



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 477

Bogotá, D. C., viernes, 13 de mayo de 2022

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 092 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, a fin de definir el alcance del comparendo y la multa general en Colombia.*

Bogotá D.C. mayo de 2022

Doctor  
**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**  
Presidente  
**COMISIÓN PRIMERA**  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
Ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley N° 092 de 2021 Cámara "por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, a fin de definir el alcance del comparendo y la multa general en Colombia". El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

#### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley No. 092 de 2021 Cámara "por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, a fin de definir el alcance del comparendo y la multa general en Colombia", es de iniciativa congresional y se radicó ante la Cámara de Representante el 21 de julio de 2021, por los Honorables Representantes Buenaventura León León, Alfredo Ape Cuello Baute, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Adriana Magall Matiz Vargas, Juan Carlos Wills Ospina, Armando Antonio Zabaraín de Arce, Juan Carlos Rivera Peña, José Gustavo Padilla Orozco, Wadith Alberto Manzur Imbett, Nidia Marcela Osorio Salgado, Felix Alejandro Chica Correa, Emeterio José Montes De Castro, José Elver Hernández Casas, Germán Alcides Blanco Álvarez, Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Diela Liliana Benavides Solarte, María Cristina Soto De Gómez, Yamil Hernando Arana Paduai y Felipe Andrés Muñoz Delgado.

La iniciativa legislativa fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 955 de 2022.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, designo como único ponente al Suscrito Buenaventura León León.

#### II. JUSTIFICACIÓN.

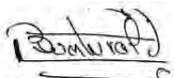
El Proyecto de Ley N° 092 de 2022 Cámara, fue motivado por sus autores en los siguientes términos:

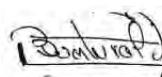
- > **OBJETO.** Definir el alcance del comparendo y la multa general en Colombia y precisar:
  - A.** Que a través del documento oficial denominado comparendo, se puede imponer medida correctiva de multa general.
  - B.** En caso de solicitar la conmutación de multa general tipos 1 o 2 por participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, la misma no se podrá objetar.
  - C.** La competencia del personal uniformado de la Policía Nacional para:
    - Resolver el incidente de objeción de la medida correctiva de multa general.
    - Liquidar y comunicar la multa impuesta al infractor.
  - D.** El termino y procedimiento para resolver el incidente de objeción de la medida correctiva de multa general.
  - E.** La firmeza de la imposición de la medida correctiva de multa general, cuando se impone a través de comparendo.
  - F.** El contenido del documento oficial denominado comparendo.

#### > ANTECEDENTES.

Se debe precisar que la presente iniciativa legislativa ya había sido radicada en el ultimo periodo de la legislatura pasada y fue archivada por no alcázar a surtir el primer debate en dicha legislatura, razón por la cual se radica nuevamente.

<p>➤ <b>ARGUMENTOS DE DEFENSA.</b></p> <p>Inicialmente se debe anotar que en Colombia se conciben tres clases de comparendo a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El comparendo ambiental regulado por el artículo 8° de la Ley 1259 de 2008, que señala:</li> </ol> <p>“ARTÍCULO 8o. DE LA INSTAURACIÓN DEL COMPARENDO AMBIENTAL. En todos los municipios de Colombia se instaurará el instrumento de Comparendo Ambiental, para lo cual los Concejos Municipales deberán aprobar su reglamentación a través de un acuerdo municipal.</p> <p>Es responsabilidad de las Alcaldías y Concejos Distritales y Municipales que en los actos administrativos expedidos en desarrollo de la presente ley organicen la actividad del reciclaje, incentiven la cultura de separación en la fuente y estimulen a la sociedad a entender y proteger la actividad del reciclaje y la recuperación ambiental, así como propender por incentivar la asociatividad y formalización dentro de la población de recuperadores ambientales y hacer expresas esfuerzos en la protección de esta población, quienes deberán hacer la recolección de los residuos en forma organizada y limpia”.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. El comparendo de tránsito definido por la Ley 769 de 2002, definido en el artículo segundo así:</li> </ol> <p>“ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>“Comparendo: Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción”.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. El comparendo de convivencia definido y reglamentado su procedimiento en los artículos 218, 219 y en el parágrafo vigente del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, que señalan:</li> </ol>	<p>“Artículo 218. Definición de orden de comparendo. Entiéndase por esta, la acción del personal uniformado de la Policía Nacional que consiste en entregar un documento oficial que contiene orden escrita o virtual para presentarse ante autoridad de policía o cumplir medida correctiva”.</p> <p>“Artículo 219. Procedimiento para la imposición de comparendo. Cuando el personal uniformado de la Policía tenga conocimiento comprobado de un comportamiento contrario a la convivencia, podrá expedir orden de comparendo a cualquier persona”.</p> <p>Obsérvese, que el comparendo de tránsito está concebido en su definición así: “Comparendo Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción”. Es decir que éste se encamina a notificar al contraventor de la Ley de Tránsito, para que se presente y sea oído en audiencia de tránsito y ejerza dentro del debido proceso su derecho de defensa, controvertiendo y aportando las pruebas que consideren, le sean favorables.</p> <p>Empero, el comparendo de convivencia goza de características particulares que permiten que su expedición, imposición y aplicación se ejecuten a través del cumplimiento estricto del procedimiento sistemáticamente dispuesto por los artículos 218, 219 y el parágrafo vigente del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016. Sin olvidar que a diferencia del de tránsito, el de convivencia tiene dos propósitos fundamentales en el artículo 218 IBIDEM en primer orden, como el de tránsito para que el presunto infractor se presente ante la autoridad competente para el trámite del proceso verbal inmediato o el verbal abreviado según el comportamiento contrario a la convivencia o la medida correctiva a aplicar.</p> <p>En segundo orden para señalar el cumplimiento de medida correctiva de multa general dentro de un lapso determinado de cinco (5) días. Según lo dispone el inciso segundo del parágrafo vigente del artículo 180 del Código Nacional de Policía, que señala:</p> <p>“Cuando los uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho”.</p>
<p>Así las cosas, es indispensable precisar en el artículo 218, que establece la definición de orden de comparendo de convivencia, que la medida correctiva que puede imponer el personal uniformado de la Policía Nacional, será de multa general, esto, teniendo en cuenta que el artículo no precisa que tipo de medida correctiva es la que se debe imponer, pero como ya se explicó el artículo 180 en su parágrafo vigente, estableció que la multa es de tipo general. En el mismo sentido, se considera pertinente precisar que solo se podrá expedir el comparendo en el momento en que sucedieron los hechos que motivaron el mismo.</p> <p>Por otro lado, la figura jurídica de la objeción contenida en el inciso quinto del parágrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, tiene varios vacíos jurídicos, pues algunas autoridades de policía sostienen que cuando el personal uniformado de la Policía Nacional señala en la orden de comparendo la obligación de cumplir con el pago de la medida correctiva de multa general y está se objeta por el infractor, dicha objeción debe resolverla el inspector de policía y otras aducen que es el uniformado de la Policía Nacional quien debe resolverla por cuanto este último no debe remitirlo al inspector ya que no se trata de un recurso de alzada ni del trámite de un proceso verbal inmediato sino que se trata de un trámite totalmente independiente de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional contemplado en el artículo 219 y 218 de la Ley 1801 de 2016, cuyo procedimiento lo desarrolla el parágrafo vigente del artículo 180 IBIDEM. Que no incorporó dentro de sí el recurso de apelación para que lo resuelva un superior.</p> <p>Al respecto es necesario precisar en la Ley 1801 de 2016, quien es el competente de resolver la objeción que se interpone contra la multa señalada en una orden de comparendo y cuál es el procedimiento que se debe agotar, razón por la cual se adiciona un artículo 180 A, a fin de establecer que el competente para resolver el incidente de objeción es el personal uniformado de la Policía Nacional, esto, atendiendo a que el incidente de objeción no se entiende como un recurso de alzada, pues como lo ha regulado el legislador en el Código General del Proceso, las objeciones las resuelve de plano la misma autoridad ante quien se interponen (artículo 220 C.G. del P.).</p> <p>El incidente de objeción es una manifestación de inconformidad que presenta el infractor, frente a un endiligamiento que merece una respuesta, que no puede preferir el Inspector ya que, de hacerlo, estaría anticipándose a lo que ha de resolver en el proceso verbal abreviado, por lo que tendría que declararse impedido. De otra parte y para ahondar en más razones, al uniformado que expedi</p>	<p>e impone una orden de comparendo señalando el deber de cumplir una multa general, se le debe dar la posibilidad de evaluar su proceder a través del incidente de objeción.</p> <p>Lo anterior, sustentado igualmente en los principios del proceso único de policía: oralidad, gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe. En el mismo sentido, no se vulnera el principio procesal de la doble instancia, en el entendido que el recurso de apelación se puede ejercer dentro del proceso verbal abreviado que si es de competencia del inspector de policía.</p> <p>Así, De los recursos de apelación contra las decisiones de primera instancia tomadas por los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, conocen en principio las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, según la materia; y en los municipios donde estas no existan, el alcalde municipal (Arts. 205-8 y 207).</p> <p>Ahora, el código nacional de policía establecido que una vez conmutada la multa general tipos 1 o 2 por participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, la misma se puede objetar, dejando la posibilidad de que la conmutada sea también objetando, adicionando un trámite innecesario, violando el principio de celeridad en los procesos policivos.</p> <p>Corolario de lo anterior, surge la necesidad de precisar el momento en que queda en firma la medida correctiva de multa general, impuesta a través de documento oficial denominado comparendo, pues esto depende de si se solicita la conmutación como ya se explicó, de si la medida es objetada o si la multa se cancela dentro de los 5 días siguientes a la expedición del comparendo, razón por la cual se propone que la medida correctiva de multa general cobre firmeza, al sexto (6°) día de la expedición del comparendo, cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No se solicita la conmutación, en el caso de la multa general tipos 1 o 2, por participación en programa comunitario o de actividad pedagógica de convivencia, en el término establecido en este código.</li> <li>- No se objeta en los términos establecidos en este código.</li> <li>- Cuando la medida correctiva de multa general se paga dentro de los 5 días siguientes a la expedición del comparendo, la multa cobrará firmeza</li> </ul>

