitantes y el treinta por ciento (30%) de los juzgados que funcionan en ciudades de más de doscientos mil habitantes (200.000) deberán funcionar en sedes distribuidas geográficamente entre las distintas localidades o comunas de la respectiva ciudad.

El Consejo Superior de la Judicatura procurará que esta distribución se haga a todas las localidades y comunas, pero podrá hacer una distribución que corresponda hasta tres localidades o comunas colindantes.

Para garantizar el acceso a la administración de justicia, el Consejo Superior de la Judicatura podrá crear Juzgados itinerantes para solventar las necesidades de administración de justicia en algunas zonas del país, de acuerdo con lo previsto en los artículos 2º y 51 de esta ley.

**Parágrafo 1º.** Para el caso de los Juzgados ambientales en la jurisdicción ordinaria, que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine el Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, cuyas características, denominación y

número serán establecidos por dicha Corporación, de conformidad con lo establecido en la ley, sin perjuicio de la ampliación progresiva de la cobertura en todo el territorio nacional.

El Consejo Superior de la Judicatura creará los despachos judiciales que sean requeridos para el cumplimiento de la ley, atendiendo a la especialidad de la materia, para lo cual podrá considerar algunos criterios formulados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Parágrafo 2º.** Para la provisión de los cargos de juez de los juzgados ambientales y de magistrado de las salas ambientales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, el Consejo Superior de la Judicatura dispondrá de la realización de un concurso público, en el cual se deberá valorar especialmente el conocimiento de la normativa en materia ambiental o afines, los más altos niveles académicos y la experiencia laboral específica, así como las normas que desarrollan el proceso judicial ambiental.

**Parágrafo 3º.** La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, para el diseño del curso, deberá tener en cuenta un componente de profundización sectorial (minería, hidrocarburos, energía, servicios públicos, ordenamiento territorial y ambiental, áreas declaradas como protegidas que conforman el Sistema Nacional Ambiental de Áreas Protegidas (SINAP), reservas forestales y ecosistemas estratégicos, recursos naturales renovables y no renovables, derecho administrativo, derecho público, derecho constitucional, procedimiento administrativo sancionatorio ambiental).

Artículo 12. Modifíquese el artículo 34 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 34. Integración y Composición.** El Consejo de Estado es el máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y estará integrado por treinta y tres (33) magistrados, elegidos por la misma Corporación para los períodos individuales que determina la Constitución Política, de listas superiores a diez (10) candidatos, por cada vacante que se presente, elaboradas previa convocatoria pública reglada y adelantadas de conformidad con lo previsto en la Constitución y en esta ley.

El Consejo de Estado ejerce sus funciones por medio de tres (3) Salas, integradas así: la Plena, por todos sus miembros; la de lo Contencioso Administrativo, por veintinueve (29) consejeros y la de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro (4) consejeros restantes.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 36 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 36. De la Sala de lo Contencioso Administrativo.** La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) Secciones, cada una de las cuales ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el

reglamento interno de la Corporación y estarán integradas de la siguiente manera:

- a) La Sección Primera, estará integrada por seis (6) magistrados, y atenderá los asuntos ambientales;
- b) La Sección Segunda se dividirá en dos (2) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) magistrados;
- c) La Sección Tercera se dividirá en tres (3) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) magistrados;
- d) La Sección Cuarta, por cuatro (4) magistrados,
- e) La Sección Quinta, por cuatro (4) magistrados.

Sin perjuicio de las específicas competencias que atribuya la ley, el reglamento de la corporación determinará y asignará los asuntos y las materias cuyo conocimiento corresponda a cada sección y a las respectivas subsecciones.

En todo caso, la acción de pérdida de investidura de congresistas será de competencia de la sala plena de lo contencioso administrativo.

**Parágrafo 1º.** La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo que en virtud de lo dispuesto en esta ley asumirá el conocimiento de los temas ambientales, tendrá la misma organización y estructura que en la actualidad tienen los despachos ya existentes en esa sección. Para ello se constituirá un equipo técnico de apoyo interdisciplinario con cuatro (4) profesionales de base, en cualquiera de las siguientes disciplinas: ingeniería ambiental, ingeniería de minas, ingeniería forestal, ingeniería química, ingeniería civil, biología, biología marina, ecología, ingeniería de petróleos, abogados con especialización en Derecho Ambiental entre otras afines con las ciencias naturales, ambientales y asuntos sectoriales.

**Parágrafo 2º.** Además de la formación académica prevista en el parágrafo anterior, para integrar el equipo técnico deberá demostrarse experiencia específica de mínimo ocho (8) años en las áreas señaladas. Su elección será competencia de la Sección Primera del Consejo de Estado y la denominación de los cargos y el período serán fijados por el Consejo Superior de la Judicatura, quien deberá priorizar los mejores perfiles profesionales, académicos y de experiencia. La remuneración de cada uno de los integrantes de este equipo técnico será la equivalente a la de un magistrado auxiliar del Consejo de Estado.

Artículo 14. Modifíquese el parágrafo del artículo 37 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 37. De la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.**

**Parágrafo.** Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos, entre los Tribunales y entre Jueces Administrativos y Jueces

Administrativos ambientales pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos serán resueltos por las respectivas Secciones del Consejo de Estado, de acuerdo con su especialidad. Los conflictos entre juzgados administrativos y juzgados ambientales administrativos, entre secciones de un mismo Tribunal Administrativo, serán decididos por el correspondiente Tribunal en pleno.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 40. Jurisdicción.** Los Tribunales Administrativos son creados por la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que determine la ley procesal en cada distrito judicial administrativo. Tienen el número de magistrados que determine la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que, en todo caso, no será menor de tres.

Los tribunales administrativos ejercerán sus funciones por conducto de la Sala Plena, integrada por la totalidad de los magistrados; por la Sala de Gobierno, por las salas especializadas y por las demás salas de decisión plurales e impares, de acuerdo con la ley.

**Parágrafo 1º.** Se creará una Sala especializada en temas ambientales dentro de los Tribunales Administrativos, así:

1. En la región Caribe, conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Magdalena, La Guajira, Sucre y San Andrés. La Sala especializada en asuntos ambientales funcionará en la ciudad de Barranquilla.
2. En la región Urabá, conformada por los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó. La Sala especializada en asuntos ambientales funcionará en la ciudad de Medellín.
3. En la región cafetera, conformada por los departamentos de Risaralda, Caldas y Quindío. La Sala especializada en asuntos ambientales funcionará en la ciudad de Manizales.
4. En la región Pacífica, conformada por los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño. La Sala especializada en asuntos ambientales funcionará en la ciudad de Cali.
5. En la región Oriente, conformada por los departamentos de Boyacá, Santander y Norte de Santander. La Sala especializada en asuntos ambientales funcionará en la ciudad de Barrancabermeja.
6. En la región Orinoquía, conformada por los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada. La Sala especializada en asuntos ambientales funcionará en la ciudad de Villavicencio.
7. En la región Amazonía, conformada por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés. La

Sala especializada en asuntos ambientales funcionará en la ciudad de Florencia.

8. En la región Andina, conformada por los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Huila y por Bogotá D. C. La Sala especializada en asuntos ambientales funcionará en la ciudad de Bogotá.

**Parágrafo 2º.** Cada una de las nuevas salas especializadas estará integrada por tres (3) magistrados y tendrá un equipo técnico de apoyo interdisciplinario con dos (2) profesionales de base, en cualquiera de las siguientes disciplinas: Ingeniería ambiental, Ingeniería de minas, Ingeniería forestal, Ingeniería civil, Ingeniería química, Biología, Biología marina, Ecología, Ingeniería de petróleos, entre otras, afines con las ciencias naturales, ambientales y asuntos sectoriales.

El equipo técnico de apoyo interdisciplinario será elegido por la sala especializada en temas ambientales.

**Parágrafo 3º.** Además de la formación académica prevista en el parágrafo anterior, para integrar el equipo técnico de apoyo deberá demostrarse experiencia específica de mínimo cuatro (4) años en las áreas señaladas. La denominación de los cargos y su remuneración será fijada por el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 42. Régimen.** Los Juzgados Administrativos y los Juzgados Administrativos ambientales que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine el Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la jurisdicción contenciosa administrativa. Sus características, denominación y número serán establecidos por esa misma Corporación, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

En lo que refiere a la gestión administrativa podrán compartir recursos logísticos con las entidades de la rama ejecutiva de mayor presencia en áreas rurales, que para ese propósito celebren un convenio interadministrativo con el Consejo Superior de la Judicatura. El Consejo Superior de la Judicatura reglamentará la suscripción de estos convenios.

El Consejo Superior de la Judicatura creará los Juzgados ambientales Administrativos que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine.

De igual manera, el Consejo Superior de la Judicatura, para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, determinará las características, denominación y número, de conformidad con lo establecido en la ley; y, deberá asegurar la adecuada cobertura y capacidad en el territorio, sin perjuicio

de la ampliación progresiva de la cobertura en todo el territorio nacional.

**Parágrafo 1º.** Para la provisión de los cargos de juez de los Juzgados ambientales y de magistrados de las Salas ambientales de los Tribunales Administrativos, el Consejo Superior de la Judicatura dispondrá de la realización de un concurso público, en el cual se deberá valorar el conocimiento de la normativa en materia ambiental, de servicios públicos, de recursos naturales renovables y no renovables, de ordenamiento territorial, de derecho administrativo, de derecho público y de derecho constitucional, y las normas que desarrollan el proceso judicial ambiental.

**Parágrafo 2º.** Para ejercer los cargos de juez y magistrado ambiental en provisionalidad, deberán tomar y aprobar, con dedicación exclusiva, el curso de capacitación en: la normativa ambiental y sectorial, las normas que desarrolle este tema y esta ley, de acuerdo con el plan que para tal fin diseñe la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, cuyo diseño deberá efectuarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley.

La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, para el diseño del curso, deberá tener en cuenta un componente de profundización sectorial (minería, hidrocarburos, energía, servicios públicos, ordenamiento territorial, y ambiental).

**Parágrafo 3º.** Los despachos judiciales ambientales de la jurisdicción contenciosa deberán ser objeto de la implementación de un Modelo de Gestión por parte del Consejo Superior de la Judicatura de acuerdo a la realidad de las áreas rurales y rurales dispersas, favoreciendo horarios de atención al público que se acompasen con el giro ordinario de la actividad rural en las cabeceras municipales, deberán contar con un conciliador en derecho adjunto al despacho y un facilitador que provea información a los ciudadanos con miras a superar las barreras de acceso a la administración de justicia. Deberán generarse formatos de fácil entendimiento por parte de la población rural con miras a acceder a la oferta judicial de manera más simple y con el mínimo de formalidades necesarias para presentar ante el Juez los derechos objeto de reclamo o defensa. En lo que refiere a la gestión administrativa de estos despachos, podrán compartir logística con las entidades de la rama ejecutiva de mayor presencia en áreas rurales que para ese propósito celebren un convenio interadministrativo.

Artículo 17. Adiciónese un parágrafo al artículo 42 A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el cual quedará así:

**Parágrafo.** Para el caso de los asuntos de la especialidad ambiental de los cuales conozca la jurisdicción contenciosa administrativa, la conciliación extrajudicial no constituirá requisito de procedibilidad de las acciones y medios de control procedentes, de acuerdo con lo dispuesto en la ley.

Artículo 18. Adiciónese un parágrafo al artículo 50 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

**Parágrafo.** Para el caso de la especialidad ambiental de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, conforme lo disponga el Consejo Superior de la Judicatura, el funcionamiento de los despachos judiciales para el conocimiento de asuntos ambientales en los municipios podrá ser itinerante, en la forma y de acuerdo con los criterios señalados en la ley y el reglamento, asegurando en todo caso la adecuada cobertura y capacidad en el territorio, sin perjuicio de la ampliación progresiva de la cobertura en todo el territorio nacional.

Dado que la especialidad ambiental no tiene el carácter de transicional la oferta institucional la definirá el Consejo Superior de la Judicatura, para lo cual puede consultar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para determinar las áreas de mayor conflictividad ambiental.

Artículo 19. Adiciónese un parágrafo al artículo 51 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

**Parágrafo.** Para el caso de la especialidad ambiental de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, conforme lo disponga el Consejo Superior de la Judicatura y lo previsto en la ley, el Juzgado ambiental Administrativo, según el caso, podrá contar con un número plural de jueces que integren el mismo despacho, en calidad de jueces adjuntos, asignándose a cada uno el reparto individual de los procesos para su conocimiento, sin que hubiere entre ellos relación de subordinación.

El Consejo Superior de la Judicatura creará los despachos judiciales que sean requeridos para el cumplimiento de la ley, atendiendo a la especialidad de la materia y basándose, entre otros, en las zonas focalizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en las zonas donde exista mayor conflictividad por el ambiente y el uso y aprovechamiento de los recursos naturales o respecto de áreas declaradas como protegidas, que conforman el Sistema Nacional Ambiental de Áreas Protegidas (SINAP), las reservas forestales y los ecosistemas estratégicos y las demás categorías de protección que señalen la legislación nacional e internacional así como los organismos internacionales que se ocupen de estas materias.

Artículo 20. Modifíquese el artículo 202 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

**Artículo 202.** Los despachos judiciales ambientales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con todo su personal y sus recursos físicos, serán organizados por el Consejo Superior de la Judicatura, el cual dispondrá todo lo necesario para que dicha especialidad entre en funcionamiento gradualmente, a partir del primero (1º) de diciembre de 2022 y la totalidad de su funcionamiento, en un término no mayor a 18 meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

**Parágrafo 1º.** Autorícese al Gobierno nacional para que durante los próximos treinta (30) meses incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el marco de gastos, estableciendo según el caso recursos adicionales susceptibles de asignación a la Rama Judicial, a efectos de implementar y la especialidad ambiental de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en todo el territorio nacional.

**Parágrafo 2º.** El Consejo Superior de la Judicatura deberá elaborar un Plan para la puesta en marcha e implementación de la especialidad ambiental de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluido el análisis financiero y de demanda, instrumento que deberá ser elaborado en coordinación con las altas Cortes de dichas jurisdicciones.