<p>de forma inmediata y no será susceptible de objeción ni de conmutación.</p> <p>Por último, se tiene que el diseño físico del documento oficial orden de comparendo no corresponde a la realidad legal, toda vez que en el mismo se incorporó un recurso de apelación inexistente, documentos anexos, descargos y otros aspectos propios del proceso verbal inmediato, fusionando dos tramites distintos, pues Ley 1801 de 2016, clasifica al comparendo como un documento oficial, autónomo e independiente, expedido por una autoridad competente, que contiene una orden de pagar una suma de dinero de multa general, que una vez comunicada y liquidada constituye un título ejecutivo que debe ir directamente al respectivo cobro coactivo.</p> <p>Así las cosas, se evidencia que la Ley 1801 de 2016 tiene serios vacíos jurídicos en lo que corresponde al comparendo y la medida correctiva de la multa general, situación que imposibilita la unificación de criterios y la seguridad jurídica, justificándose así, la necesidad de promulgar este proyecto de ley, que nace de los veintisiete años de experiencia profesional del Doctor William González Cheves, abogado de la Secretaría de Gobierno del Departamento de Cundinamarca, redactor de la ordenanza departamental 14 de 2005, integrante de la mesa de trabajo para la redacción del nuevo reglamento de policía y convivencia ciudad a para Cundinamarca, docente universitario (2007, 2008, 2009) en derecho constitucional y derecho policivo en la Universidad Cooperativa de Colombia, coordinador de la dirección de inspección vigilancia y control de la secretaría de salud del Departamento de Cundinamarca, en procesos administrativos sancionatorios (2014, 2015, 2016).</p> <p><b>III. CONFLICTO DE INTERESES</b></p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, disposición por medio de la cual se le imparte a los autores y ponentes la obligación de presentar 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, me permito argumentar que:</p>	<p>Para que se configure el conflicto de interés es necesario que exista un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. Sobre este punto, la Ley 2003 de 2019, determina:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Beneficio particular: Aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</li> <li>b) Beneficio actual: Aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</li> <li>c) Beneficio directo: Aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</li> </ul> <p>Ese interés, con tales características, ha de ser particular, pues si se tratara del interés general, común a todos, resultaría que los congresistas, todos ellos, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto. La situación de conflicto resulta, pues, del asunto o materia de que se trate, de las particulares circunstancias del congresista o su cónyuge o compañero o compañera permanente, sus parientes o sus socios, y de su conducta, en cada caso.</p> <p>"...si el interés se confunde con el que asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no existe conflicto, pues en tal caso estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio"<sup>1</sup>.</p> <p>En virtud de lo anterior, es dable argumentar que frente al proyecto de ley objeto de estudio, se considera que los Honorables Congresistas no se encuentran en conflicto de intereses, pues se pretenden modificar disposiciones que regirán a todos las personas que estén en el territorio nacional e incurran en alguna conducta que permita la imposición de un comparendo, situación que obedece a la regulación de un asunto de interés general.</p> <p><small>1 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicado No. FI. 01180-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia).</small></p>
<p>En la misma línea, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C -1056/12, ha argumentado en lo que atañe específicamente a la situación de los miembros del Congreso, que de conformidad con el numeral 1° del artículo 183 de la Constitución, para que se hagan acreedores a la pérdida de investidura, se ha requerido la presencia de cuatro elementos, unos objetivos y otros subjetivos, a saber:</p> <p><i>"(...)1) La participación efectiva del parlamentario en el procedimiento legislativo o en los mecanismos de control; 2) la existencia cierta y demostrable, que de la aprobación de una determinada ley se derivan beneficios morales o económicos para el congresista, sus familiares o sus socios; 3) <u>que el beneficio que persiga o se obtenga con la ley no puede ser catalogado como general, sino de carácter particular</u>, y 4) que el congresista tenga la intención de beneficiar a sus familiares, a sus socios o a sí mismo"(...). (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).</i></p> <p>Así mismo, "...Para que se configure la causal de pérdida de investidura es necesario haber conformedo el quórum o haber participado el congresista en el debate o votación del asunto". SI EL CONGRESISTA SE RETIRA Y NO VOTA, NO SE CONFIGURA LA CAUSAL.</p> <p><b>IV. PROPOSICIÓN.</b></p> <p>Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley N° 092 de 2021 Cámara "por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, a fin de definir el alcance del comparendo y la multa general en Colombia".</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>BUENAVENTURA LEÓN LEÓN</b> Representante a la Cámara</p>	<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY 092 DE 2021 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1801 DE 2016, A FIN DE DEFINIR EL ALCANCE DEL COMPARENDO Y LA MULTA GENERAL EN COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º.</b> Modifíquese el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedara así:</p> <p><b>ARTÍCULO 180. MULTAS.</b> Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo.</p> <p>Las multas se clasifican en generales y especiales.</p> <p>Las multas generales se clasifican de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Multa Tipo 1: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).</li> <li>Multa Tipo 2: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).</li> <li>Multa Tipo 3: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).</li> <li>Multa Tipo 4: Treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).</li> </ul> <p>Las multas especiales son de tres tipos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comportamientos de los organizadores de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.</li> <li>2. Infracción urbanística.</li> </ol>

<p>3. Contaminación visual.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma.</p> <p>En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.</p> <p>Cuando los Uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.</p> <p>Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago.</p> <p>A cambio del pago de la Multa General tipos 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</p> <p>Si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada en el orden de comparendo, podrá presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante <u>el personal uniformado de la Policía Nacional</u>, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.</p> <p>La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan Multa tipos 1 y 2, en reemplazo de la multa.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> Cuando la Multa General tipos 1 o 2 sea conmutada por participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, no procederá la objeción y deberá cumplirse conforme a lo dispuesto por la administración distrital o municipal.</p>	<p><b>ARTÍCULO 2°.</b> Adiciónese un artículo 180 A, a la Ley 1801 de 2016. El cual quedara así:</p> <p><b><u>ARTÍCULO 180 A. Procedimiento para objetar la medida correctiva de multa general, impuesta mediante comparendo.</u></b></p> <p><u>Objetada la medida correctiva de multa general, el personal uniformado de la Policía Nacional, dentro de los 5 días siguientes a la interposición del incidente de objeción, mediante acto de policía motivado, decidirá si confirma o revoca la multa. Revocada la medida se procede a su archivo: confirmada la multa, se remitirá al inspector o corregidor, al primer día hábil siguiente a la expedición del acto de policía, con la correspondiente evidencia.</u></p> <p><u>Mediante el proceso verbal abreviado, el inspector o corregidor, decidirá en primera instancia, si hay lugar a la imposición o no de la medida correctiva de multa, en los términos señalados en este código.</u></p> <p><b>ARTÍCULO 3°.</b> Adiciónese un artículo 180 B, a la Ley 1801 de 2016, el cual quedara así:</p> <p><b><u>ARTÍCULO 180 B. Firmeza de la medida correctiva de multa general, impuesta mediante comparendo.</u></b></p> <p><u>La medida correctiva de multa general cobrará firmeza, al sexto (6°) día de la expedición del comparendo, cuando:</u></p> <p><b>A. <u>No se solicita la conmutación, en el caso de la multa general tipos 1 o 2, por participación en programa comunitario o de actividad pedagógica de convivencia, en el término establecido en este código.</u></b></p> <p><b>B. <u>No se objeta en los términos establecidos en este código.</u></b></p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> Cuando la medida correctiva de multa general se pague dentro de los 5 días siguientes a la expedición del comparendo, la multa cobrará firmeza de forma inmediata y no será susceptible de objeción ni de conmutación.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> En firme la medida correctiva de multa general, el personal uniformado de la Policía Nacional, liquidará y comunicará la multa impuesta al</p>
<p><u>infractor. Una vez liquidada y comunicada la multa, se remitirá para el cobro coactivo en los términos de este código.</u></p> <p><b>ARTÍCULO 4°.</b> Modifíquese el artículo 218 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedara así:</p> <p><b>ARTÍCULO 218. DEFINICIÓN DE ORDEN DE COMPARENDO.</b> Entiéndase por esta, la acción del personal uniformado de la Policía Nacional, que consiste en entregar un documento oficial que contiene orden escrita o virtual para presentarse ante autoridad de Policía o cumplir medida correctiva <u>de multa general y solo podrá imponerse en el momento en el que se sucede el motivo.</u></p> <p><u>Cuando el personal uniformado de la Policía Nacional, tenga conocimiento de un comportamiento contrario a la convivencia que no sea de su competencia, podrá expedir orden de comparendo para presentarse ante la autoridad competente dentro de los 5 días siguientes, para la celebración de la correspondiente audiencia.</u></p> <p><u>En todo caso, en el comparendo señalará:</u></p> <p><b>A. <u>fecha, hora y lugar de la expedición del comparendo.</u></b>  <b>B. <u>Identificación del uniformado de la Policía Nacional que lo expide.</u></b>  <b>C. <u>Relato sucinto de los hechos.</u></b>  <b>D. <u>Prueba o evidencia de la ocurrencia del hecho.</u></b>  <b>E. <u>El comportamiento contrario a la convivencia y su correspondiente multa general.</u></b>  <b>F. <u>Manifestación expresa por parte del infractor, de objeción o no objeción, de la medida correctiva de multa general.</u></b>  <b>G. <u>Cuando se trate de multa general tipos 1 o 2, si se conmuta o no.</u></b>  <b>H. <u>Nombre, identificación y huella dactilar del infractor.</u></b>  <b>I. <u>Dirección física, electrónica o número de teléfono celular y/o fijo del infractor.</u></b></p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> <u>En caso de no ser posible la toma de la huella dactilar o la firma del infractor, el documento oficial de comparendo se firmará a ruego o por dos testigos.</u></p> <p><u>Si se cuenta con instrumentos biométricos para la identificación de personas, estos podrán utilizarse para tal efecto, sin perjuicio de la identificación material o física.</u></p>	<p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> <u>Sin perjuicio de solicitar conmutación o la objeción dentro de los términos establecidos en la Ley 1801 de 2016, estas se podrán solicitar al momento de expedición y entrega del comparendo.</u></p> <p><b>ARTÍCULO 5°.</b> <b>VIGENCIA Y DEROGATORIAS.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>BUENAVENTURA LEÓN LEÓN</b> Representante a la Cámara</p>

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2021 CÁMARA DE REPRESENTANTES

*por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 117 DE 2021 CÁMARA DE REPRESENTANTES "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LA DEFINICIÓN OFICIAL, LA TIPOLOGÍA Y LOS MECANISMOS PARA LA GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Bogotá D.C., 11 de mayo de 2022

Doctor

**NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN**  
PRESIDENTE  
Comisión Quinta Constitucional  
Cámara de Representantes  
Ciudad.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley No. 117 de 2021 Cámara de Representantes "Por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de ponencia positiva para primer debate en Cámara en la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Proyecto de ley número 117 de 2021 Cámara.

Atentamente,



**LUCIANO GRISALES LONDOÑO**  
Representante a la Cámara



**KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE**  
Representante a la Cámara

### 1. PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES.

El Proyecto de Ley objeto de estudio "Por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones" es de autoría de los Honorables Senadores Angélica Lisbeth Lozano Correa, Antonio Sanguino Páez, Temístocles Ortega Narváez, Guillermo García Realpe, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Iván Marulanda Gómez, Iván Leonidas Name Vásquez y el Honorable Representante Luciano Grisales Londoño.

Fue radicado el 22 de julio de 2021 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes y fue publicado en la Gaceta 958 de 2021 con el número 117 de 2021. Tal como consta en el oficio CQCP 3.5/045/2021-2022 del 23 de agosto de 2021, el Honorable Representante Luciano Grisales Londoño fue designado como ponente para primer debate. Posteriormente, mediante oficio CQCP 3.5/124/2021-2022 del 24 de septiembre de 2021, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta adicionó como ponente para primer debate a la Honorable Representante Karen Violette Cure Corcione.

### 1. CONTENIDO Y OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa en estudio tiene 22 artículos y se estructura en cinco apartes. A través de estos, la propuesta busca establecer la definición oficial de pasivo ambiental, así como determinar los tipos o categorías existentes de acuerdo con las distintas actividades económicas llevadas a cabo en el país, así como definir mecanismos para la gestión y atención de pasivos ambientales en Colombia. El objetivo general es, entonces, establecer el marco jurídico que permita gestionar los pasivos ambientales existentes para reducir sus impactos y prevenir la generación de nuevos pasivos ambientales, y con ello evitar, reducir o mitigar los riesgos a la salud y al ambiente producto de la actividad humana.

### 2. CONTEXTO

Es frecuente confundir el pasivo ambiental con el daño ambiental y por lo tanto con la responsabilidad ambiental. Sin embargo, el término pasivo tiene origen en la contabilidad y define el conjunto de deudas y obligaciones pendientes de pago. Conceptualmente, haciendo una analogía con esta disciplina, desde los años sesenta y con mayor fuerza a partir de la década de los ochenta, se ha incorporado la noción de "pasivo" a la valoración económica general aplicada al tema ambiental. Así, se podría decir que un pasivo ambiental es una deuda que se contrae por efecto de una determinada degradación sobre alguno de los componentes del ambiente

(suelo, agua, aire o biodiversidad). La existencia de esta deuda plantea la idea de que se trata de una obligación que es necesario erogar o utilizar recursos para subsanarla.

A pesar del desarrollo sistemático que ha experimentado la legislación ambiental colombiana en el último medio siglo — en especial a partir del decreto ley 2811 de 1974 o código de recursos naturales — y aunque en ella se contempla el concepto de daño ambiental, en la actualidad la normativa del país presenta un vacío frente a los pasivos ambientales, como realidad y como noción. Ello significa que no hay un marco normativo sistemático concreto aplicable a los pasivos ambientales que viabilice su identificación y, a partir de ella, una gestión efectiva por parte de las entidades del Estado, así como de su reconocimiento por parte de los particulares.

Esto se materializa, en efecto, en que el país no tiene una definición legal del pasivo ambiental, ni una regulación que comprenda los alcances de este concepto o las actividades que deben desarrollarse para su identificación y gestión. El Proyecto de Ley que se analiza en esta ponencia intenta, en ese sentido, llenar ese vacío legal al plantear los elementos normativos que el Congreso de la República considera necesarios para identificar y caracterizar los pasivos ambientales, al tiempo que para viabilizar una gestión efectiva de los mismos en el país.

El tema y la realidad de los pasivos ambientales en el país y la región han sido debatidos desde hace varios años por expertos nacionales e internacionales. Esta discusión ha incorporado perspectivas tan amplias como la ambiental, la técnica, la jurídica, la social y la económica. En Colombia, los pasivos ambientales, su debate y conceptualización tienen ya una historia que se remonta al final de la década de 1990. Esta corre paralela al desarrollo en el país de un nuevo modelo de explotación de recursos naturales no renovables y, de algún modo, de una nueva relación con el ambiente derivada de un cambio sustancial en la conciencia de la importancia de estos problemas y del avance constitucional en este sentido<sup>1</sup>.

De hecho, en 1999 y 2000 el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia organizó el primer taller nacional y tres talleres regionales más con la idea de avanzar en la conceptualización y establecimiento de procedimientos para la gestión integral de los "pasivos ambientales". Fue justamente, en estos talleres donde por primera vez se discutieron sistemáticamente, se conceptualizaron y surgieron diversos conceptos y definiciones sobre lo que constituiría un pasivo ambiental en Colombia.