Artículo 21. *Resolución de las controversias y litigios ambientales.* En la resolución de las controversias y litigios a los cuales se hace referencia esta ley se deberán tener en cuenta las particularidades de las relaciones ambientales asociadas a litigios sobre uso del suelo, daño y contaminación ambiental por parte de los operadores judiciales de la especialidad ambiental de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Las competencias de conocimiento de esta especialidad serán objeto de revisión por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo o quien haga sus veces, cada cuatro (4) años con miras a establecer nuevos tipos de litigiosidad que ameriten ser conocidas por estos despachos judiciales en cuyo caso se tramitará una modificación de jerarquía de ley estatutaria para adicionar o suprimir competencias.

Artículo 22. *Itinerancia.* Los jueces ambientales administrativos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando se estimen necesario y pertinente, conforme a las características del asunto objeto de la actuación correspondiente, podrán ejercer sus funciones y competencias de manera itinerante en todo el territorio nacional, de acuerdo con la reglamentación que expida, para el efecto, el Consejo Superior de la Judicatura, el cual deberá basarse en la mayor demanda de justicia para efectos de implementar una mayor frecuencia o permanencia de los despachos judiciales ambientales, y en aspectos tales como la especificidad de la colindancia de corregimientos y los asuntos a decidir, entre otros.

También se priorizarán la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, con especial atención en los derechos de las víctimas del conflicto, de los niños y niñas, de las mujeres, y de las personas adultas mayores.

Artículo 23. *Decisiones ultra y extra petita.* Cuando la controversia verse acerca de derechos

reales sobre áreas declaradas como de especial importancia ambiental y las demás categorías de protección que señalen la legislación nacional e internacional así como los organismos internacionales que se ocupen de estas materias el juez o magistrado de la especialidad ambiental podrá decidir acerca de cualquier condición que se encuentre probada y que se circunscriba a asuntos relacionados con las competencias de autoridades administrativas, así no se hubiere propuesto por las partes dentro del trámite procesal.

Adicionalmente, cuando una de las partes en el proceso, indistintamente del tipo de controversia de la que trate la causa, goce del amparo de pobreza o acredite su arraigo en el territorio ambiental y la pertenencia a los niveles 1 y 2 del Sisbén, o acredite la calidad de mujer campesina o rural en los términos establecidos por el artículo 2º de la Ley 731 de 2002, o se encuentre bajo los presupuestos establecidos en los artículos 4º, 5º y 54 del Decreto ley 902 de 2017, el juez podrá, en su beneficio, decidir sobre lo controvertido y probado, aunque la demanda sea defectuosa, siempre que esté relacionado con el objeto de la litis. Por consiguiente, el juzgador de la controversia está facultado para reconocer derechos u ordenar el pago de indemnizaciones extra o *ultra petita*, siempre que los hechos que los originen o sustenten estén debidamente controvertidos y hará uso de esta facultad siempre que se verifiquen las garantías procesales de la contraparte.

El juez aplicará la ley sustancial teniendo en cuenta que el objeto de esta jurisdicción es conseguir la plena realización de la justicia ambiental, en consonancia con los fines y principios generales del derecho.

Si el litigio versa entre particulares, sólo se aplicará el principio de decisiones *extra* y *ultra petita* en los casos en los que sea evidente para el fallador una asimetría procesal tal que ponga en desigualdad de condiciones a las partes de tal forma que una de ellas no pueda exponer sus derechos o argumentos ante la administración de justicia en las mismas condiciones que su contradictor. El Juez será responsable disciplinaria y penalmente por el uso indiscriminado de este privilegio en los casos en los que no se encuentra justificado el tratamiento diferencial.

**Parágrafo.** Cuando existan elementos que permitan inferir las condiciones de las que trata el inciso segundo de este artículo y no fueren aportados por la parte interesada los medios de prueba para acreditar lo correspondiente, será deber del Juez requerir a la parte para que, en un término de diez (10) días, aporte los elementos de prueba que acrediten su situación, advirtiéndole que dicha carga es requisito para la procedencia de las medidas en favor de los grupos poblacionales allí referidos.

Artículo 24. *Relatoría para la especialidad ambiental.* Sin perjuicio de las funciones que se definan a su cargo por parte y del Consejo

de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura dispondrá la conformación de relatorías especiales y para la Sección Primera del Consejo de Estado, con el propósito de efectuar análisis que permitan identificar discrepancias interpretativas susceptibles de requerir la aplicación de los mecanismos de unificación jurisprudencial, así como de efectuar seguimiento a la sustanciación de casos que puedan ameritar el uso del mecanismo de avocación de competencia.

Para estos efectos, con la periodicidad que determinen las Secciones correspondientes, las relatorías presentarán los resultados de sus hallazgos y efectuarán las sugerencias correspondientes, a fin de que los magistrados o consejeros tomen las determinaciones a que hubiere lugar.

Artículo 25. Todas las erogaciones que se causen con ocasión de la implementación y ejecución de la presente ley deberán consultar la situación fiscal de la nación y ajustarse al marco de gasto de mediano plazo de cada sector involucrado y estar en concordancia con el marco fiscal de mediano plazo y las normas orgánicas del presupuesto.

Artículo 26. *Vigencia.* La presente ley comenzará a regir a su entrada en vigencia. Las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.

**I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. ASPECTOS IMPORTANTES DEL PROYECTO DE LEY**

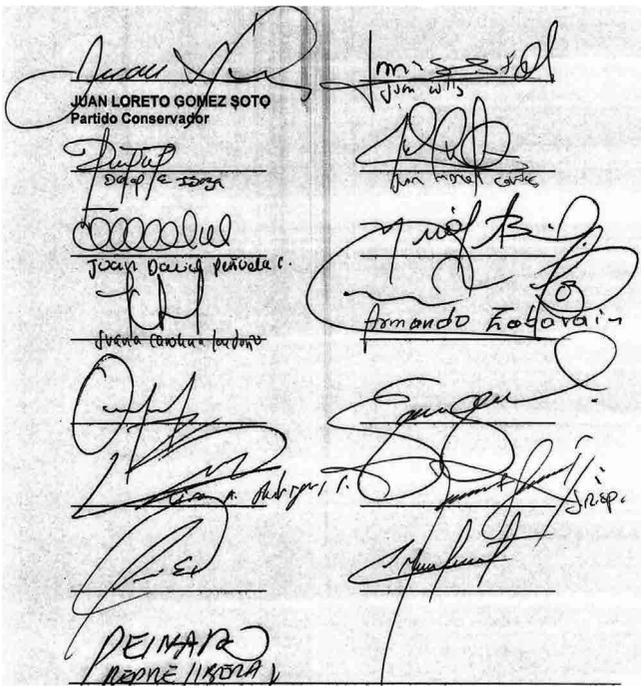
El Proyecto de Ley Estatutaria tiene por objeto establecer la especialidad ambiental en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como su estructura, regulando aspectos procesales esenciales sobre las actuaciones judiciales que versen sobre las controversias y litigios de contenido ambiental, que conozcan sobre conflictos socioambientales suscitados respecto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales que se adelanten dentro de un mismo predio o respecto de áreas declaradas como de especial importancia ambiental incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), las reservas forestales, los ecosistemas estratégicos y las demás categorías de protección que señalen la legislación nacional e internacional, así como los organismos internacionales que se ocupen de estas materias.

El presente proyecto de ley pretende modificar la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (en adelante, LEAJ), así como, los Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y Código General del Proceso (CGP), con el objeto principal de crear la especialidad ambiental en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, fijar reglas y criterios generales, que permitan su organización y efectivo funcionamiento, así como medidas procesales aplicables a los procesos que sobre el particular se adelanten en cada una de esas jurisdicciones.

**2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

Es la primera vez que el proyecto de ley se radica bajo el título “Por el cual se crea la especialidad ambiental en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se crean las salas especializadas en temas ambientales dentro de los tribunales administrativos y se modifica la Ley 270 de 1996”, pese a esto, se debe indicar que el doctor Ciro Fernández Núñez de Santander trabajo un proyecto de ley que orienta la presente iniciativa bajo parámetros diferentes en dos ocasiones y bajo la denominación de: “por medio de la cual se dictan disposiciones para la conformación de los tribunales ambientales especiales en el estado colombiano y se dictan otras disposiciones”. En vista de estos esfuerzos, y agradeciendo la importancia significativa que tiene para Colombia contar con mecanismos especiales de justicia, especialmente en materia ambiental, se ha planteado esta iniciativa legislativa.

La presente iniciativa legislativa tiene en cuenta las recomendaciones, sugerencias y observaciones formuladas por el Ministerio de Hacienda, magistrados y magistradas nacionales e internacionales, académicos de diferentes universidades y países, organizaciones de la sociedad civil y agencias del Estado en la Audiencia Pública realizada el día veintiuno (21) de septiembre de 2020, en la Mesa Técnica realizada por Global



Green Growm Institute (IGGI), el día ocho (8) de octubre de 2020 y siete (7) de octubre de 2021.

### 3. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

La especialidad ambiental en la jurisdicción de lo contencioso administrativo es una iniciativa que debe ser correspondida y destacada. La concepción de una “especialidad judicial” pasa por el trámite de una reforma a la ley estatutaria de la administración de justicia, así como por una adecuada planeación en el uso del gasto público. Razón por la cual, se plantean ocho (8) salas dentro de los tribunales administrativos que irradian eficiencia y dinamizan la administración de justicia en temas ambientales.

Con la especialidad ambiental, se cumplirá de forma efectiva con los objetivos de Desarrollo Sostenible planteados en el año 2015 los Estados miembros de las Naciones Unidas, así como los postulados del Acuerdo Escazú firmado el día once (11) de diciembre de 2019. Pues permitirá i) utilizar contenidos concretos en materia ambiental; ii) facilitar el acceso a la administración de justicia; iii) generar decisiones en términos adecuados de respuesta; y iv) establecer el perfil de juez ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano.

En los conflictos ambientales se encuentran dos características trascendentales como son aspectos cuantitativos y aspectos cualitativos. En la primera característica se identifica un aumento en los problemas ambientales que tiene que resolver la jurisdicción contenciosa administrativa, contexto que ubica a Colombia como una de las naciones con mayores procesos ambientales en el planeta. En la segunda característica se evidencia el tipo de problema que surge en torno al ambiente, hallando principalmente juicios ambientales generados por fragmentos diversos de la economía como, por ejemplo: conflictos en torno al desarrollo rural, seguridad alimentaria; ordenamiento territorial y recursos naturales; cambio climático<sup>1</sup>.

Crear salas dentro de los Tribunales Administrativos que le ayuden a la jurisdicción contenciosa administrativa en los litigios ambientales, instaurando de forma clara y precisa la competencia que les permita evitar conflictos de jurisdicción o competencia. Al igual que disminuir la carga procesal y documental de la jurisdicción contenciosa administrativa, la cual, permite descongestionar los despachos en los asuntos ambientales.

Una cuestión tan trascendental como la que indica el doctor Luis Felipe Guzmán, fue si “los requisitos para pertenecer a dichos órganos son o serían los mismos fijados por la ley 270 de 1996”, de acuerdo con esto, se planteó, estructuró y organizó un articulado en el que no podrían ser otras

las condiciones que las establecidas en la ley 270 “Estatutaria de la Administración de Justicia<sup>2</sup>”. El presente proyecto de ley busca que los magistrados que harán parte de la especialidad ambiental reciban los mismos beneficios, obligaciones y deberes que recibiría cualquier magistrado que compone un Tribunal Judicial de orden Civil, Laboral, Penal o Administrativo, razón por la cual se introducen reformas a la Ley 270 de 1996.

El presente proyecto de ley utiliza como referentes constitucionales, legales y conceptuales la Constitución Política de 1991, la Ley 99 de 1993, Ley 611 de 2000 y el Decreto 1291 de 2003 “por el cual crea el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT) y se ordena su liquidación”, el Decreto 1300 del 2003 “por medio del cual se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder y se determinó su estructura”, con el fin de fortificar los aspectos medulares del proyecto. En cuanto a la estructura y funcionamiento se utilizaron como guía unos apartes del Estatutaria de la Administración de Justicia - Ley 270 de 1996.

Debemos partir de la idea de que los asuntos ambientales son estructurales para la nación colombiana, va más allá de los períodos Legislativos del Congreso de la República o del Gobierno de turno, y por tal condición deben tratarse como una política de Estado, con una visión de largo plazo.

Los temas ambientales están hoy en el primer lugar de importancia mundial y han perdurado por muchos años sin grandes respuestas por parte de la institucionalidad. La presente iniciativa legislativa está concebida para atender la demanda de justicia ambiental que se presenta en el país por medio de la integración, composición, competencia y puesta en funcionamiento de despachos judiciales especializados, y así, crear dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo salas ambientales en algunos de los Tribunales Administrativos, juzgados administrativos ambientales, Sección Primera del Consejo de Estado con la competencia para conocer los temas ambientales.

### 4. CONFLICTIVIDAD AMBIENTAL

Es claro entender que el crecimiento económico de los Estados forja desarrollo y a su vez conflictividad social y ambiental. El uso y el empleo de recursos naturales renovables y no renovables está en el origen de muchos de los debates que se dan en el planeta. En el caso de Colombia debe tenerse en cuenta que, por motivo del conflicto armado como la insurgencia, genera mayores repercusiones y secuelas sobre nuestra diversa oferta ambiental.

Los conflictos ambientales pueden clasificarse por sus diversas características: Por los **actores involucrados** (en este grupo se encuentran empresas privadas nacionales y extranjeras, empresas públicas, comunidades vulnerables tanto rurales como urbanas, comunidades con estabilidad económica y ONG); **por el origen geográfico de los conflictos**

<sup>1</sup> GUZMÁN JIMÉNEZ, L. Ambiente y acceso a la justicia: ¿Son los tribunales ambientales una solución para abordar los conflictos ambientales en Colombia? *Blog Departamento de Derecho del Ambiente, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.*

<sup>2</sup> GUZMÁN JIMÉNEZ, L, *ibídem.*

(esto es local, regional o nacional) y **por el sector económico involucrado** (mineros, de extracción de hidrocarburos, de biomasa, relacionados con el agua como hidroeléctricas, transvases, grandes o pequeñas captaciones de agua, etc.) que se cruzan con conflictos asociados a la construcción de infraestructura como vías de comunicación, generación de energía y puertos, etc.