<sup>1</sup> El recuento que se sintetiza a continuación sigue en líneas generales la evolución señalada por Cabrera Leal, Mauricio y Ordóñez Potes, Milena en: Avances institucionales y normativos para la gestión integral de pasivos ambientales mineros en Colombia. CEPAL. Marzo 2022. Pp.20-21.

En 2002 la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) elaboró y publicó un documento sobre metodología de valoración de pasivos ambientales en Colombia, con énfasis en el sector eléctrico. El documento señalaba, entre otras cosas, que en Colombia algunos de los pasivos ambientales tienen responsables inminentes otros se podrían considerar "huérfanos". La mayoría de estos pasivos se generaron a pesar de haber existido leyes o regulaciones para evitarlos, si bien otros se configuraron por la ausencia, en su momento, de regulaciones que los previnieran. De igual modo, el documento señalaba que en una parte importante de los pasivos del primer caso, sus autores no habían sido objeto de sanción o de obligaciones para responder por su recuperación.

Algunos años después, en 2008, tras haberse fusionado los ministerios de ambiente y vivienda, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial contrató un estudio para formular una estrategia estatal que permitiera identificar los pasivos, priorizarlos e identificar a sus responsables. Esa identificación es clave a la hora de asumir su recuperación y determinar y proponer mecanismos para asegurar la reparación de los pasivos "huérfanos" por parte del Estado, a través de mecanismos financieros idóneos. La estrategia estatal integral buscaba involucrar a diferentes actores de la sociedad y establecer mecanismos institucionales, normativos, tecnológicos y financieros para su gestión ambientalmente adecuada y económicamente eficiente.

Al año siguiente, en 2009, la Agencia Nacional de Hidrocarburos de Colombia, en convenio con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, adelantó un proyecto piloto para identificar y gestionar pasivos ambientales del sector petrolero a través de un contrato con la Universidad Nacional de Colombia. Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía adelantó un proceso para la contratación de una consultoría y así implementar la metodología de identificación, valoración y gestión de pasivos ambientales regionales en dos subsectores piloto: minería de oro y de carbón.

A pesar de estos antecedentes y de su importancia para la agenda del país, el tema de pasivos ambientales se ha mantenido fuera del debate de la opinión pública, salvo en contados espacios y, en general, limitado a un público con interés en temas ambientales. Sin embargo, este no es un asunto que hoy impacte la agenda pública nacional. Ello a pesar de que diversas instituciones y organizaciones han señalado la importancia de atender el problema público que implica el conjunto de daños ambientales resultado de la actividad productiva.

A modo de ejemplo, el Ministerio de Minas y Energía ha señalado en repetidas ocasiones que no existe en el país una definición legal o reglamentaria del concepto

de pasivo ambiental, ni criterios, procedimientos o competencias para la declaración de pasivos ambientales, ni un régimen de responsabilidades. Más aun, desde el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se propuso la necesidad de elaborar una propuesta metodológica para identificar y gestionar los pasivos ambientales. Desde entonces el tema de los pasivos ambientales ha sido incluido en cada uno de los Planes Nacionales de Desarrollo sin que ello haya generado una estrategia nacional que atienda este asunto.

En el Plan de Desarrollo de 2014-2018, por ejemplo, se planteó formular una política para la gestión de los pasivos ambientales que proponía establecer una única definición de ellos, así como los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para la gestión y recuperación de los pasivos ambientales, al tiempo que formular un plan de acción a corto, mediano y largo plazo. En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 la gestión de pasivos ambientales quedó, de igual forma, incluida. A pesar de ello, hoy no existe una definición oficial de pasivo ambiental, no hay claridad en la identificación y caracterización de ellos en el país y no existe una política pública en esta materia.

Frente a esta situación, entidades como la Contraloría General de la República, diversas instituciones académicas e instrumentos como la Evaluación Ambiental Estratégica coinciden en la urgencia de reglamentar los pasivos ambientales en el país. La Contraloría habla de incorporar un marco normativo en materia de pasivos, daño y compensaciones ambientales que impida que quienes los generen no asuman la responsabilidad trasladándosela al Estado.

Asimismo, se advirtió la necesidad de implementar una política para la recuperación de las zonas degradadas por la minería, así como de localizar y clasificar los pasivos, subsanar los que se encuentran en el territorio y establecer que los explotadores los gestionen adecuadamente. Por último, se ha planteado la necesidad de contar con una Guía de Restauración de zonas degradadas, en la idea de evitar la configuración de pasivos ambientales asociados a minería.

De cara a este desafío y atendiendo a las diferentes conclusiones que deben servir de marco de orientación a una legislación que busque llenar el vacío normativo descrito anteriormente, desde el proyecto de ley se plantean varias definiciones relacionadas con los pasivos ambientales. Así, se establecen unos criterios que configuren la existencia del mismo, para lograr definir el pasivo ambiental, de tal forma que impida la confusión mencionada al inicio con el daño ambiental.

Una vez definidos los criterios que configurarían la existencia de un pasivo ambiental, el país debería avanzar lo más pronto posible en su identificación y priorización,

determinando con exactitud su ubicación, clasificación y caracterización de los sitios y de poblaciones afectadas. Para ello es indispensable la evaluación preliminar del riesgo y en caso de que exista riesgo, la evaluación detallada de riesgo para determinar la configuración del pasivo ambiental. A continuación se deben priorizar los pasivos que requieran ser atendidos a muy corto plazo para evitar mayores daños.

Sin importar su origen, el o los responsables de estos podrían ser personas o entidades "públicas, privadas o mixtas"; además, sin importar de donde provengan, estos pasivos generan riesgos para la salud de las personas, los ecosistemas y los servicios ambientales que estos prestan; Algunos de estos riesgos son<sup>2</sup>:

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

**3. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY**

Como se señaló en las líneas anteriores, desde la promulgación de la Ley 1151 de 2007, por la cual se dicta el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: desarrollo para todos", en la sección "Prevención y control de la degradación ambiental" se estableció la necesidad de elaborar una propuesta metodológica para identificar y gestionar los pasivos ambientales. En especial se planteó la urgencia de recuperar áreas degradadas por efecto de las actividades mineras, de explotación de hidrocarburos y agrícolas. A la luz de los hechos, sin embargo, lo propuesto en Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) no fue llevado a la práctica por lo que fue necesario incluirlos en la Ley 1753 de 2015 del Plan de Desarrollo "Todos por un nuevo país" (2014-2018).

<sup>2</sup> Ministerio del Medio Ambiente, MMA. Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales. Consultado en: <https://www.yumpu.com/es/document/read/22953963/herramientas-de-gestion-de-pasivos-ambientales-ministerio-de->

En este último documento se planteó nuevamente la necesidad de formular una política para la gestión de los pasivos ambientales. En él se proponía, entre otras cosas, establecer una única definición de pasivos ambientales, establecer los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para la gestión y recuperación de los pasivos ambientales así como el desarrollo de un plan de acción a corto, mediano y largo plazo.<sup>3</sup> Este debería contar con estrategias orientadas a la identificación, priorización, valoración y recuperación de pasivos ambientales, al desarrollo de instrumentos de información ambiental, la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional, la implementación de instrumentos económicos y el establecimiento de acciones judiciales. Finalmente, la gestión de pasivos ambientales quedó incluida en el Objetivo 2 del Plan Nacional de desarrollo 2018-2022.

En conclusión aunque el tema ha estado presente de forma consecutiva al menos en los últimos tres periodos, dando prioridad a un tema fundamental en materia ambiental y social en el país, los avances en la práctica son pocos. De hecho aún no existe una definición oficial de pasivo ambiental, no hay claridad en la identificación y caracterización de ellos en el país, ni existe una política pública en esta materia. Por el contrario, los gobiernos en los últimos años han impulsado proyectos mineros de metálicos a gran escala y a la técnica del fracking como grandes gestas para la recuperación económica, ignorando que estas traerán nuevos daños y por tanto nuevos pasivos, sin haber subsanado la deuda ambiental del pasado.

Por lo anterior, consolidar una única definición de los Pasivos Ambientales mediante una Ley de la República, permitirá tener un "marco de referencia" acerca de las acciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades, así como asignar la responsabilidad y obligaciones de actores vinculados con la generación, atención y gestión de los Pasivos Ambientales en todo el territorio nacional.

**A. Análisis y conceptualización sobre aspectos jurídicos del tema de pasivos ambientales**

El tema de los pasivos ambientales se ha venido introduciendo al país como consecuencia de diversas situaciones y de la existencia de problemas ambientales no resueltos. También han sido los procesos de privatización o reestructuración accionaria de algunas empresas públicas y privadas los que en la debida diligencia

<sup>3</sup> Innovación ambiental (INNOVA). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los "Pasivos ambientales en Colombia". Innovación ambiental (INNOVA) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia

han puesto de presente la necesidad de precisar y determinar la existencia de los llamados pasivos ambientales<sup>4</sup>.

Un estudio sobre el tema de pasivos ambientales fue realizado por Econometría para el Ministerio de Minas y Energía y la UPME<sup>5</sup> en el año 2002. En él se tomaba el concepto de pasivo más enfocado hacia las obligaciones y problemas ambientales existentes a los que se iban a ver enfrentados los inversionistas privados en el sector eléctrico, como consecuencia del proceso de privatización de algunos proyectos del sector eléctrico. Es decir, los costos en los cuales deberían incurrir tales inversionistas para remediar los problemas ambientales existentes, o bien para cumplir con las obligaciones ambientales pendientes. Esto llegó a clasificar los pasivos en configurados y contingentes, siendo los primeros aquellos donde la obligación ya existía y los contingentes donde se presentaba un riesgo de existencia de un pasivo.

En el presente caso, esa consultoría tiene un enfoque diferente, por cuanto lo que busca es analizar los pasivos ambientales desde la visión de lo público, que supone una gestión distinta. En efecto, lo que interesa en el presente caso es cómo puede el Estado resolver los problemas ambientales que lleguen a ser considerados pasivos ambientales. Por tal razón, la definición y clasificación de los pasivos ambientales necesariamente debe ser diferente.

Alguna de la literatura existente sobre el tema de pasivos ambientales tiende a hacer referencia a los impactos ambientales de las empresas producidos por la actividad desarrollada, en otras ocasiones se convierte en una crítica al modelo económico de mercado y en algunos casos se cae necesariamente en el tema del daño<sup>6</sup>. Basta leer algunos textos al respecto para percatarse de esto. Tenemos el caso de un texto del Observatorio de la Deuda Ecológica, Cátedra de la UNESCO, donde se señala:

*"El pasivo ambiental es el conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos y de los ecosistemas, producidos por una empresa, durante su funcionamiento ordinario o por accidentes imprevistos, a lo largo de su historia.*

<sup>4</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

<sup>5</sup> Ministerio de Minas y Energía – UPME. Valoración de pasivos ambientales en Colombia, énfasis sector eléctrico. Resumen ejecutivo. Febrero de 2002. Pág. 14. (Estudio elaborado por Econometría)

<sup>6</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

*En los países del Sur es común que los pasivos ambientales más graves sean producidos por empresas transnacionales del Norte, que imponen unas condiciones laborales y ambientales inaceptables, aprovechando que en la mayoría de los países del Sur la legislación ambiental es menos estricta y la fuerza política de las poblaciones locales y de los gobiernos es menor.*

*Los daños producidos por estas empresas constituyen una parte de la Deuda Ecológica adquirida por los países del Norte con los países del Sur. En este caso, no obstante, se trata de una deuda privada, a diferencia, por ejemplo, de la deuda de carbono.*

*Desgraciadamente hay muchos pasivos ambientales sin compensar. Como veremos, en el pasivo ambiental se identifica fácilmente la responsabilidad moral, aunque no siempre la responsabilidad jurídica. También en este capítulo nos plantearemos algunas cuestiones: ¿se puede compensar a las comunidades que reciben las consecuencias? ¿Puede ser monetaria esta compensación? ¿Cuáles son los instrumentos jurídicos que pueden obligar a las empresas a responsabilizarse de sus pasivos ambientales?». <sup>7</sup>*

Si se observa el anterior comentario, hay una confusión entre lo que sería un impacto ambiental de una actividad, un daño ambiental y la responsabilidad jurídica de las empresas. Esto conduce a confundir a la comunidad pues genera expectativas propias de un discurso ideológico, válido tal vez, pero carente de un sentido de juridicidad o marco legal para actuar.<sup>8</sup>

Se genera entonces un discurso sobre el tema de los pasivos ambientales, pero no un concepto que contribuya a generar una política clara sobre el tema. La ausencia de rigor jurídico, o la confusión entre los daños ambientales y los impactos ambientales producidos por actividades que se desarrollan sobre un marco legal, dificulta realmente el desarrollo del tema.<sup>9</sup>

Para hacer referencia a los pasivos ambientales es necesario desarrollar dos ideas. La primera es la obligación del pago de una suma de dinero en virtud de la existencia de una obligación de pagarla, sea en virtud de una orden de autoridad administrativa, o de la autoridad judicial, y en algunos casos en virtud de una

<sup>7</sup> El pasivo ambiental, colectivo para la difusión de la deuda ecológica, ODG, julio de 2002.

<sup>8</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

<sup>9</sup> Se recomienda ver algunos textos al respecto como son: Daniella RUSSI – Joan MARTINEZ ALIER, los pasivos ambientales EN Revista ICONOS, FLACSO – Ecuador, No. 15, 2002.

relación contractual. La segunda idea es la responsabilidad que ha dado lugar al pago de esa suma. Es decir, que existe una deuda por pagar, la cual tiene un responsable, quien a su vez es obligado a pagar en virtud de su responsabilidad<sup>10</sup>.

La responsabilidad se entiende como la obligación de “resarcir un daño, daño por incumplimiento de una obligación o daño por un encuentro social ocasional. La responsabilidad es la resultante de un juicio descriptivo: ciertamente en los aspectos de daño y autoría, y en oportunidades, además, de un juicio de valor o político: calificación de la conducta del sujeto, autor o autora, de culpabilidad” (Fernando HINESTROSA, escritos varios, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1983, Pág. 676).

**B. Comparación con legislaciones en otros países de la región**

Una fórmula que permite evaluar el modo en que aspectos como la ausencia de una legislación tiene en materia de su desarrollo normativo es el análisis comparado del asunto en discusión. Esta metodología permite examinar, a la luz de los desarrollos legales, normativos y jurisprudenciales de otros Estados, cómo puede resolverse la cuestión y la mejor forma de lograrlo de acuerdo con las experiencias que dichas disposiciones han tenido en esos territorios.

A continuación, se presentan algunas de las legislaciones de la región en lo que tiene que ver con los desarrollos normativos existentes en estos Estados.

<sup>10</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

País / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
<b>Perú</b>	<p>En Perú existe la Ley 28271 del 2004 acerca de “Pasivos Ambientales en la Minería” y en la cual se evidencia una única definición (Con énfasis minero):</p> <p>Artículo 2: Definición de los Pasivos Ambientales  <i>“Son considerados pasivos ambientales aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, en la actualidad abandonadas o inactivas y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad.”</i></p> <p>Por otro lado, en la Ley No.29134 de 2010, por la cual se rigen los Pasivos Ambientales del sector hidrocarburos, se expone que son considerados Pasivos Ambientales “los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.”</p>
<b>Chile</b>	<p>En Chile no se evidencia en su legislación normas existentes y específicas, referente a los Pasivos Ambientales. Sin embargo, se destaca el Proyecto de Ley acerca de la Remediación de Pasivos Ambientales Mineros (2005). En esta se definen los pasivos ambientales como:</p> <p>“Aquella faena minera abandonada o paralizada, incluyendo sus residuos, que constituye un riesgo significativo para la vida o salud de las personas o para el medio ambiente.” (Oblasser &amp; Eduardo; 2008)</p> <p>Las características fundamentales de este proyecto son:</p>

País / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de un Catastro de Faenas Mineras Abandonadas y de PAM.</li> <li>- Definición de listado priorizado para remediación</li> <li>- Declaración de PAM por Resolución de Autoridad Ambiental, en virtud de la evaluación de riesgos y definición de metas de remediación.</li> <li>- Aprobación de planes de remediación, fiscalización y de cumplimiento.</li> </ul> <p>Por otro lado, en la Ley No.19.300 del 2007 acerca de las Bases Generales del Medio Ambiente, del artículo 51 en adelante se tratan los Pasivos ambientales como daños ambientales y por tanto designa responsabilidades.</p>
<b>Bolivia</b>	<p>A pesar de no evidenciarse una ley específica referente a pasivos ambientales, en Bolivia, según la Ley N°1333 por el cual se establece el “Reglamento General de Gestión Ambiental” se menciona que pasivo ambiental se refiere a:</p> <p><i>Artículo 46:</i></p> <p>a) “El conjunto de impactos negativos perjudiciales para la salud y/o el medio ambiente, ocasionados por determinadas obras y actividades existentes en un determinado periodo de tiempo”;</p> <p>b) “Los problemas ambientales en general no solucionados por determinadas obras o actividades.”</p> <p>Por otro lado, en el Artículo 47 también se expone referente al tratamiento técnico de pasivos ambientales que este “se registrará por procedimientos específicos y prioridades a ser determinados por el Ministerio, en coordinación con los sectores correspondientes”.</p> <p>Así mismo, esta ley se encarga de regular las auditorías ambientales, y en su Artículo 10 menciona que “las organizaciones territoriales de base (OTB’s), en representación de su unidad territorial, podrán Solicitar información, promover iniciativas, formular peticiones, solicitar audiencia pública y efectuar denuncias ante la Autoridad Ambiental Competente</p>

País / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
	sobre los proyectos, planes, actividades u obras que se pretenda realizar o se esté realizando en la unidad territorial correspondiente."
<b>Argentina/ Provincia de Buenos Aires</b>	<p>En el caso de Argentina se encuentra como principal norma, la Ley 14343 de 2012, en la cual se articula la "Regulación de la identificación de los pasivos ambientales – obligación de recomposición de sitios contaminados".</p> <p>Cabe resaltar en el Artículo 2 de la Ley se establece que el cumplimiento de esta está dado para la Provincia de Buenos Aires. En esta se establece una definición única de lo que se entiende por Pasivos Ambientales en Argentina:</p> <p>Artículo 3: "A los fines de la presente Ley, se entenderá por pasivo ambiental al conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas, producidos por cualquier tipo de actividad pública o privada, durante su funcionamiento ordinario o por hechos imprevistos a lo largo de su historia, que constituyan un riesgo permanente y/o potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad, y que haya sido abandonado por el responsable."</p> <p>En esta se resalta la definición de los considerados responsables (Artículo 5), y en caso de no encontrar un responsable, se aplicará un subsidio (Artículo 5); el cual será financiada por el Fondo Provincial del Ambiente (FOPRA), también creada en la presente Ley. Se reglamentan las auditorías de cierre y de transferencia (Artículos 8, 9 y 10).</p> <p>En el Artículo 11 se establece la obligatoriedad de recuperar sitios contaminados al dictar que "Todo ambiente afectado, que constituya un sitio contaminado, deberá recomponerse con el fin de lograr las condiciones ambientales y de salubridad pública mínimas."; y Se establecen medidas de consideración "urgente" (artículo 12) y medidas de consideración "preventiva". Así mismo</p>

País / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
	<p>se expone la articulación del procedimiento sancionatorio (artículos 14, 15, 16, 17 y 18) y en caso de reincidencia (artículo 6).</p> <p>Puntualmente cabe dar protagonismo a la seguridad de financiación de la ley, mediante la implementación del Seguro ambiental (artículo 20), Fondo Provincial Ambiental (artículo 24) y Pólizas (artículo 20). También se resalta en los artículos 21 22 y 23 en la cual se define el Registro de Pasivos Ambientales.</p>

**4. PLIEGO DE MODIFICACIONES.**

A continuación, se presenta el conjunto de modificaciones que, a juicio de los ponentes, constituyen aspectos sobre los que deben hacerse ajustes para construir una propuesta coherente y más robusta.

Texto Radicado	Texto propuesto para primer debate	Justificación
"Por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones"	"Por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los lineamientos y mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones"	Se incorpora la palabra lineamientos.
<b>ARTÍCULO 1º. Objeto de la ley.</b> Establecer la definición oficial de pasivo ambiental, determinar los tipos o categorías existentes de acuerdo a las distintas actividades productivas llevadas a cabo en el país y definir mecanismos para la gestión y atención de pasivos ambientales en Colombia.	<b>ARTÍCULO 1º. Objeto de la ley.</b> Establecer la definición oficial de pasivo ambiental, determinar los tipos o categorías existentes de acuerdo a las distintas actividades productivas llevadas a cabo en el país y definir mecanismos para la gestión y atención de pasivos ambientales en Colombia.	Sin modificaciones
<b>ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación.</b> Esta ley aplica a los pasivos ambientales en todo el territorio nacional.	<b>ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación.</b> Esta ley aplica a los pasivos ambientales en todo el territorio nacional.	Sin Modificaciones

ARTÍCULO 3. Definiciones. Para la correcta interpretación de la presente ley, a continuación se adoptan las siguientes definiciones:	ARTÍCULO 3. Definiciones. Para la correcta interpretación de la presente ley, a continuación se adoptan las siguientes definiciones:	Se ajusta redacción, se cambia antrópicas por humanas, se establece de modo general los niveles y criterios de priorización en el análisis de riesgos y se incluyen definiciones buscando coherencia en relación con el articulado.
<p>Pasivo Ambiental: los pasivos ambientales son los impactos ambientales negativos ubicados y delimitados geográficamente, que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente".</p>	<p>Pasivo Ambiental: los pasivos ambientales son los impactos ambientales negativos ubicados y delimitados geográficamente, que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades humanas antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente".</p>	
<p>Pasivo Ambiental Configurado: es aquel de cuya existencia se tiene certeza en virtud de una decisión administrativa de la autoridad ambiental o judicial.</p>	<p>Pasivo Ambiental Configurado: es aquel de cuya existencia se tiene certeza en virtud de una decisión administrativa de la autoridad ambiental o judicial.</p>	
<p>Análisis de riesgos: es el estudio que se realiza para la determinación del grado de riesgo al ambiente y a la salud, que se desarrolló por niveles de detalle, acorde al tipo de amenaza o vulnerabilidad del área en evaluación; con el fin de realizar una priorización en la atención y gestión del pasivo ambiental. Lo anterior, deberá usar como base de referencia y estar acorde con los niveles y criterios de priorización establecidos por la ley federal de super fondo de los Estados Unidos, en inglés conocida como National Priorities List de Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) en EE.UU.</p>	<p>Análisis de riesgos: es el estudio que se realiza para la determinación del grado de riesgo al ambiente y a la salud, que se desarrolló por niveles de detalle, acorde al tipo de amenaza y vulnerabilidad del área en evaluación; con el fin de realizar una priorización en la atención y gestión del pasivo ambiental. Lo anterior, deberá usar como base de referencia y estar acorde con los niveles y criterios de priorización establecidos por los marcos jurídicos e instrumentos internacionales con los más altos estándares de protección en materia ambiental la ley federal de super fondo de los Estados Unidos, en inglés conocida como National Priorities List de Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) en EE.UU.</p>	

<p>Gestión de pasivo ambiental: son todas las actividades relacionadas con la identificación, declaración, caracterización, registro, priorización, manejo, atención y monitoreo y seguimiento del pasivo ambiental.</p>	<p>Gestión de pasivo ambiental: son todas las actividades relacionadas con la identificación, declaración, caracterización, registro, priorización, manejo, atención, y monitoreo y seguimiento del pasivo ambiental.</p>	
<p>Pasivo Ambiental Contingente: es aquel que no ha sido configurado pero que es previsible debido al conocimiento histórico que se tiene sobre determinada actividad potencialmente generadora de pasivos ambientales y sobre las medidas que han venido siendo implementadas.</p>	<p>Pasivo Ambiental Contingente: es aquel que no ha sido configurado pero que es previsible debido al conocimiento histórico que se tiene sobre determinada actividad potencialmente generadora de pasivos ambientales y sobre las medidas que han venido siendo implementadas.</p>	
<p>Pasivo Ambiental Huérfano: cuando en la investigación adelantada por las autoridades se logra establecer que el impacto negativo corresponde a un pasivo ambiental, pero no se logra determinar quién es el responsable de haber causado el impacto ambiental negativo. Así mismo, en los casos en que, identificado el responsable y este no tiene capacidad económica para asumir la totalidad del pasivo ambiental (liquidación de la persona jurídica, muerte de la persona natural, etc.) o cuando con su patrimonio no se puede obtener la totalidad de la restauración del área delimitada en donde se generó el pasivo ambiental.</p>	<p>Pasivo Ambiental Huérfano: cuando en la investigación adelantada por las autoridades se logra establecer que el impacto negativo corresponde a un pasivo ambiental, pero no se logra determinar quién es el responsable de haber causado el daño. Así mismo, en los casos en que, identificado el responsable y este no tiene capacidad económica para asumir la totalidad del pasivo ambiental (liquidación de la persona jurídica, muerte de la persona natural, etc.) o cuando con su patrimonio no se puede obtener la totalidad de la restauración del área delimitada en donde se generó el pasivo ambiental.</p>	
<p>Plan de Intervención: son las actividades necesarias para eliminar, corregir o minimizar los riesgos adversos identificados en un área o sitio en la cual se ha identificado un pasivo ambiental. Las medidas de intervención involucran aquellas requeridas para la recuperación de áreas y</p>	<p>Plan de Intervención: son las actividades necesarias para eliminar, corregir o minimizar los riesgos adversos identificados en un área o sitio en la cual se ha identificado un pasivo ambiental. Las medidas de intervención involucran aquellas requeridas para la recuperación de áreas y</p>	