Cada zona del país tiene su propia gama de conflictos ambientales. En la región andina, por ejemplo, se presentan mayores conflictos de origen minero asociados a la extracción de oro en cercanía a ecosistemas estratégicos, como es el caso de los surgidos en el Páramo de Santurbán en Santander y en la hacienda La Colosa, en el Tolima. En materia de gestión del agua los debates se han generado en la construcción y operación de hidroeléctricas, especialmente por el Quimbo en el Huila, Hidrosogamoso en Santander, la Represa Salvajina en Cauca, Hidromiel I y II en Caldas y el de Hidroitungo en Antioquia. En cuanto a extracción de energía fósil (carbón), están los conflictos en páramos como El Almorzadero en Santander, Guacheneque en Cundinamarca y Boyacá, y Rabanal en Cundinamarca. Y con respecto al petróleo, se evidencian conflictos en el páramo de Miraflores en Huila y la extracción de petróleo en territorio Motilón-Barí.

En la región Caribe son visibles los conflictos por energía fósil en las minas de carbón de El Cerrejón en La Guajira y La Loma en la Jagua de Ibirico en el César. Ambos proyectos son generadores de impactos ambientales no sólo en su fase extractiva, sino por las acusaciones sobre desviación del cauce de ríos, así como en el transporte y en el cargue hacia el exterior. En el sector de infraestructura se destacan la construcción de puertos y en especial la carretera sobre la Ciénaga Grande de Santa Marta. En minería se resalta la mina Cerromatoso en Córdoba, una de las minas de ferróniquel más grandes de América Latina. En cuanto a la gestión del agua están también los debates sobre la existencia de hidroeléctricas y embalses (como los casos de Urrá I y II frente a las cuales la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los derechos de los indígenas), y la represa sobre el río Ranchería en La Guajira, que tantos impactos ha generado a la comunidad Wayuu. En la región Pacífica se reportan conflictos mineros con la explotación de oro en Dojurá en Chocó, además de los casos de minería ilegal que se conocen y que dieron lugar a la expedición de la Sentencia sobre el río Atrato por parte de la Corte Constitucional (T-622 de 2016). En temas de agricultura hay debates asociados al cambio de uso de suelo para el establecimiento de palma y de explotación maderera. En infraestructura están las polémicas originadas por la construcción de dos puertos, el de Tribugá en el Chocó y el de Bahía Málaga en el Valle del Cauca. Además, de la construcción de una vía hacia el puerto de Buenaventura y la carretera Mulaló-Loboguerrero. Y en cuanto a la gestión

del agua, mucha sensibilidad con los efectos de la hidroeléctrica de Anchicayá.

En la región de la amazonia, de importancia mundial por la existencia de la selva amazónica, se presentan enormes problemas sociales y ambientales, con residuos de conflictividad armada, por la presencia de actores ilegales y la ausencia del Estado, entre otros elementos. Algunos de los principales conflictos son los siguientes: En minería están los relacionados con la explotación ilegal de Coltán en el Parque Nacional Natural Puinawuai, el proyecto La Vega Mocoa en Putumayo con la explotación de oro y en Taraita, Yaigoje Apaporis en Vaupés con la explotación de oro; en este último, se resalta la intervención de la Corte Constitucional; en materia de petróleo, está la explotación en el corredor Puerto Vega-Teteyé y en cuanto a fumigación de cultivos ilícitos, es pertinente señalar que este conflicto es fronterizo entre Colombia y Ecuador, que ha llegado a instancias internacionales.

En la región de la Orinoquia se identificaron conflictos asociados a actividades petroleras, donde se incluye uno de los conflictos de mayor relevancia internacional, las exploraciones petroleras en territorio indígena Uwa. Otros corresponden a la expansión de la frontera agrícola en la región con cultivos de perfil exportador como la palma y la soya.

De acuerdo con datos aportados por el Departamento Nacional de Planeación, en el documento base para la adopción del Plan de Desarrollo 2018-2022, los siguientes son los sectores que más eventos conflictivos presentan: Minería con el 38%, combustibles fósiles con el 29%, extracción de biomasa con el 19% y gestión del agua con el 14%. Toda esta conflictividad motivó la decisión de incluir en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 la siguiente estrategia para la gestión de los conflictos socioambientales: “[...] MinAmbiente estructurará una propuesta de educación y especialización de tribunales judiciales y jueces en temas ambientales, para aumentar su idoneidad y capacidad técnica para la prevención y resolución de conflictos socioambientales y económicos, que estará acompañada de un programa de capacitación a funcionarios judiciales en el campo del derecho ambiental [...]. (Bases, Plan Nacional de Desarrollo, 2019, pág. 439).

De conformidad con la información suministrada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a corte 30 de junio de 2020 el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentra dentro del Top-10 de los más demandados, con pretensiones por \$38,1 billones, frente a \$37,0 de junio del 2019. En el mismo estudio, el sector Minas y Energía reporta para junio del 2020 demandas con pretensiones por valor de \$82,4 billones, contra \$85,8 a junio de 2019. Dentro del Top-10 de las entidades más demandadas se encuentra el Ministerio de Minas y Energía, con

pretensiones por \$71,2 billones a junio 30 de 2020, frente a \$71,6 billones a junio 30 de 2019<sup>3</sup>.

En cuanto a las principales causas que generan demandas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en el precitado estudio de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se encuentra el daño o amenaza ambiental por actividad del sector de hidrocarburos, con pretensiones a junio 30 del 2020 por valor de \$22,2 billones, contra \$22,0 billones a junio 30 del 2019<sup>4</sup>.

Por otro lado, según datos de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, al 4 de agosto de 2020 se reporta que, del total de despachos de tribunal administrativo existentes en el país, el 54% (91 despachos) tienen a su cargo asuntos ambientales con los diferentes medios de control como lo son la nulidad y el restablecimiento del derecho, la reparación directa y las acciones populares y/o de grupo. En cuanto a la proporción de juzgados administrativos que tienen a cargo procesos relacionados con asuntos ambientales, se reporta que al mismo 4 de agosto del presente año el 55% (181 juzgados) de un total de 327 tienen en su inventario este tipo de asuntos<sup>5</sup>.

En este estudio de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura citado, se indica que al 4 de agosto del 2020, la siguiente es la participación porcentual de los medios de control en asuntos ambientales reportados por los despachos de tribunal y de juzgados administrativos: (i) 71,3% en acciones populares y/o de grupo; (ii) 13,1% en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho; (iii) 12,2% en acciones de reparación directa; (iv) 2,7% en nulidad simple; (v) 0,4% en controversias contractuales; (vi) 0,2% en acciones de tutela y, (vii) 0,1% en acciones de cumplimiento<sup>6</sup>.

#### **4.1. Principios del derecho a un ambiente sano (Principios ambientales)<sup>7</sup>**

##### **- Principio de precaución**

El principio de cautela o precaución contiene un mandato dirigido tanto a las autoridades ambientales como a los ciudadanos particulares, en el que los lleva a resolver en favor del ambiente esa duda o incertidumbre en relación con la ocurrencia de un daño futuro; es decir, impone el ser cautelosos y precavidos en la labor de protección del ambiente.

<sup>3</sup> Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Informe *Trimestral* de Litigiosidad – Segundo semestre – Corte junio de 2020, Bogotá, págs. 8 y 9.

<sup>4</sup> Ob. Cit. Pág. 10.

<sup>5</sup> Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, Informe de Asuntos Ambientales en Despachos Administrativos del País – Corte a 4 de agosto de 2020, Bogotá, págs. 2 y 3.

<sup>6</sup> Ob. Cit., pág. 4.

<sup>7</sup> GAP UROSARIO. (2010). El ambiente sano, un derecho de todos. Bogotá: U ROSARIO. Obtenido de <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/el-medio-ambiente-sano.pdf>

En este sentido, una vez identificado el peligro de un eventual daño, y aunque no se tenga la certeza de que este va a producirse, lo que corresponde es adoptar las medidas que se requieran para que el peligro desaparezca; y no puede entonces una autoridad o un particular, so pretexto de esa incertidumbre, negarse a emprender acciones de precaución.

##### **- Principio de progresividad**

El principio de progresividad limita el poder de las autoridades de expedir normatividades en desmedro de progresos normativos previos en la garantía de un derecho. Así mismo, consagra el deber de avanzar gradualmente en la protección del derecho.

##### **- Principio de desarrollo sostenible - equidad intergeneracional**

El desarrollo sostenible como principio constitucional se encuentra en el artículo 80 de la Constitución Política, y pretende armonizar el crecimiento de la economía con las necesidades ambientales.

En este sentido, el ordenamiento jurídico reconoce la importancia del desarrollo económico para el cumplimiento de los fines del Estado, pero enfatiza la exigencia de que este no se realice desequilibradamente, sin considerar los límites que imponen los demás deberes estatales, como la garantía y protección del ambiente.

El punto de contacto de estas dos exigencias constitucionales, el desarrollo económico y la protección al ambiente, en efecto, se traducía tradicionalmente en una actitud puramente conservacionista respecto al segundo. En la actualidad y gracias al moderno principio del desarrollo sostenible, el desarrollo económico necesario para la satisfacción de las necesidades individuales y para el cumplimiento de los fines impuestos por el Estado Social de Derecho debe armonizarse con las restricciones y limitaciones emanadas de la protección al ambiente.

##### **- Principio de responsabilidad objetiva**

El régimen de responsabilidad en materia ambiental es objetivo. El principio de responsabilidad objetiva desecha “la culpa”. Por consiguiente, será llamado a responder por el deterioro ambiental producido quien por consecuencia de una actividad, proyecto u obra cause deterioro al ambiente, sin reparar el juzgador, en ningún momento, si el comportamiento del inculpaado fue negligente o intencional. Basta el simple hecho de que con su actuación ocasione el daño, para que se genere responsabilidad.

El principio de responsabilidad objetiva se traduce en que el agente que amenace o cause un grave deterioro al ambiente va a reparar la amenaza de daño o el daño causado, haciendo que cese la amenaza o vulneración, devolviendo las cosas al estado anterior al detrimento causado, o indemnizando pecuniariamente, en procura de compensar los efectos ocasionados al ambiente.

Este agente va a ser juzgado en una actuación administrativa o en un proceso judicial por el

detrimento que cause a la comunidad, sin importar su diligencia o su intencionalidad de causar daño al ambiente.

#### - Principio de prevención<sup>8</sup>

Este principio parte de la base de la existencia de suficiente certeza respecto de los riesgos o de su probabilidad de ocurrencia, de tal manera que actúa dentro de una cadena de causalidad conocida con el fin de interrumpir el curso causal respectivo y de prevenir la consumación del daño. Sospecha que el riesgo puede ser conocido anticipadamente y que pueden adoptarse medidas para neutralizarlo, mientras que el de precaución comporta que el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no se pueden conocer materialmente los efectos a mediano y largo plazo de una acción, indicó el alto tribunal (C. P. Hernán Andrade).

#### 4.2. Componente técnico y científico de apoyo

El proyecto de ley propone incorporar un equipo interdisciplinario de apoyo, que no sea jurídico, para robustecer el componente técnico y científico de las decisiones que deben adoptar los jueces y magistrados en estos campos del derecho. Se trata del denominado “Grupo de Apoyo Técnico Interdisciplinario”.

Sin desconocer, por supuesto, el papel que vienen desempeñando los “auxiliares de la justicia” por muchos años en el país, la iniciativa plantea la posibilidad de contar con profesionales de tiempo completo dedicados a resolver las dudas técnicas que demandan los casos de conocimiento de esta especialidad, sin que pueda predicarse de ellas algún tipo de vínculo con las partes del proceso, ni siquiera con organismos de control. Como en buena parte de la conflictividad ambiental que se tramita judicialmente en el país está vinculado el Estado, es conveniente alejar la construcción del fallo, en sus componentes técnicos y jurídicos, de la participación o el concepto de algún funcionario estatal, no obstante, sus acreditadas calidades, conocimientos y experiencias son necesarias. Se planteó para la presente propuesta legislativa que la rama judicial que va a resolver los temas ambientales tenga su “propio” equipo técnico y científico, con el que pueda construir su propia opinión y la consecuente decisión.

Esta propuesta tiene su origen en el análisis que se ha realizado sobre el Estado chileno, aplicable en muchos de sus aspectos a Colombia. Chile cuenta con la presencia de tres (3) tribunales ambientales, cada uno conformado por dos (2) abogados y un profesional no jurídico, todos en el mismo nivel de magistrados. Para el caso de nuestro país se trata de promover que profesionales de ciencias naturales y básicas, con régimen laboral y de permanencia similar al de magistrados auxiliares, conformen equipos de apoyo técnico para apoyar la construcción

de la mejor decisión por parte del magistrado de tribunal o de la alta Corte.

Se quiere promover y estimular que profesionales de otras áreas del conocimiento tengan espacios y participación en las decisiones que tienen que ver con la problemática ambiental de Colombia, que guíen de manera acertada y responsable las causas ambientales. Razón por la cual, se aspira a que profesionales de ingeniería ambiental, ingeniería de minas, ingeniería forestal, ingeniería civil, ingeniería química, biología, biología marina, ecología, ingeniería de petróleos, entre otras, participen en esta nueva forma de administrar justicia.

#### 4.3. Especialidad ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022<sup>9</sup> situó, como estrategia para la gestión de conflictos socioambientales, la estructuración de una propuesta de educación y de especialización de tribunales y de jueces en temas ambientales, “[...] para aumentar su idoneidad y capacidad técnica para la prevención y resolución de conflictos socioambientales y económicos, que estará acompañada de un programa de capacitación a funcionarios judiciales en el campo del derecho ambiental [...]”. (Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pág. 439). (DNP, 2019).