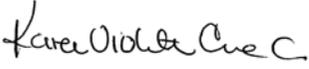
<p>ecosistemas, enfocadas a la remediación, rehabilitación y mitigación de los daños causados a los ecosistemas y a las personas que pudieron verse afectadas. Estas medidas de intervención deben garantizar la eliminación total o la mitigación del impacto, a través de lo cual se reduzca el riesgo a la salud o al ambiente a los niveles que la autoridad ambiental determine.</p> <p>Riesgo: Probabilidad de que el manejo, la liberación al ambiente y la exposición a un material o residuo, ocasione efectos adversos en la salud humana y/o al ambiente.</p>	<p>mitigación de los daños causados a los ecosistemas y a las personas que pudieron verse afectadas. Estas medidas de intervención deben garantizar la eliminación total o la mitigación del impacto, a través de lo cual se reduzca el riesgo a la salud o al ambiente a los niveles que la autoridad ambiental determine.</p> <p>Riesgo: Probabilidad de que el manejo, la liberación al ambiente y la exposición a un material o residuo, ocasione efectos adversos en la salud humana y/o al ambiente.</p> <p><u>Pasivos Ambientales de Interés Nacional: Son aquellos grandes impactos ambientales a priorizar que estar localizados en una o varias regiones, jurisdicciones administrativas regionales o municipales, o causados por diferentes sectores, cuya magnitud de riesgo sea catalogada de alto nivel y afecte el desarrollo de una gran región o localizados en áreas ambientales estratégicas, conforme a los criterios que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente.</u></p> <p><u>Generador: es la persona natural o jurídica cuya actividad dio lugar a la existencia del pasivo ambiental.</u></p> <p><u>Lista Nacional de Prioridades (LNP): Se trata de un listado que incluya todos los pasivos ambientales declarados y reconocidos por las autoridades competentes. Esta lista deberá establecer la priorización de los pasivos ambientales de acuerdo con la magnitud y la escala del impacto identificado y la complejidad de la intervención y</u></p>			<p>demás condiciones para la adecuada gestión de los mismos. Esta lista deberá contener la identificación, ubicación, caracterización, magnitud, escala y estado de gestión de los pasivos ambientales existentes. Asimismo, la LNP permitirá determinar las medidas de intervención que involucren la recuperación de áreas y ecosistemas, enfocadas a la remediación, rehabilitación y mitigación de los daños causados en función del grado de afectación y los riesgos que representan a la salud o al ambiente.</p> <p><u>Responsables de la Gestión de Pasivos Ambientales: toda persona natural y/o jurídica que genere o contribuya a generar afectaciones o impactos ambientales que hayan dado lugar a la configuración del pasivo ambiental correspondiente. En caso tal que se trate de varios actores responsables, estos responderán de forma solidaria de manera objetiva.</u></p>	
<p><b>ARTÍCULO 40.- Funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Coordinar y orientar las actividades que se desarrollen en el país, encaminadas a identificar, caracterizar y gestionar los pasivos ambientales.</li> <li>Establecer el orden de prioridades para la intervención de los pasivos ambientales de responsable indeterminado.</li> <li>Declarar los pasivos ambientales de interés nacional.</li> <li>Establecer los procedimientos para el desarrollo de los estudios requeridos para identificar, caracterizar, delimitar y georreferenciar los pasivos ambientales.</li> <li>Realizar el seguimiento a la información contenida en el registro de pasivos ambientales tanto los de su competencia como los aportes que se hagan desde las autoridades ambientales regionales.</li> <li>Fortalecer las actividades encaminadas a prevenir la generación de pasivos ambientales futuros.</li> <li>Brindar apoyo técnico y legal a las autoridades ambientales regionales en la gestión de pasivos ambientales.</li> <li>Definir al interior de la estructura del Ministerio, un grupo de trabajo específico que adelante y ejecute las funciones que están a cargo de la entidad para pasivos ambientales, por tanto, deberá planear y destinar</li> </ol>	<p><b>ARTÍCULO 40.- Funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Serán funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en materia de pasivos ambientales las siguientes:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Coordinar y orientar las actividades que se desarrollen en el país, encaminadas a identificar, caracterizar y gestionar los pasivos ambientales.</li> <li>Establecer el orden de prioridades para la intervención de los pasivos ambientales de responsable indeterminado.</li> <li>Declarar los pasivos ambientales de interés nacional.</li> <li>Establecer los procedimientos para el desarrollo de los estudios requeridos para identificar, caracterizar, delimitar y georreferenciar los pasivos ambientales.</li> <li>Realizar el seguimiento a la información contenida en el registro de pasivos ambientales tanto los de su competencia como los aportes que se hagan desde las autoridades ambientales regionales.</li> <li>Fortalecer las actividades encaminadas a prevenir la generación de pasivos ambientales futuros.</li> <li>Brindar apoyo técnico y legal a las autoridades ambientales regionales en la gestión de pasivos ambientales.</li> <li>Definir al interior de la estructura del Ministerio, un grupo de trabajo específico que adelante y ejecute las funciones que están a cargo de la entidad para pasivos ambientales, por tanto, deberá planear y destinar</li> </ol>	<p><b>Se incluye un encabezado al artículo, se eliminan redundancias sobre la LNP y se ajusta el alcance de administración de recursos por parte del sector ambiental.</b></p>	<p>los recursos necesarios para el funcionamiento del grupo responsable de la gestión de los pasivos ambientales.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Convocar a los ministros de desarrollo sectorial para efectos de la gestión ambiental de los pasivos ambientales relacionados sus carteras y coordinar con las mismas la ejecución de los estudios de análisis de evaluación preliminar y de evaluación de riesgos, remediación, restauración o gestión del riesgo para llevar a cabo el Plan de Intervención de los pasivos huérfanos.</li> <li>Definir una Lista Nacional de Prioridades (LNP) que involucre todos los pasivos ambientales declarados y reconocidos por las autoridades competentes. Esta lista deberá estar determinada de acuerdo a la magnitud y la escala del impacto identificado y la complejidad de la intervención y demás condiciones para la adecuada gestión sobre los mismos.</li> <li>Administrar los recursos financieros que se destinen para la intervención de los pasivos ambientales, incluyendo los recursos necesarios para la elaboración de los análisis de evaluación preliminar y de evaluación de riesgos y la operatividad en los casos de pasivos con responsable indeterminado.</li> </ol>	<p>los recursos necesarios para el funcionamiento del grupo responsable de la gestión de los pasivos ambientales.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Convocar a los ministros de desarrollo sectorial para efectos de la gestión ambiental de los pasivos ambientales relacionados sus carteras y coordinar con las mismas la ejecución de los estudios de análisis de evaluación preliminar y de evaluación de riesgos, remediación, restauración o gestión del riesgo para llevar a cabo el Plan de Intervención de los pasivos huérfanos.</li> <li>Definir una Lista Nacional de Prioridades (LNP) que involucre todos los pasivos ambientales declarados y reconocidos por las autoridades competentes. <del>Esta lista deberá estar determinada de acuerdo a la magnitud y la escala del impacto identificado y la complejidad de la intervención y demás condiciones para la adecuada gestión sobre los mismos.</del></li> <li>Administrar los recursos financieros <del>destinados al sector ambiental que se destinen</del> para la intervención de los pasivos ambientales, incluyendo los recursos necesarios para la elaboración de los análisis de evaluación preliminar y de evaluación de riesgos y la operatividad en los casos de pasivos con responsable indeterminado.</li> </ol>	<p><b>Sin modificaciones.</b></p>
			<p><b>ARTÍCULO 5.- Funciones de Carteras de desarrollo sectorial respecto de los pasivos ambientales.</b> Los ministerios que tienen bajo su función la formulación de políticas</p>	<p><b>ARTÍCULO 5.- Funciones de Carteras de desarrollo sectorial respecto de los pasivos ambientales.</b> Los ministerios que tienen bajo su función la formulación de políticas</p>	