Evidentemente dentro del documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”<sup>10</sup>, está incluida la tarea de estructurar la especialización de tribunales y de jueces ambientales. Dentro de los compromisos transversales que incorpora el documento Base del Plan Nacional de Desarrollo se puede resaltar el primero de ellos, “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”, considerado como habilitador, conector y de coordinación. Tiene la función de actuar como dinamizador del desarrollo y ayudar a enfrentar los riesgos que se pueden presentar en la búsqueda de equidad en las oportunidades.

El mencionado pacto, señala el documento Base, es transversal al desarrollo e impulsa acciones que permitan el equilibrio entre la conservación y la producción, de tal forma que la riqueza natural del país sea apropiada como un activo estratégico de la nación.

Algunas de las características de este pacto son las siguientes: (i) Sus acciones se apalancan en una institucionalidad ambiental moderna, coordinada entre la nación, los departamentos, las regiones y los municipios, con una mayor educación y cultura ciudadana que valore la biodiversidad y dialogue con base en el conocimiento y la información; (ii) define acciones para convertir la riqueza y el

<sup>8</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia 760012331000200050427101 (37603) <https://vlex.com.co/vid/732536929>

<sup>9</sup> DNP. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo. DNP. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>

<sup>10</sup> DNP. (2019). Plan Nacional de Desarrollo, “El Futuro es de Todos”. DNP. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

capital natural en activos estratégicos de la nación, al tiempo que hacen de su conservación uno de los objetivos centrales del desarrollo; (iii) para esto es necesario contrarrestar las dinámicas actuales de deforestación, el comercio ilegal de flora y fauna y la degradación de ecosistemas, así como articular acciones del Estado para gestionar integralmente las áreas ambientales estratégicas del país; (iv) para lograrlo se requiere de acciones encaminadas a ejercer control y presencia del Estado en territorios donde se concentran las mayores amenazas al ambiente; (v) para lograr los principales objetivos del Pacto por la Sostenibilidad es necesario modernizar y fortalecer la institucionalidad ambiental y así, una mayor transparencia y eficiencia en los procesos y procedimientos, y generar información accesible y oportuna para todos los sectores productivos y la población, a la vez que se promueve la transformación social a partir de la educación y la cultura ambiental, el diálogo y el manejo de los conflictos socioambientales, y la apropiación del territorio.

El Pacto por la Sostenibilidad implementa adicionalmente la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>11</sup>, así como los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en materia ambiental.

Este Pacto aporta al cumplimiento de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS:

- ODS 1: Fin de la pobreza.
- ODS 2: Hambre cero.
- ODS 3: Salud y bienestar.
- ODS 6: Agua limpia y saneamiento.
- ODS 7: Energía asequible y no contaminante.
- ODS 8: Trabajo decente y desarrollo económico.
- ODS 9: Industria, innovación e infraestructura.
- ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles.
- ODS 12: Producción y consumo responsable.
- ODS 13: Acción por el clima.
- ODS 14: Vida submarina.
- ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres, y,
- ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

Dentro del componente de “instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales” del Pacto por la Sostenibilidad, se señala que “[...] en el territorio, los conflictos socioambientales se han manifestado especialmente mediante la extracción ilícita de materiales, la

deforestación y la degradación ambiental. Estos conflictos han concluido en fallos judiciales, que instana avanzaren una coordinación interinstitucional e intersectorial con la concurrencia de las entidades del Estado y otros actores, con el fin de dar respuesta a estos problemas y, al mismo tiempo, fomentar una participación ciudadana educada, apropiada del territorio, capacitada, informada y con conciencia ambiental [...]”. (Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pág. 431).

El documento que soporta el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 especifica en uno de sus acápites que “[...] la debilidad institucional, la desarticulación interinstitucional, los sistemas de información débiles y la falta de presencia del Estado en áreas ambientales estratégicas, han incrementado los conflictos socioambientales que se desarrollan principalmente en zonas rurales, relacionados con el uso, ocupación, tenencia y acceso a los recursos naturales. En este sentido, los sectores que más eventos conflictivos presentan son: la minería (33%), los combustibles fósiles (25%), la extracción de biomasa (16%) y la gestión del agua (12%) (Pérez-Rincón, 2016). Como respuesta a estos conflictos la rama judicial ha proferido pronunciamientos, con el fin de restaurar los ecosistemas estratégicos y propiciar una coordinación interinstitucional que permita transformar los conflictos generados, de manera especial, por la extracción ilícita de minerales y la deforestación. Sin embargo, para el cumplimiento de estos fallos, se requiere de la participación y financiación de otros sectores, además del ambiental [...]. (Ver Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pág. 434).

Es en este orden de ideas, la gestión de los conflictos socioambientales, que se produce en la instrucción al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de estructurar una propuesta de educación y de especialización de tribunales judiciales y de jueces en temas ambientales, con el ánimo de “[...] aumentar su idoneidad y capacidad técnica para la prevención y resolución de conflictos socioambientales y económicos, que estará acompañada de un programa de capacitación a funcionarios judiciales en el campo del derecho ambiental [...]”. (Ver Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pág. 439).

Por esta otra razón definida, es acorde la creación de una especialidad ambiental en la jurisdicción de lo contencioso administrativo de Colombia.

## 5. DERECHO COMPARADO

En la actualidad se tiene conocimiento de la existencia de tribunales ambientales en Australia, Austria, Bahamas, Bangladesh, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Costa Rica, Dinamarca, Estados Unidos, España, Islas Fiyi, Filipinas, Finlandia, Grecia, Guyana, Hungría, Holanda, India, Indonesia, Irlanda, Jamaica, Japón, Kenia, Corea del Sur, Liberia, Malawi, Malasia, Mauritania, Nueva Zelanda, Nigeria, Pakistán, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Tanzania, Tailandia y Trinidad y Tobago.

<sup>11</sup> Naciones Unidas. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. UN. Obtenido de <https://www.un.org/sustainable-development/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Entre las muchas diversas experiencias que se tienen al respecto en diferentes países, llama la atención el caso particular de Chile, que merece ser estudiado por aparte. Mediante la Ley 20600 del veintiocho (28) de junio del año 2012<sup>12</sup> se crean en ese país tres tribunales ambientales que tienen como función principal “resolver las controversias ambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento”. Son despachos jurisdiccionales especiales que no forman parte del poder judicial del país, aunque se encuentran bajo la vigilancia y la dependencia económica de la Corte Suprema.

Cada tribunal ambiental en Chile está integrado por tres ministros (equivalente a un magistrado colombiano); dos (2) de ellos deben tener título de abogado, haber ejercido la profesión por un período no inferior a diez (10) años y haberse destacado en la actividad profesional o académica especializada en materias de Derecho Administrativo o Derecho Ambiental. El tercero de los ministros debe ser un licenciado en Ciencias con especialización en materias ambientales y con al menos diez (10) años de ejercicio profesional. Cada Tribunal tendrá dos (2) ministros suplentes, uno de ellos deberá tener el título de abogado y el otro el de licenciado en Ciencias. Esto significa que de los cinco integrantes de cada tribunal (entre principales y suplentes), tres (3) son abogados y dos (2) provienen de Ciencias.

Los ministros permanecerán seis (6) años en sus cargos, y pueden ser reelegidos hasta por dos períodos sucesivos.

La organización de los tribunales ambientales en Chile obedece a la siguiente distribución territorial:

- a) El Primer Tribunal Ambiental tiene como sede la comuna de Antofagasta, con competencia en las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá, de Antofagasta, de Atacama y de Coquimbo.
- b) El Segundo Tribunal Ambiental tiene como sede la comuna de Santiago, con competencia territorial en las regiones de Valparaíso, Metropolitana de Santiago, del Libertador General Bernardo O’Higgins y del Maule.
- c) El Tercer Tribunal Ambiental tiene como asiento la comuna de Valdivia, y competencia territorial en las regiones del Ñuble, del Biobío, de la Araucanía, de Los Ríos, de Los Lagos, de Aysén, del General Carlos Ibáñez del Campo, de Magallanes y de la Antártica Chilena.

En Chile los tribunales ambientales asumen el conocimiento de reclamaciones que se interpongan en contra de actos administrativos de carácter ambiental. En consecuencia, se ha de entender que se trata de entes jurisdiccionales que tienen el carácter de un tribunal de lo contencioso administrativo

ambiental. Por tanto, respecto del daño ambiental la ley hace una remisión expresa a los tribunales ambientales, de la competencia que antes se encontraba radicada en los juzgados de letras en lo civil.

Se trae a colación el caso de los tribunales chilenos porque su experiencia con integrantes que no son abogados enriquece el debate, profundiza el componente técnico y científico de sus decisiones y contribuye a la calidad y a la pertinencia de sus decisiones. Para Colombia se propone que los despachos ambientales que se vayan a crear tengan su propio “Grupo de Apoyo Interdisciplinario”, no con rango de magistrado titular sino de magistrado auxiliar.

En Colombia la mayoría de los temas ambientales se vienen atendiendo a través de las acciones populares en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin perjuicio de las acciones de tutela que pueden ser radicadas en cualquier otro despacho judicial.

La creación de la especialidad ambiental en la jurisdicción de lo contencioso administrativo es una oportunidad histórica que tiene el Estado colombiano para modernizar su aparato judicial, atendiendo la realidad social y económica del campo y del ambiente en el país.

## 6. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 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 de ley 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, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, el presente proyecto ley estatutaria no configura en principio un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, pues es un proyecto que no versa sobre derechos u obligaciones particulares.

Frente al Proyecto de Ley Estatutaria, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: - El interés particular, actual y directo de los congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil hagan parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo de la Rama Judicial.

Finalmente, el artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª 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

<sup>12</sup> Congreso de Chile (2012) LEY 20600 Crea los Tribunales Ambientales, obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1041361>

que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (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 torna 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”<sup>13</sup>.

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 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.<sup>a</sup> de 1991, 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. [...]”.

Así las cosas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés directo para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma ley. Lo anterior, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

## 7. CONSIDERACIÓN

Bajo estas circunstancias presento a consideración del Honorable Congreso de la República la presente propuesta legislativa de categoría Estatutaria, “*por el cual se crea la especialidad ambiental en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se crean las salas especializadas en temas ambientales dentro de los tribunales administrativos y se modifica la Ley 270 de 1996*”. La creación de la especialidad ambiental en la jurisdicción de lo contencioso administrativo es una oportunidad histórica que tiene el Estado colombiano para modernizar su aparato judicial, atendiendo la realidad social y económica del campo y del ambiente en el país.

Finalmente, es imperioso indicar que, el proyecto de ley presentado, pretende ser el inicio para nutrir la discusión parlamentaria necesaria en justicia ambiental, en las cuales el proyecto seguramente se logrará alimentar con las discusiones democráticas que planteen los Congresistas, Magistrados y todos aquellos interesados.

## 8. REFERENCIAS

- [1] GUZMÁN JIMÉNEZ, L. Ambiente y acceso a la justicia: ¿son los tribunales ambientales una solución para abordar los conflictos ambientales en Colombia? Blog Departamento de Derecho del Ambiente, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- [3] Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Informe *Trimestral* de Litigiosidad – Segundo semestre – Corte junio de 2020, Bogotá, págs. 8 y 9.
- [5] Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, Informe de Asuntos Ambientales en Despachos Administrativos del País – Corte a 4 de agosto de 2020, Bogotá, págs. 2 y 3.
- [7] GAPUROSARIO. (2010). El ambiente sano, un derecho de todos. Bogotá: U ROSARIO. Obtenido de <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/el-medio-ambiente-sano.pdf>
- [8] Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia 760012331000200050427101 (37603) <https://vlex.com.co/vid/732536929>
- [9] DNP. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo. DNP. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>

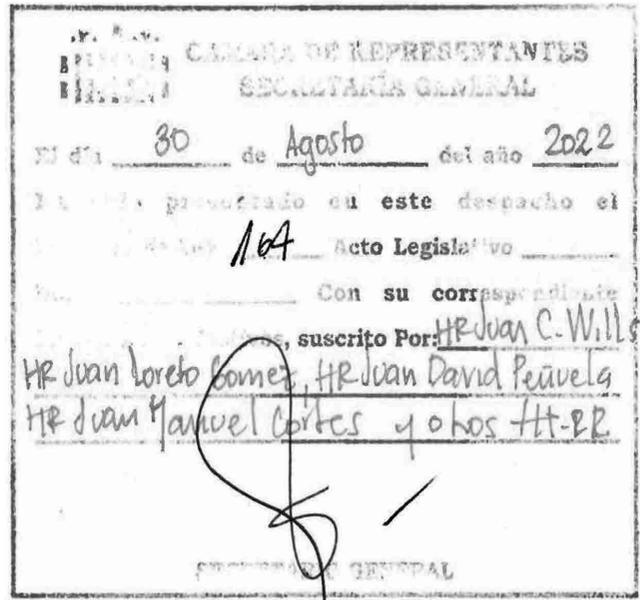
<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016- 00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017.

[10] DNP. (2019). Plan Nacional de Desarrollo, “El Futuro es de Todos”. DNP. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

[11] Naciones Unidas. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. UN. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

[12] Congreso de Chile (2012) LEY 20600 Crea los Tribunales Ambientales, obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1041361>

[13] 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 201



## PROYECTOS DE LEY

### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo de Trabajo con el fin de establecer la licencia matrimonial.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto el otorgamiento de una licencia remunerada para aquellas parejas que contraen matrimonio o declaren judicialmente o a través de escritura pública o acta de conciliación la unión marital de hecho.

Artículo 2°. Adiciónese un numeral al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**12. Licencia por matrimonio.** Conceder al trabajador que contraiga matrimonio o haya declarado la unión marital de hecho, de conformidad con el literal a) del artículo 2° de la Ley 54 de 1990, una licencia remunerada de tres (3) días hábiles independiente del tipo de vinculación o el tiempo de servicio. Este beneficio podrá hacerse efectivo solamente durante los treinta (30) días siguientes de haberse llevado a cabo el matrimonio o haber sido declarada la unión marital de hecho.

El empleador deberá ser notificado con una antelación no menor a treinta (30) días calendario antes de hacer uso de la licencia con el fin de programar la fecha en la cual el trabajador disfrutará del beneficio.

Los soportes válidos para el otorgamiento de la licencia por matrimonio son el Registro Civil de Matrimonio o la prueba declaratoria de la unión marital de hecho en los términos exigidos por el artículo 4° de la Ley 54 de 1990.

Parágrafo 1°. Los beneficios incluidos en este artículo serán también aplicables para los trabajadores del sector público.

Parágrafo 2°. La licencia de matrimonio será otorgada hasta por una única vez dos veces, bien sea por el primer matrimonio o la declaración de la unión marital de hecho, en tanto medie la misma relación laboral

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley entrará a regir dos (2) años después de su sanción, promulgación y publicación en el **Diario Oficial** y derogará las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**SILVIO CARRASQUILLA TORRES**  
Representante a la Cámara

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **1. Objeto del Proyecto de ley**

Esta iniciativa legislativa tiene por objeto conceder una licencia remunerada de cinco días hábiles al trabajador que contraiga matrimonio o declare la unión marital de hecho. Lo anterior con el objetivo de fortalecer las relaciones de pareja y familiares en cumplimiento de los estipulados planteados por el artículo 42 constitucional, así como de los estipulados previstos en la Ley 1361 de 2009, “por medio de la cual se crea la ley de Protección Integral a la Familia”, y la Ley 1857 de 2017, “por medio de la cual se modifica la Ley 361 de 2009 para adicionar y complementar las medidas de protección de la familia y se dictan otras disposiciones”.

#### **2. Contenido del Proyecto de ley**

El texto propuesto para primer debate en el Senado de la República a la iniciativa legislativa es

integrado por tres (3) artículos., El artículo primero establece el objeto del proyecto de ley, en el segundo artículo se establece la obligación del empleador para conceder la licencia y se precisan sus términos y, por último, el artículo tres estipula la entrada en vigor con la derogatoria correspondiente.

### 3. Justificación del Proyecto de ley

La protección de la familia es una prioridad para el Estado colombiano, al respecto el constituyente ha definido un marco normativo tendiente a la protección efectiva, de los derechos de las personas, así como de la protección efectiva de la familia. El mencionado proyecto de ley establece medidas tendientes a garantizar un espacio fundamental para fortalecer estas relaciones de tipo familiar y afectivo entre las personas que han contraído matrimonio o han realizado la declaración en los estipulados previstos por el ordenamiento jurídico de la unión marital de hecho.

### 4. Consideraciones del proyecto de ley

#### 4.1 Protección constitucional y convencional a la familia

Dentro del marco constitucional existen diferentes preceptos superiores que constituyen un sustento jurídico al mencionado proyecto de ley, los cuales reconocen a la familia como núcleo fundamental de la sociedad. Al respecto la Carta Constitucional establece que *“El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”*.

Por su parte la misma Carta Constitucional ha establecido que:

*“Familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La Honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. (...) La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes”*.

Protección igualmente fundamentada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual expresa que:

*“La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.”* y *“Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que estas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención”*.

Preceptos que, de conformidad con lo dicho por la Corte Constitucional en ejercicio de su labor de intérprete de la Carta Constitucional,

*“coincide con algunos instrumentos internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).”*

Preceptos del derecho convencional que coinciden en la protección de la familia como prioridad del derecho universal, al respecto la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece que:

*Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”*.

En el mismo sentido la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que *“2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.”* Protección igualmente fundamentada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el cual ha establecido el *“Derecho al matrimonio y a fundar una familia”*.

Precepto superior que coincide con los planteamientos de la Carta Constitucional, enunciado normativo que ha establecido que *“Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. (...)”*.

En igual sentido la declaración ya mencionada establece que:

1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.
2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.
3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”.

Por su parte la convención establece medidas de protección a la familia en materia laboral, indicando que:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. *Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.*
3. *Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.*
4. *Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”.*

Estipulado normativo que coincide con la protección constitucional <sup>11</sup> planteada por el precepto constitucional superior el cual indica que *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.*

En igual sentido el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece que:

- “1. *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”.*

En el mismo sentido la Carta Constitucional ha establecido otras garantías de protección frente a la familia como institución fundamental de la sociedad; al respecto el artículo superior<sup>13</sup> establece que:

*“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”.*

Por su parte, la Carta Constitucional establece que:

*“Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.”.*

#### **4.1.1. El matrimonio y la unión marital de hecho como opciones vitales igualmente protegidas por la Constitución Política colombiana, y como formas idóneas de conformar una familia.**

La Corte Constitucional ha sido reiterativa frente a la necesidad de reconocer el matrimonio y la unión marital de hecho como dos opciones vitales igualmente protegidas por la Constitución, lo anterior previo a la reiteración por parte del Alto Tribunal de la existencia de diferencias razonables en cuanto a la conformación como en sus efectos jurídicos reitera que:

*“existe una equivalencia sustancial entre el matrimonio y la unión marital de hecho: las dos instituciones dan origen a una familia y, desde este punto de vista, merecen igual protección constitucional. Sin embargo, independientemente de las diferencias existentes entre el matrimonio y la unión marital de hecho en relación con la forma de constitución y efectos jurídicos, la Corporación también ha reconocido que en ambos tipos de uniones surgen entre sus integrantes vínculos morales y afectivos que se estructuran en virtud de la comunidad de vida permanente y singular que las caracteriza.”.*

Este Alto Tribunal Constitucional de igual forma hizo pronunciamientos frente a la necesidad de dotar de esta protección al matrimonio como a la unión marital de hecho, pronunciamiento realizado en ejercicio de la función encomendada por el constituyente en la Constitución Política colombiana<sup>16</sup>, de guardar la integridad y supremacía de la misma Carta Constitucional, en esta oportunidad frente al artículo Superior<sup>17</sup> que establece a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, indicó que:

*“La hermenéutica de la disposición anterior lleva al intérprete a extraer dos conclusiones: Una primera, según la cual la familia puede tener origen bien en vínculos jurídicos emanados del matrimonio, o bien en vínculos naturales provenientes de la voluntad responsable de conformarla. Y una segunda conforme con la cual, sin importar cuál de las formas ha sido escogida para fundar la familia, ella, en cualquier evento, es vista como el núcleo fundamental de la sociedad por lo cual siempre merece la protección del Estado. Lo anterior lleva también a la conclusión de que el constituyente previó dos formas de unión entre el hombre y la mujer con miras a fundar la familia: el matrimonio y la unión libre o unión de hecho.”.*

En este sentido es clara para la Corte Constitucional la idoneidad de los vínculos jurídicos emanados del matrimonio o los vínculos naturales provenientes de la voluntad responsable de conformarla, para constituir una familia, más específicamente el matrimonio o la unión marital de hecho como medios idóneos para integrar una familia. Vínculo familiar que merecen una protección constitucional y políticas que permitan fortalecer las relaciones

afectivas internas y el desarrollo de sus vidas como unidad familiar.

#### **4.1.2. La familia como núcleo fundamental de la sociedad**

El constituyente definió la familia en la Carta Constitucional, texto superior en el cual indicó que:

*“La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneración responsable.*

*La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos. Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes”.*

Estipulados constitucionales que fueron objeto de interpretación por la Corte Constitucional por medio de Sentencia<sup>19</sup>, indicó que *“el constituyente reguló la institución familiar como derecho y núcleo esencial de la sociedad”*. Continúa indicando que *“La familia es una institución sociológica derivada de la naturaleza del ser humano”* la cual *“puede estudiarse entre otras desde dos ópticas”*. Frente a estas indica que *“La primera, concibiéndola como un conjunto de personas emparentadas por vínculos naturales o jurídicos, unidas por lazos de solidaridad, amor y respeto, y caracterizadas por la unidad de vida o de destino”*. Lo anterior es dicho, de conformidad con otras Sentencias en las que se indica que *“La segunda se puede desarrollar en consideración a sus integrantes, desde esta perspectiva el concepto de familia se ha visto permeado por una realidad sociológica cambiante que ha modificado su estructura”*.

Realidades sociológicas que son definidas por la Corte Constitucional, tal y como lo ha indicado en sus decisiones<sup>21</sup>, en la cual indica que:

*“El concepto de familia no incluye tan sólo la comunidad natural compuesta por padres, hermanos y parientes cercanos, sino que se amplía, incorporando aun a personas no vinculadas por los lazos de la consanguinidad, cuando faltan todos o algunos de aquellos integrantes, o cuando, por diversos problemas –entre otros los relativos a la destrucción interna del hogar por conflictos entre los padres, y obviamente los económicos–, resulta necesario sustituir al grupo familiar de origen por uno que cumpla con eficiencia, y hasta donde se pueda con la misma o similar intensidad, el cometido de brindar al niño un ámbito acogedor y comprensivo dentro del cual pueda desenvolverse en las distintas fases de su desarrollo físico, moral, intelectual y síquico”*.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-577 de 2011 ha indicado que la protección prevista por la Carta Constitucional al concepto de familia se extiende a todos los tipos de familia independientemente del vínculo jurídico; al respecto destaca que:

*“la familia que surge de la unión libre también es merecedora de protección constitucional y la Constitución la pone en un plano de igualdad con la que tiene su origen en el matrimonio, porque el Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia, independientemente de su constitución por vínculos jurídicos o naturales y, por lo mismo, la honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables, sin tener en cuenta el origen de la misma familia”*.

#### **4.1.3. La familia como derecho fundamental o como derecho prestacional**

La Corte Constitucional ha realizado pronunciamientos frente a la consideración de la familia en sí misma; al respecto, indicó que:

*“se presenta una controversia acerca de si la familia puede ser considerada, en sí misma, un derecho fundamental o uno de carácter prestacional. De tal suerte que las medidas de protección de aquella pueden ser comprendidas de manera diferente, dependiendo de si se entiende que familia es un derecho fundamental (de primera generación), o sí, por el contrario, se ubica como un derecho de contenido prestacional”*.

Frente a esta disyuntiva constitucional el Alto Tribunal Constitucional en la misma Sentencia indicó los efectos de la adopción de cada una de las tesis al respecto. Frente al entendimiento de la familia como un derecho prestacional indicó que:

*“sí se entiende que “familia” es un derecho prestacional, entonces el Estado, según las condiciones económicas podrá establecer mayores o menores beneficios que proporcionen las condiciones para que las familias puedan lograr su unidad, encontrándose protegidas económica y socialmente. De igual manera, entraría a aplicarse*

*el principio de no regresión, pudiéndose, en algunos casos, excepcionarse.”.*

De igual forma se refirió frente a las consecuencias de entender la familia como un derecho fundamental; al respecto indicó que:

*“Por el contrario, si se comprende a la familia en términos de derecho fundamental, entonces las medidas estatales relacionadas con aquella serán obligatorias, no pudiendo alegarse argumentos de contenido económico para incumplirlas”.*

Finalmente, el Alto Tribunal concluye por exponer una tercera tesis frente a la discusión conceptual planteada por la misma Corte Constitucional donde indica que:

*“la tesis intermedia apunta a señalar que la familia como institución debe ser protegida por el Estado, en cuanto a la preservación de su unidad y existencia, presentando en estos casos una dimensión de derecho fundamental; al mismo tiempo, otros elementos, de contenido económico y asistencial, se orientan por la lógica de implementación y protección propia de los derechos prestacionales.”.*

Concluye la Corte indicando que *“En suma, de la comprensión que se tenga del término “familia” dependerá el sentido y alcance de los mecanismos constitucionales de protección.”.*

#### **4.2. Protección constitucional y convencional de los derechos laborales**

El constituyente ha catalogado como fundamental el derecho al trabajo, al respecto la Carta Constitucional del 91 estableció que *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”*, y delegó en el Congreso de la República la función de expedir el estatuto del trabajo en el marco de un conjunto de principios mínimos fundamentales previstos por la misma Carta Constitucional. Al respecto la Constitución Política colombiana indicó que:

*“El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.”.*

La Corte Constitucional en ejercicio de sus funciones encomendadas por el constituyente

consistentes en guardar la integridad y supremacía de la misma Constitución ha insistido en el valor reconocido por el constituyente frente al trabajo como derecho fundamental. Al respecto el Alto Tribunal Constitucional<sup>27</sup> indicó que:

En la Carta del 91 se observa un bien significativo cambio de carácter cualitativo en relación con el trabajo. En efecto, es ciertamente un derecho humano (artículo 25) pero también constituye, al mismo nivel del respeto a la dignidad humana, un principio o elemento fundamental del nuevo orden estatal. (Artículo 1°).

Cuando el Constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente en la construcción de la nueva legalidad.

La misma Sentencia resalta que la inclusión del trabajo como categoría del fundamento esencial de la República unitaria no obedece a una simple modificación terminológica, sino que trae consigo el reconocimiento de una condición particular en este derecho. Al respecto la Asamblea Nacional Constituyente indicó que:

*“(…)se trata de superar, con todas sus consecuencias, la concepción que ve en el trabajo únicamente un derecho humano y una obligación individual y social (...)*

*No se trata, como pudiera pensarse con ligereza, de un simple retoque cosmético o terminológico. Se pretende señalar un rumbo inequívoco y fundamental para la construcción de una nueva legitimidad para la convivencia democrática, que debe nutrir el espíritu de la estructura toda de la nueva Carta. En estas condiciones, el trabajo humano se eleva a rango de postulado ético-político necesario para la interpretación de la acción estatal y de los demás derechos y deberes incluidos en la Carta, así como factor indispensable de integración social.”.*

En el mismo sentido, el Alto Tribunal indicó que:

*“El trabajo es una actividad que goza en todas sus modalidades de especial protección del Estado. Una de las garantías es el estatuto del trabajo, que contiene unos principios mínimos fundamentales, cuya protección es de tal naturaleza, que es inmune incluso ante el estado de excepción por hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden social, económico y ecológico.”.*

En la misma Sentencia, se refiere frente al alcance de la protección frente al trabajo como derecho fundamental frente al Estado. Al respecto, indica el Alto Tribunal Constitucional que:

*“El mandato constitucional de proteger el trabajo como derecho-deber, afecta a todas las ramas y poderes públicos, para el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esa labor humana. La especial protección estatal que se exige para el trabajo alude a*

*conductas positivas de las autoridades, así como al diseño y desarrollo de políticas macroeconómicas que tengan por objeto fomentar y promoverlo, de modo que quienes lo desarrollan (los trabajadores) puedan contar con suficientes oportunidades para acceder a él y con elementos indispensables para derivar de su estable ejercicio el sustento propio y familiar. Pero también implica, al lado del manejo económico, la creación de condiciones normativas adecuadas a los mismos fines, esto es, la previsión de un ordenamiento jurídico apto para la efectiva garantía de estabilidad y justicia en las relaciones entre patronos (oficiales o privados) y trabajadores.”.*

#### **4.2.1. Licencias remuneradas en el Código Sustantivo del Trabajo colombiano**

- a) Ordena que en caso de fallecimiento del cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, se otorgue una licencia remunerada por luto de cinco (5) días hábiles, cualquiera sea su modalidad de contratación o de vinculación laboral.
- b) Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso<sup>31</sup>.
- e) El esposo o compañero permanente tendrá derecho a ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad.

#### **5. Experiencias internacionales**

La iniciativa legislativa que se somete a consideración de la Comisión Séptima de Senado ha tenido aplicación en otras legislaciones en el mundo con resultados favorables para las familias, son estas las que nos brindan herramientas que permiten fortalecer nuestro ordenamiento jurídico. A continuación, podremos observar cómo la licencia matrimonial no es una idea ajena al contexto internacional.

##### **5.1. Experiencias en América Latina**

###### *a) Argentina*

El régimen de contrato de trabajo argentino, por medio del cual se establece un régimen de licencias especiales, entre las cuales se encuentra la licencia remunerada de 10 días por matrimonio, de la cual pueden disfrutar los trabajadores de dicho país,

*“Régimen de las licencias especiales*

*El trabajador gozará de las siguientes licencias especiales:*

*(...) Por matrimonio, diez (10) días corridos(...).”<sup>39</sup>*

De igual forma el régimen especial de contrato de trabajo para personas de casas particulares haciendo referencia a las clases de licencias especiales establece que:

*El personal comprendido en el presente régimen gozará de las siguientes licencias especiales pagas: (...) Por matrimonio, diez (10) días corridos (...).*

*Tendrán derecho al goce de la licencia completa prevista en este inciso, quienes, como mínimo, presten servicios en forma normal y regular por espacio de dieciséis (16) o más horas semanales. En los demás casos, la licencia será proporcional al tiempo de trabajo semanal de la empleada/o (...).”<sup>40</sup>*

###### *b) Brasil*

El Estado brasileño otorga permiso para que los empleados dejen de comparecer al servicio sin perjuicio de su salario en algunos eventos, entre ellos, contempla que el trabajador podrá hacer uso de tres días consecutivos de permiso pagado por motivo de matrimonio.

*El empleado podrá dejar de comparecer al servicio sin perjuicio del salario: (...) II- hasta 3 (tres) días consecutivos, en virtud de matrimonio(...).”.*

###### *c) Bolivia*

El Estado boliviano adoptó la decisión de incorporar en el Estatuto del Funcionario Público un permiso remunerado de tres días hábiles por haber contraído matrimonio, en favor de los servidores públicos del país, al respecto este establece que:

*“Los servidores públicos tendrán derecho al goce y uso de licencias, con derecho a percibir el 100% de sus remuneraciones y sin cargo a vacaciones, en los siguientes casos: (...) Por matrimonio: 3 días hábiles, previa presentación del certificado de inscripción y señalamiento de fecha expedida por el Oficial de Registro Civil. (...)”.*

###### *d) Chile*

En el año 2014 se modificó el Código Laboral chileno con el objetivo de otorgar un permiso de cinco días hábiles continuos a los trabajadores que contrajeran matrimonio. El articulado señala que este permiso se podrá utilizar, a elección del trabajador, en el día del matrimonio y en los días inmediatamente anteriores o posteriores al de su celebración.

*“En el caso de contraer matrimonio o celebrar un acuerdo de unión civil, de conformidad con lo previsto en la Ley 20.830, todo trabajador tendrá derecho a cinco días hábiles continuos de permiso pagado, adicional al feriado anual, independientemente del tiempo de servicio. Este permiso se podrá utilizar, a elección del trabajador, en el día del matrimonio o del acuerdo de unión civil y en los días inmediatamente anteriores o posteriores al de su celebración”.*

###### *e) Uruguay*

La legislación uruguaya prevé una licencia de tres días por matrimonio, uno de dichos días debe coincidir con la fecha en que se celebró el mismo. A su vez el trabajador debe realizar un aviso fehaciente al empleador del casamiento, en un plazo mínimo de 30 días previos al mismo y en un plazo máximo de 30 días deberá acreditar el acto de celebración

del matrimonio ante su empleador mediante la documentación probatoria pertinente y en caso de no hacerlo, le podrán descontar los días como si se tratara de inasistencias sin previo aviso.

*“(Licencia por matrimonio). Los trabajadores tendrán derecho a disponer de una licencia de tres días por matrimonio. Uno de los tres días deberá necesariamente coincidir con la fecha en que se celebra el mismo.”*

*Los trabajadores que utilicen la licencia especial prevista en este artículo deberán realizar un aviso fehaciente al empleador, de la fecha de casamiento en un plazo mínimo de treinta días previos al mismo.*

*Este plazo podrá reducirse cuando por razones de fuerza mayor, debidamente acreditadas, no pueda cumplirse con lo dispuesto en ese tiempo. En un plazo máximo de treinta días deberá acreditar el acto de celebración del matrimonio ante su empleador mediante la documentación probatoria pertinente y, en caso de no hacerlo, los días le podrán ser descontados como si se tratara de inasistencias sin previo aviso”.*

## 5.2. Experiencias en otros países del mundo

### a) Francia

El capítulo dos del Code du Travail, contempla un permiso remunerado de cuatro días, una vez el trabajador haya contraído matrimonio.

*“Vacaciones de articulación entre el trabajo y la vida familiar, Licencias para eventos familiares El empleado tiene derecho, por justificación, a una licencia: 1° por su matrimonio o por la celebración de un pacto de solidaridad civil”.*

### b) Italia

Italia es uno de los países que adoptó esta licencia, lo hizo desde 1934, al respecto el Contrato Colectivo de Trabajo determinará un permiso de 15 días consecutivos con motivo del matrimonio.

*“Licencia pagada*

*Solicitud del empleado, se otorgarán vacaciones pagadas para los siguientes casos que estén debidamente documentados: (...)*

El empleado también tiene derecho a un permiso de 15 días consecutivos con motivo del matrimonio. Estos permisos también se pueden usar dentro de los 45 días a partir de la fecha en que se contrajo el matrimonio”<sup>46</sup>.

### c) Portugal

El Código de Trabajo determina los tipos de faltas justificadas, entre las cuales señala que el empleador considerará un permiso de 15 días justificado por motivo del matrimonio.

*“La falta puede ser justificada o injustificada. Se consideran faltas justificadas: (...) las dadas, durante 15 días seguidos, por el momento del matrimonio; (...).”*

## 6. Impacto Fiscal

En relación con el impacto fiscal del presente proyecto de ley nos remitimos a la Jurisprudencia del

primer nivel hermenéutico en materia constitucional; la Honorable Corte Constitucional<sup>48</sup> estableció que:

*“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.*

*Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.*

*Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.*

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

De aquí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobarla iniciativa cuestionada.”.

Dicho esto, debemos indicar que el mencionado Proyecto de Ley no exige del Estado nuevas erogaciones fiscales o nuevas destinaciones presupuestales, toda vez que aquellos servidores públicos que serían beneficiarios de esta iniciativa legislativa no recibirían algún tipo de giro extraordinario o adicional en sus remuneraciones, los beneficios se limitarían a poder disfrutar de una licencia remunerada, en la cual el beneficio se materializa en tiempo libre para fortalecer sus relaciones familiares, mas no en aumento de sus ingresos económicos con ocasión al salario recibido como remuneración, por parte del Estado.

**7. Consideraciones finales**

La definición dada por el constituyente de nuestro Estado como Constitucional, Social y Democrático de Derecho a través de la Carta Constitucional, exige de sus instituciones actuar en búsqueda de garantizar la progresividad de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, y para el presente caso de todos y todas las trabajadoras que habitan en nuestro territorio.

El presente Proyecto de Ley pretende brindar mayores garantías a este segmento poblacional de trabajadoras y trabajadores que en desarrollo de su libertad deciden organizar una nueva familia de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, proporcionando el tiempo necesario para el compartir de la nueva familia, sin ver vulnerado su derecho fundamental al trabajo o colocar en riesgo de vulneración este derecho fundamental.

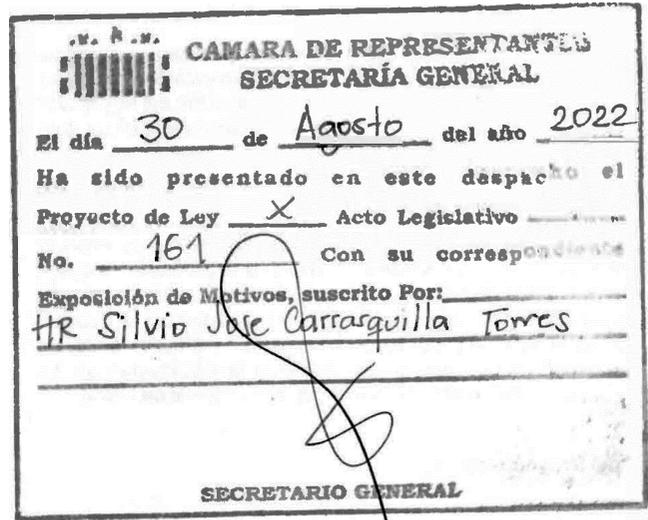
En esta oportunidad le corresponde a esta célula legislativa atender a su responsabilidad histórica y en desarrollo de ello acoger en su integralidad esta iniciativa legislativa, y dar el respectivo trámite legislativo previsto por el ordenamiento jurídico, permitiendo de esta forma hacer de la misma una Ley de la República que promueva, restablezca, garantice y proteja los derechos fundamentales de todos los trabajadores que desarrollan sus actividades laborales en el territorio nacional.

Por las razones planteadas, pongo a consideración este proyecto de ley.

Cordialmente,



**SILVIO CARRASQUILLA TORRES**  
Representante a la Cámara



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2022**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se implementa el manual de identidad visual de las entidades estatales, se prohíben las marcas de gobierno y se establecen medidas para la austeridad en la publicidad estatal.*

El Congreso de la República de Colombia

Decreta:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas que permitan unificar la imagen de las entidades estatales a través de la implementación del manual de identidad visual de las entidades estatales, prohibiendo las marcas de gobierno con el fin de impedir que se pierda la identidad institucional, además de establecer medidas que permitan la austeridad en la publicidad estatal.

Artículo 2°. *Destinatarios de la ley.* Se entenderán como entidades estatales para efectos de esta ley, las siguientes:

- a) La Nación, las regiones, los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.
- b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, el Consejo Superior de la Judicatura, la

Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, las personerías distritales y municipales, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales, y, en general, cualquier organismo o dependencia del Estado a los que la Constitución o la ley les encomiende el ejercicio de funciones públicas.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para la adecuada interpretación, aplicación y, en general, para los efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

**Manual de identidad visual:** Documento que contiene los elementos esenciales de la identidad de la entidad estatal. Dentro del mismo aparecen la marca, el color institucional, las aplicaciones visuales y recomendaciones para el uso de la identidad.

**Marca de Ciudad o Territorio:** Elemento de comunicación que busca posicionar la ciudad como destino de turismo, cultura, inversión o cualquier otro valor de apropiación.

**Marca de Gobierno:** Imagen o eslogan que promueve o hace alusión a un plan de gobierno, grupo político o plan de acción de una persona elegida por periodo fijo o para un cargo directivo.

**Publicidad Estatal:** Cualquier forma de comunicación y divulgación de información dirigida al público en general, la cual se genere, transmita o divulgue a través de diferentes medios de comunicación y que sean contratados, pagados y/o gestionados por las entidades estatales para dar a conocer sus productos, bienes, servicios, planes, programas, proyectos, campañas, convocatorias, y demás actividades relacionadas con sus funciones y competencias legales.

**Vocería:** Calidad oficial habilitada para comunicar el cumplimiento de las funciones públicas por parte de las entidades estatales. Generalmente la vocería de las entidades pública reposa en sus representantes legales y/o directores administrativos. Las vocerías pueden ejercerse a través de habilitadas en redes sociales o a través de las oficinas de comunicaciones.

Artículo 4°. *Manual de identidad visual de las entidades estatales (MIV).* Las entidades estatales a las que hace referencia el artículo 2, ajustarán su identidad visual para lo cual deberán adoptar un manual de identidad visual dentro de los seis (06) meses de la entrada en vigencia de la Ley, el cual observará los siguientes parámetros:

- a) El Manual de Identidad Visual deberá desarrollar como mínimo los siguientes elementos esenciales: la identidad institucional, el color institucional y las aplicaciones visuales.

- b) Se prohíbe cualquier uso o implementación de marca de gobierno. Será incompatible cualquier reforma al Manual de Identidad Visual que contenga símbolos, imágenes o mensajes alusivos a las marcas de gobierno.
- c) En las entidades del orden nacional, se deberá utilizar el Escudo de Armas de la República de Colombia como logotipo acompañado del nombre de la entidad correspondiente. Solo podrá complementarse con el nombre de la unidad, oficina, secretaría u despacho adscrito.
- d) En las entidades del orden territorial, deberá emplearse como logotipo el escudo que corresponda por su valor histórico y cultural a cada ente territorial, acompañado el nombre de la entidad.
- e) Las entidades estatales podrán emplear excepcionalmente un uso de logotipo distinto al del escudo del orden nacional o territorial según corresponda, siempre que se acredite la apropiación cultural e histórica de otro lago, circunstancia que deberá motivarse dentro del respectivo Manual.
- f) El Manual de Identidad Visual deberá mantener la neutralidad política y religiosa.
- g) El Manual de Identidad Visual no podrá contener elementos alusivos al Plan de Gobierno, Plan de Desarrollo o Plan de Acción del gobierno o dirección administrativa que lo apruebe.
- h) El Manual no podrá contener alusiones a ningún movimiento ciudadano o partido político.

Parágrafo 1°. Las entidades u organismos adscritos cumplirán las disposiciones del Manual de identidad visual de la entidad estatal obligada.

Parágrafo 2°. El Manual de Identidad Visual deberá ser ampliamente socializado con el fin de que la ciudadanía realice comentarios, sugerencias u observaciones sobre el mismo.

Parágrafo 3°. La verificación del cumplimiento del Manual de identidad visual será realizada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, quien a su vez emitirá un informe anual sobre el avance en la implementación del mismo.

Parágrafo 4°. La presente disposición no aplicará para la implementación de la Marca Ciudad o Territorio.

Artículo 5°. *De la obligación de conservar de la imagen institucional.* Será función de la dirección administrativa de cada entidad estatal según corresponda, la conservación de la imagen institucional y de la imposición en la señalética en la infraestructura de los edificios y demás bienes estatales.

**Las entidades estatales que trata el artículo 2° de la presente Ley, no podrán erogar recursos para cambiar la señalética existente en los bienes inmuebles en coherencia con la austeridad del gasto estatal.**

Artículo 6°. *Prohibiciones.* Se prohíbe toda la publicidad de naturaleza estatal que autopromocione funcionarios, marcas de gobierno y/o que esté orientada a difundir metas y resultados de gestión, enaltecer o promocionar la imagen de algún funcionario, del gobierno nacional o territorial, y/o de partido o movimiento político.

También se prohíbe la imposición de mensajes, imágenes y marcas de gobierno en los bienes inmuebles del Estado.

Parágrafo 1°. Ningún funcionario de una entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza jurídica o cargo, podrá hacer presencia en la publicidad de dicha entidad sea cual fuere el medio que se utilice, ni podrá destinar recursos de su entidad para el manejo de su imagen personal.

Parágrafo 2°. Se entiende exenta de la presente prohibición la participación mediática originada en la invitación, entrevista, reportaje y/u otra actividad del curso ordinario de la libertad de prensa, siempre que esto sea sufragado por los medios de comunicación privados, y que ello no haya tenido origen en un contrato estatal, en la promesa, o en la destinación de fondos provenientes del Presupuesto Público.

Artículo 7°. *De las vocerías de las entidades estatales.* Las entidades estatales adoptarán dentro del Manual de Identidad Visual las cuentas autorizadas para el ejercicio de la vocería institucional con el fin de informar a la ciudadanía acerca del ejercicio de las funciones públicas de la entidad estatal a través de las redes sociales o los distintos medios de comunicación.

Las cuentas o identidades de la vocería le pertenecerán a la entidad estatal y bajo ningún concepto podrá conservarlas las personas que fungieron como servidores públicos una vez hayan dejado el cargo. La devolución de las cuentas de vocería deberá hacerse explícita en el informe de gestión.

No se podrá erogar presupuesto público sobre cuentas personales de quienes ocupen los cargos públicos distintas a las cuentas designadas para el ejercicio de la vocería.

Artículo 8°. *De la austeridad del gasto en la publicidad estatal.* Se prohíbe el gasto estatal de imagen o identidad que promueva las marcas de gobierno. Las entidades estatales no podrán realizar la contratación de nuevos elementos distintivos hasta tanto se haya adoptado el Manual de Identidad Visual que trata la presente ley.

No obstante, las entidades estatales podrán continuar utilizando los elementos distintivos, papelería y material impreso o contratado hasta su agotamiento o destrucción. En todo caso, la

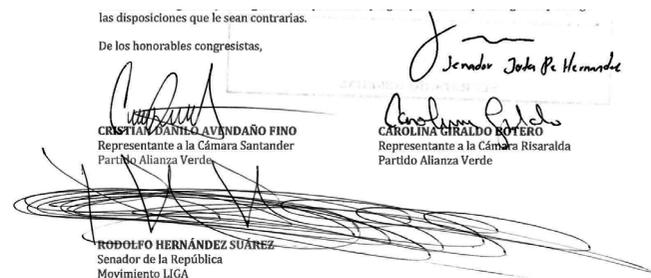
transición entre entidades institucionales se hará con criterios de conservación del ambiente con el fin de generar la menor afectación posible.

Parágrafo. Las entidades estatales destinatarias de la presente ley privilegiarán el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en sus estrategias comunicativas internas y externas, prefiriendo el uso de comunicaciones digitales para la reducción de papelería y material impreso.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

las disposiciones que le sean contrarias.  
De los honorables congresistas,



CRISTIAN DANIEL AVENDAÑO FINO  
Representante a la Cámara Santander  
Partido Alianza Verde

RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ  
Senador de la República  
Movimiento LIGA

CAROLINA GIRALDO BOTERO  
Representante a la Cámara Risaralda  
Partido Alianza Verde

Senador Jairo R. Hernández

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se implementa el manual de identidad visual de las entidades estatales, se prohíben las marcas de gobierno y se establecen medidas para la austeridad en la publicidad estatal.*

### 1. Objeto

El presente proyecto de ley tiene como finalidad la implementación de medidas que tiendan a conservar la identidad institucional de conformidad a los símbolos nacionales y territoriales ordenando a las entidades estatales de las distintas Ramas del Poder Público, del Orden Nacional y del Orden Territorial a que adopten el Manual de Identidad Visual, el cual deberá contener los elementos esenciales de la identidad institucional.

Al mismo tiempo, el proyecto de ley promueve la austeridad de la publicidad estatal mediante la imposición de prohibiciones de utilización de marcas en la imagen institucional de las entidades estatales y de la erogación del presupuesto público que pretenda la proclamación de los servidores públicos, la promoción de gestiones y/o metas de gobierno.

### 2. Justificación del Proyecto de Ley

#### 2.1. Conveniencia

Ha sido recurrente la inversión del gasto público con el fin de promover la publicidad en las entidades estatales. No obstante, dicha publicidad en la mayoría de los casos, se ejecuta con el fin de promover y promocionar a quienes ostentan los cargos públicos ya sea por nombramiento o por elección popular, más que para comunicar el cumplimiento de las funciones institucionales. Esta conducta ha generado una pérdida de identidad de las instituciones, pues permanentemente y con el

cambio de las direcciones políticas o administrativas de cada entidad, se modifica la señalética de acuerdo a la marca de gobierno de turno.

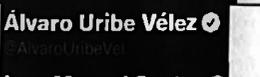
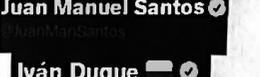
Por otra parte, el recurso público se utiliza para la autopromoción de los directivos desde un enfoque político e individualista, capitalizando toda la promoción de marca en su propio beneficio, a través de las vocerías de las entidades estatales, ya sea porque la función comunicativa estatal se realizó a través de las cuentas personales de los directivos o porque aquellos conservan las cuentas de vocería institucionales una vez dejan el cargo.

El último fenómeno se hace más frecuente en los cargos de elección popular del sector central como son alcaldes, gobernadores y presidentes. Al resultar elegidos, utilizan los recursos de comunicaciones para promocionar sus cuentas personales, lo que es grave porque la entidad no conserva nada de la capitalización de esa promoción a través de una vocería que debería pertenecer exclusivamente a la entidad estatal, y no al funcionario.

CUENTAS INSTITUCIONALES EN TWITTER		
	Cuenta Oficial de la Entidad	Cuenta Oficial del Cargo Principal
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	@UIS	@RectorUIS
ALCALDÍA (AYUNTAMIENTO) DE NUEVA YORK	@nycgov	@NYCMayor
ALCALDÍA DE BUCARAMANGA	@AlcaldiaBGA	No tiene
GOBERNACION DE SANTANDER	@GobdeSantander	No tiene

TODO COMUNICA

Tomado de: Alfonso Becerra - Experto en Comunicaciones

Cuentas Presidenciales de Twitter	
Estados Unidos de Norte América - Se utiliza la misma cuenta con independencia de quién ostente el cargo.	 President Biden @POTUS
República de Colombia - No existe cuenta unificada para el presidente de Colombia. No obstante, conservan las cuentas que fueron promovidas con ocasión al ejercicio de su cargo.	 Álvaro Uribe Vélez @UribeVelez
	 Juan Manuel Santos @JMSant
	 Iván Duque @IvanDuque

Esto genera que las comunicaciones oficiales se presenten en cuentas que son de uso personal de quienes ostentan el cargo, llevando a que la ciudadanía se informe mediante cuentas no institucionales, ocasionando un problema de legitimación y coherencia en el uso de las comunicaciones estatales.

Ahora, en relación con las marcas de gobierno, el sector central es el que más protagoniza usos inadecuados de las comunicaciones e identidades institucionales, ya que aquellos las emplean para promover movimientos o partidos políticos, o bien, exaltar el plan de gobierno o de desarrollo haciendo que se diluya la identidad institucional.

Para efectos ilustrativos tenemos los siguientes ejemplos:

MARCAS Y LEMAS DE GOBIERNO A MARCAS DE CAMPAÑA ELECTORAL Y VICEVERSA



USO DE RECURSOS PUBLICOS PARA POSICIONAR MARCAS Y LEMAS DE MOVIMIENTOS POLITICOS

Tomado de: Alfonso Becerra - Experto en Comunicaciones



Tomado de: Alfonso Becerra - Experto en Comunicaciones



Tomado de: Alfonso Becerra - Experto en Comunicaciones



Tomado de: Alfonso Becerra – Experto en Comunicaciones

A nivel nacional ocurre lo mismo en relación con las marcas de Gobierno.



Tomado de: Alfonso Becerra – Experto en Comunicaciones

También, se han creado distintas identidades, incluso de unidades administrativas u oficinas adscritas que no guardan en absoluto una uniformidad con el Ministerio o Departamento al que pertenece. A continuación, podemos citar el siguiente ejemplo:

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (adscrito al Ministerio de Agricultura)

Así mismo, existe una disparidad en las marcas institucionales de las entidades estatales que conforman la Rama Judicial, pese a que algunas adoptan el Escudo de Armas de la República de Colombia, lo hacen con disparidad. Veamos:


Ahora, en relación con la ejecución de los recursos públicos tenemos que las inversiones en comunicaciones no planeada, con el único fin de promover a los servidores públicos de forma individual, ocasionando con esto el derroche en el recurso público. Veamos que en relación con el gobierno anterior, el equipo de Iván Duque triplicó el equipo de comunicaciones de la Presidencia, pasando de quince personas del gobierno de Santos a cincuenta y cuatro del Gobierno Duque<sup>14</sup>.

Dentro de la misma investigación de la FLIP, se pudo constatar que para garantizar el posicionamiento del presidente Duque se invirtió entre el 2018 y 2022 la suma de \$46.164.867.909 a través de la Alta Consejería Presidencial para las Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre) y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Dentro de los objetivos de dichos contratos se encontraría: monitoreo a medios de comunicación y el posicionamiento del presidente en redes sociales.

Incluso, el mismo enfoque de comunicaciones del anterior Gobierno, no buscó realizar una propuesta pedagógica a la ciudadanía sobre el cumplimiento de funciones públicas, sino que, buscaba desincentivar a la ciudadanía para que no se manifestara en ejercicio de sus derechos constitucionales. Ejemplo de este caso fue la contratación de Alotrópico S.A.S. para el fortalecimiento de la imagen institucional de la Presidencia con mensajes como como “*Colombia quiere más propuestas, menos movilizaciones*” “*avanzaremos solo si pasamos de la protesta a la propuesta y de la propuesta a la acción*”. Estos contratos se suscribieron por un valor de \$1.145.448.142<sup>15</sup>.

En lo relacionado con la descentralización territorial, la exconcejala Ángela Garzón realizó

<sup>14</sup> <https://flip.org.co/index.php/.en/publicaciones/Informes/item/2931-el-presidente-coafinado>

<sup>15</sup> <https://www.elespectador.com/politica/la-billetera-de-duque/>

un estudio acerca de la publicidad y comunicación institucional, encontrando que entre 2004 y 2016, Bogotá se gastó más de 653 mil millones de pesos en publicidad, la cual estaba enfocada principalmente al posicionamiento de los planes de gobierno.

Este fenómeno ya ha sido objeto de estudio por parte de la academia, desde donde se encontró que entre 2004 y 2019 el gasto por publicidad en Bogotá ascendió a los 360 millones de dólares. Los autores Behar-Villegas y Koç<sup>16</sup> resumen sus hallazgos en la siguiente tabla, en donde incluyen la relación entre el gasto y el PIB de la ciudad, como un medio para ejemplificar los costos concretos de la publicidad de la administración distrital.

Año	Marca	Gasto en USD	% de gasto respecto del PIB
2004-2007	BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA	\$61,641,969.76	0.14%
2008-2011	BOGOTÁ POSITIVA	\$75,594,346.22	0.11%
2012-2015	BOGOTÁ HUMANA	\$146,055,006.50	0.18%
2016-2019	BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS	\$76,972,552.44	0.10%
<b>TOTAL</b>		<b>\$360,263,874.92</b>	

Traducción propia. Fuente: Behar-Villegas, Erick and Koç, Hasan, “Altering Credibility Through Short-term Government Branding: A Digital Framing Experiment” (2022). *Wirtschaftsinformatik* 2022

Proceedings.1. [https://aisel.aisnet.org/wi2022/e\\_government/e\\_government/1](https://aisel.aisnet.org/wi2022/e_government/e_government/1)

En el estudio realizado los autores encuentran que la presencia de una marca de gobierno en un contenido oficial lleva a la pérdida de credibilidad de este, tanto cuando hay prejuicios contra la marca de gobierno como cuando no los hay. Es decir que la calidad de la información se percibe de manera menos creíble, cuando un logotipo o slogan que no proviene de la política de Estado, sino de un gobierno, interfiere en la presentación de la información. Con esto se documenta que el efecto de las marcas no solo es monetario por la incidencia presupuestal, sino que conlleva un problema de cortoplacismo inherente que implica, según los autores, un costo de oportunidad social.

En la auditoría especial realizada por parte de la contraloría general de Medellín a Empresas Públicas de Medellín -EPM-, que esta entidad gastó más de 31 mil millones de pesos entre enero de 2018 y septiembre de 2019<sup>17</sup>.

Cuadro 4. Ejecución presupuestal proceso Identidad Corporativa EPM, enero 2018 a septiembre 2019 (Cifras en miles de pesos).

Presupuesto	Grupo	Nombre cuenta	Ejecución			% Paric. 2018 a Sep. 2019
			2018	2019 (a Sept. 30)	2018 + Sept. 30 2019	
Gasto	Publicidad y propaganda	Diseño, Agencia y Freelance	480	177	658	2.75%
		Producción Externa	648	315	963	4.08%
		Pausa en Medios Masivos	3.224	4.628	7.852	33.27%
		Pausa en Medios Alternativos	1.242	875	2.117	8.97%
		<b>Subtotal Publicidad y Propaganda</b>	<b>6.094</b>	<b>6.000</b>	<b>11.690</b>	<b>49.11%</b>
	Promoción y Divulgación	Merchandising Compra	6	31	37	0.16%
		POP	-	-	-	0.00%
		Producción Patrocinios y Eventos	1.302	476	1.778	7.53%
		Vinculación Patrocinios	5.470	4.726	10.196	43.20%
		<b>Subtotal Promoción y Divulgación</b>	<b>6.778</b>	<b>6.233</b>	<b>12.911</b>	<b>50.88%</b>
<b>Total Gasto</b>			<b>12.872</b>	<b>11.233</b>	<b>23.601</b>	<b>100.00%</b>
Gasto	Publicidad y propaganda	Diseño, Agencia y Freelance	270	130	400	5.07%
		Producción Externa	900	30	930	11.63%
		Pausa en Medios Masivos	2.112	1.782	3.894	48.17%
		Pausa en Medios Alternativos	-	-	-	0.00%
		<b>Subtotal Publicidad y Propaganda</b>	<b>3.282</b>	<b>1.942</b>	<b>5.144</b>	<b>65.28%</b>
	Promoción y Divulgación	POP	-	-	-	0.00%
		Producción Patrocinios y Eventos	452	513	965	12.24%
		Vinculación Patrocinios	1.177	564	1.741	22.48%
		Pausa en Medios Alternativos	1.629	1.107	2.736	34.72%
		<b>Subtotal Promoción y Divulgación</b>	<b>3.258</b>	<b>2.184</b>	<b>5.442</b>	<b>68.72%</b>
<b>Total Gasto + Costo</b>			<b>6.540</b>	<b>4.126</b>	<b>10.666</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Información rendida por el sujeto de control. Cálculos equipo auditor.

La FLIP también anunció que la Alcaldía de Medellín gastó más de 130mil millones de pesos entre el 2016 y 2017 en publicidad oficial, superando ampliamente al rubro de Bogotá con un presupuesto cinco veces mayor al de dicha ciudad<sup>18</sup>.

Inclusive, en el Proyecto de Ley104 de 2017 de Senado, se lee en su exposición de motivos que, según un informe elaborado por la Contraloría General de la República (CGR) titulado Informe de Contratación en Publicidad (2012-2014), el Estado colombiano gastó en publicidad y eventos \$2.312.933.351.571, destacándose el ritmo de gasto durante el período comprendido entre julio de 2013 y enero de 2014, que fue de \$1.188 billones de pesos.

A más de las elevadas cifras recogidas por la CGR en su informe sobre gasto en publicidad, la gran mayoría de estos gastos se hicieron mediante la modalidad de contratación directa, lo que, por los valores de los contratos y la selección de los contratistas, supone un contrasentido al espíritu de la Ley 80 de 1993 y la jurisprudencia del contencioso administrativo sobre la materia.

En suma, esta iniciativa evitaría el derroche en más de dos billones de pesos por año del presupuesto de las entidades del orden nacional y territorial.

Ahora, debe aclararse que esta iniciativa legislativa no busca prohibir la publicidad estatal. Por el contrario, pretende reglamentar la publicidad oficial con el fin de evitar que ésta no responda a las vanidades de los mandatarios de turno, y no se afecte la identidad institucional de las entidades estatales y entes territoriales.

Para solucionar toda la problemática planteada planteamos las siguientes propuestas que se ven acogidas en el articulado:

1. Unificar la imagen institucional en un manual que será elaborado con criterios técnicos y participación ciudadana.
2. Prohibir las marcas de gobierno en la identidad visual de las entidades estatales.

<sup>16</sup> Behar-Villegas, Erick and Koç, Hasan, “Altering Credibility Through Short-term Government Branding: A Digital Framing Experiment” (2022). *Wirtschaftsinformatik* 2022 Proceedings.1. [https://aisel.aisnet.org/wi2022/e\\_government/e\\_government/1](https://aisel.aisnet.org/wi2022/e_government/e_government/1)

<sup>17</sup> [https://www.cgm.gov.co/cgm/Paginaweb/IP/Informes%20de%20Auditoria%20PGA%202019/201900005447\\_ID%20AE%20Publicidad%20EPM%20Definitivo%2013-12-2019.pdf](https://www.cgm.gov.co/cgm/Paginaweb/IP/Informes%20de%20Auditoria%20PGA%202019/201900005447_ID%20AE%20Publicidad%20EPM%20Definitivo%2013-12-2019.pdf) f

<sup>18</sup> <https://www.elmundo.com/noticia/La--Alcaldia-de-Medellin-es-la-que-mas-gasta-en-publicidad-en-el-pais/375378>

3. Garantizar la utilización de los símbolos patrios en la identidad institucional.
4. Conservar las cuentas de vocerías del Estado.
5. Garantizar la austeridad a través de la prohibición de publicidad estatal en favor de servidores o planes de gobierno.
6. Aprovechar hasta el agotamiento del material contratado a la entrada en vigencia de la ley.

## 2.2. Antecedentes Legislativos

El gobierno del expresidente de Iván Duque trató de implementar una medida de iniciativa legislativa a través del Proyecto de Ley 104 del 2017 del Senado de la República por la cual se buscaba garantizar el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos destinados a publicidad estatal.

Dicha iniciativa buscaba limitar los gastos realizados mediante prensa, radio, televisión, vallas, pancartas, que fueran contratados o gestionados directamente por las entidades estatales a partir de la ejecución de recursos públicos. Para lograrlo, pretendía prohibir la publicidad de naturaleza estatal que buscara la autopromoción de funcionarios o de metas de resultado de los distintos gobiernos.

Por ello, se considera que dicha iniciativa pese a no haber sido aprobada, contenía disposiciones que permiten reducir la publicidad estatal y la autopromoción de los servidores públicos, razón por la cual, es idóneo incorporar apartes de su contenido a la presente.

## 2.3. Marco Jurídico

### 2.3.1. Derecho Internacional

Las relatorías especiales de la OCDE y la ONU en su declaración conjunta del año 2012 afirmaron que: *“los gobiernos y los órganos públicos nunca deben abusar de su custodia de las finanzas públicas para tratar de influir en el contenido de la información de los medios de prensa, el anuncio de publicidad debe basarse en razones de mercado”*: de tal manera que el asunto de la publicidad oficial y la forma como se presenta la información a las personas es una preocupación de la comunidad internacional en cuanto a los recursos que gastamos en ella como en su contenido.

En otra orilla, la Relatoría Especial de la CIDH ha definido como criterios necesarios para garantizar la libertad de expresión y regular el gasto oficial de publicidad, en aras de no incurrir en la censura indirecta. Para ello el organismo regional ha señalado:

1. La necesidad de establecer leyes especiales, claras y precisas.
2. Definir objetivos legítimos de la publicidad oficial.
3. Establecer unos criterios de distribución de la pauta estatal.
4. Una adecuada planeación.
5. Establecer mecanismos claros de contratación.

6. Garantizar la transparencia y acceso a la información.
7. Definir un control externo para la asignación publicitaria.
8. Garantizar un pluralismo informativo y publicidad oficial.

### 2.3.2. Constitucionales

- El artículo 8° dispone que es una obligación del Estado proteger las riquezas culturales y de la nación.
- El artículo 209 constitucional establece que: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.
- Artículo 313 de la Constitución Política numeral 9 del artículo señala que le corresponde al concejo dictar las normas necesarias para la preservación y defensa del patrimonio cultural de la ciudad.

### 2.3.3. Leyes

- La Ley 1474 de 2011 dispone que: *“[...] ARTÍCULO 10. PRESUPUESTO DE PUBLICIDAD. Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos”*.

### 2.3.4. Jurisprudenciales

- La Sentencia C-1153 de 2005, expediente PE-024, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se refirió a la utilización de dineros del Estado sobre publicidad. En esta se dijo que:

*“Deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos. Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas en el inciso anterior, deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad. Se prohíbe*

el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión. En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo. [...]"

**2.3.5. Derecho territorial**

- El Concejo de Medellín promulgó el Acuerdo No. 107 de 2019 por medio del cual se dictan medidas para la protección y el uso de los emblemas del Municipio de Medellín. En este proyecto de acuerdo se resolvió el problema de las imágenes de gobierno a partir de la visualización del escudo de armas del municipio su himno y su bandera en un ejercicio de memoria y reconocimiento de identidad también con el objeto de posicionar el escudo como imagen de la ciudad.
- El distrito capital ha adoptado un nutrido manual de manejo de imagen institucional en el que ha permitido el posicionamiento del escudo de armas de la ciudad y el lema: "Alcaldía de Bogotá" como un elemento común y orgánico en la señalética de la ciudad. De tal manera el Acuerdo Distrital No. 149 de 2019 establece una marca de ciudad y dispone que el distrito sólo podrá usar la marca de ciudad o el escudo de la ciudad en el manejo de la imagen institucional. En cuanto a la Alcaldía, por vía de dicho acuerdo se proscribieron los lemas de gobierno de la imagen institucional quedando como único imagotipo de Bogotá, su escudo de armas y el lema "Alcaldía de Bogotá".

El Concejo Municipal de Bucaramanga aprobó y promulgó el Acuerdo número 018 de 2020 por el cual institucionalizó el escudo de la ciudad de Bucaramanga como imagen del municipio como una forma de conservar la identidad visual, evitando la dispersión que existan en el sector central y descentralizado por servicios.

La Gobernación de Risaralda a través del acuerdo de ordenanza 005 del 5 de mayo de 2022 "Por medio del cual se dictan medidas para la protección y el uso de los emblemas del Departamento de Risaralda", se sumó a la petición de conservar una línea específica en cuanto a la identidad visual.

**3, Análisis del Impacto Fiscal de la Norma**

De conformidad al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se constata que el presente proyecto de ley NO tiene impacto fiscal dado que se trata de

una iniciativa que no eroga gasto y que, por el contrario, lo único que busca es establecer reglas para garantizar la austeridad en el manejo de las identidades institucionales.

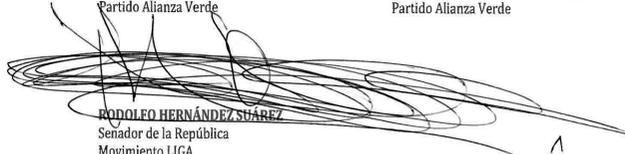
De los honorables congresistas,

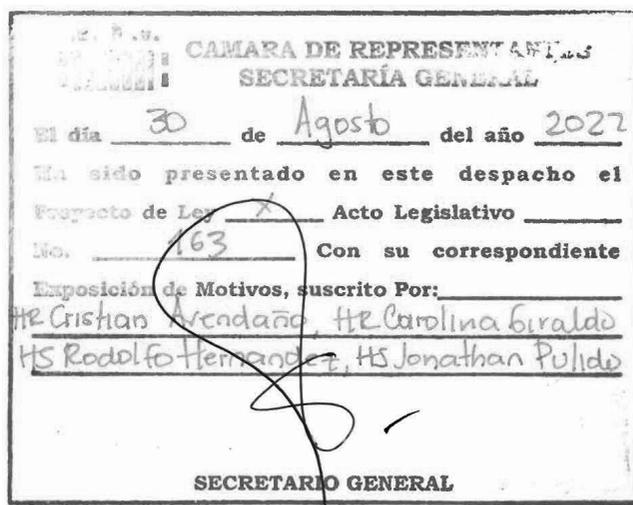
De los honorables congresistas,

  
 CRISTHIAN DANILO AVENDAÑO FINO  
 Representante a la Cámara Santander  
 Partido Alianza Verde

  
 Senador Jonathan Pe Hernandez

  
 CAROLINA GIRALDO BOTERO  
 Representante a la Cámara Risaralda  
 Partido Alianza Verde

  
 RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ  
 Senador de la República  
 Movimiento LIGA



**CONTENIDO**

Gaceta número 1042 - Jueves, 8 de septiembre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	Págs.
Proyecto de Acto legislativo número 162 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia con el fin de crear la circunscripción nacional especial para las comunidades y pueblos afrocolombianos en el Senado de la República. ....	1
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA	
Proyecto de ley estatutaria número 164 de 2022 Cámara, por el cual se crea la especialidad ambiental en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se crean las salas especializadas en temas ambientales dentro de los tribunales administrativos y se modifica la Ley 270 de 1996. ....	7
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 161 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo de Trabajo con el fin de establecer la licencia matrimonial. ....	23
Proyecto de ley número 163 de 2022 Cámara, por medio de la cual se implementa el manual de identidad visual de las entidades estatales, se prohíben las marcas de gobierno y se establecen medidas para la austeridad en la publicidad estatal. ....	30