<p>de desarrollo sectorial, tendrán las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Asistir en cabeza del máximo representante a las convocatorias realizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el análisis de la gestión de pasivos ambientales relacionados con su sector.</li> <li>Suministrar la información requerida por las autoridades ambientales en el proceso de indagación preliminar y de evaluación de riesgo de los sitios en donde se haya realizado alguna actividad potencialmente generadora de pasivos ambientales.</li> <li>Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los entes territoriales para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación de la existencia de pasivos ambientales. Una vez ejecutados los estudios, las autoridades ambientales territoriales informarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los resultados de los estudios, para que estos sean incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades para su respectiva gestión.</li> <li>Asignar recursos, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión.</li> <li>Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales</li> </ol>	<p>de desarrollo sectorial, tendrán las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Asistir en cabeza del máximo representante o su delegado a las convocatorias realizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el análisis de la gestión de pasivos ambientales relacionados con su sector.</li> <li>Suministrar la información requerida por las autoridades ambientales en el proceso de indagación preliminar y de evaluación de riesgo de los sitios en donde se haya realizado alguna actividad potencialmente generadora de pasivos ambientales.</li> <li>Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los entes territoriales para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación de la existencia de pasivos ambientales. Una vez ejecutados los estudios, las autoridades ambientales territoriales informarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los resultados de los estudios, para que estos sean incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades para su respectiva gestión.</li> <li>Asignar recursos, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión.</li> <li>Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales</li> </ol>	
<p>de los pasivos ambientales en su territorio. Este informe se presentará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y ante el Congreso de la República.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Acceptar la delegación de funciones que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible en concordancia a sus capacidades técnicas, operativas y administrativas.</li> <li>Imponer sanciones en aquellos casos en los cuales el o los responsables del daño ambiental no presenten su declaración y estos sean determinados mediante las investigaciones propias que adelante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, y cuando el responsable habiendo declarado no ejecute el plan de intervención y/o no tenga la liberación del pasivo ambiental.</li> <li>Interponer las acciones jurídicas a que haya lugar ante la negativa de los responsables de los pasivos ambientales.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 7. Funciones de los departamentos en materia de pasivos ambientales.</b> Corresponde a los Departamentos en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que le sean delegadas a los Gobernadores por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, para la ejecución de estudios y</li> </ol>	<p>de los pasivos ambientales en su territorio. Este informe se presentará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y ante el Congreso de la República.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Acceptar la delegación de funciones que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible en concordancia a sus capacidades técnicas, operativas y administrativas.</li> <li>Imponer sanciones en aquellos casos en los cuales el o los responsables del daño ambiental no presenten su declaración y estos sean determinados mediante las investigaciones propias que adelante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, y cuando el responsable habiendo declarado no ejecute el plan de intervención y/o no tenga la liberación del pasivo ambiental.</li> <li>Interponer las acciones jurídicas a que haya lugar ante la negativa de los responsables de los pasivos ambientales.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 7. Funciones de los departamentos en materia de pasivos ambientales.</b> Corresponde a los Departamentos en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que le sean delegadas a los Gobernadores por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, para la ejecución de estudios y</li> </ol>	<p><b>Sin modificaciones.</b></p>
<p>locales, planes de intervención de pasivos ambientales.</p> <p><b>ARTÍCULO 6.- Funciones de las Autoridades Ambientales respecto de los pasivos ambientales.</b> Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y de los Distritos Especiales creadas por la Ley 768 de 2002, ejercerán en su jurisdicción, las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Ejecutar el procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.</li> <li>Investigar e identificar los posibles responsables obligados a la atención y gestión de pasivos ambientales.</li> <li>Declarar la configuración de los pasivos ambientales y sus responsables.</li> <li>Evaluar, conceptualizar y adelantar el proceso de identificación de los posibles pasivos ambientales cuando estos les sean reportados por terceros en los territorios de su competencia.</li> <li>Hacer seguimiento y monitoreo a la ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales que presenten los responsables de la atención de los pasivos ambientales y que sean aprobados por el MADS.</li> <li>Llevar y mantener actualizado un inventario de los pasivos ambientales, su naturaleza y las acciones necesarias definidas para su gestión.</li> <li>Presentar un informe anual en el cual se detalle la gestión adelantada por la entidad en la identificación, reporte y gestión</li> </ol>	<p>locales, planes de intervención de pasivos ambientales.</p> <p><b>ARTÍCULO 6.- Funciones de las Autoridades Ambientales respecto de los pasivos ambientales.</b> Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y de los Distritos Especiales creadas por la Ley 768 de 2002, ejercerán en su jurisdicción, las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Ejecutar el procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.</li> <li>Investigar e identificar los posibles responsables obligados a la atención y gestión de pasivos ambientales.</li> <li>Declarar la configuración de los pasivos ambientales y sus responsables.</li> <li>Evaluar, conceptualizar y adelantar el proceso de identificación de los posibles pasivos ambientales cuando estos les sean reportados por terceros en los territorios de su competencia.</li> <li>Hacer seguimiento y monitoreo a la ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales que presenten los responsables de la atención de los pasivos ambientales y que sean aprobados por el MADS.</li> <li>Llevar y mantener actualizado un inventario de los pasivos ambientales, su naturaleza y las acciones necesarias definidas para su gestión.</li> <li>Presentar un informe anual en el cual se detalle la gestión adelantada por la entidad en la identificación, reporte y gestión</li> </ol>	<p><b>Sin modificaciones.</b></p>
<p>procedimientos relacionados con la identificación y existencia de pasivos ambientales dentro del departamento.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, planes de intervención de pasivos ambientales.</li> <li>Asignar recursos provenientes del Sistema General de Regalías, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, en coordinación con las autoridades ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del departamento.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> La asignación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías se desarrollará acorde con lo dispuesto en la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 en sus artículos 8, 11 y 22.</p> <p><b>ARTÍCULO 8. Funciones de los municipios en materia de pasivos ambientales.</b> Corresponde a los municipios en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que les sean delegadas a los alcaldes por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Participar en la formulación y ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales a cargo de las autoridades ambientales a las que se refiere el artículo 5 de la presente Ley.</li> <li>Formular y ejecutar los planes de intervención de los pasivos ambientales huérfanos cuya</li> </ol>	<p>procedimientos relacionados con la identificación y existencia de pasivos ambientales dentro del departamento.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, planes de intervención de pasivos ambientales.</li> <li>Asignar recursos provenientes del Sistema General de Regalías, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, en coordinación con las autoridades ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del departamento.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> La asignación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías se desarrollará acorde con lo dispuesto en la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 en sus artículos 8, 11 y 22.</p> <p><b>ARTÍCULO 8. Funciones de los municipios en materia de pasivos ambientales.</b> Corresponde a los municipios en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que les sean delegadas a los alcaldes por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Participar en la formulación y ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales a cargo de las autoridades ambientales a las que se refiere el artículo 5 de la presente Ley.</li> <li>Formular y ejecutar los planes de intervención de los pasivos ambientales huérfanos cuya</li> </ol>	<p><b>Sin modificaciones.</b></p>

<p>atención les corresponda conforme a lo dispuesto en la declaratoria de configuración.</p> <p>3. Asignar recursos provenientes del Sistema General de Regalías para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del municipio.</p> <p>1. Adelantar a través del Alcalde municipal, las actividades que le correspondan dentro del procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.</p>	<p>atención les corresponda conforme a lo dispuesto en la declaratoria de configuración.</p> <p>6. Asignar recursos provenientes del Sistema General de Regalías para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del municipio.</p> <p>2. Adelantar a través del Alcalde municipal, las actividades que le correspondan dentro del procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.</p>	<p>Se ajusta redacción.</p>	<p>ambiental, los resultados deberán ser incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) para su respectiva gestión.</p>	<p>configurarse como pasivo ambiental, los resultados deberán ser incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) para su respectiva gestión.</p>	<p>Se suprime las características de la LNP que se incluyó en el artículo de definiciones</p>
<p><b>ARTÍCULO 9: Comité nacional de gestión de pasivos ambientales.</b> Créese el Comité para la gestión de pasivos ambientales, el cual deberá tener al menos un representante de cada cartera que tenga bajo su función la formulación de políticas de desarrollo sectorial y cuyo objetivo estará orientado a la gestión de pasivos ambientales, la investigación jurídica de los responsables de los pasivos ambientales con responsable indeterminado, la formulación de instrumentos técnicos específicos a las actividades potencialmente generadoras de pasivos, así como al desarrollo de instrumentos para la prevención de los mismos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Una vez el Comité haya tenido pleno conocimiento del pasivo ambiental, sus características y responsables, y hayan sido ejecutados los estudios que las autoridades ambientales territoriales o del mismo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la identificación de áreas con sospecha de configurarse como pasivo</p>	<p><b>ARTÍCULO 9: Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales.</b> Créese el Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales, el cual deberá tener al menos un representante de cada cartera que tenga bajo su función la formulación de políticas de desarrollo sectorial y cuyo objetivo estará orientado a la gestión de pasivos ambientales, la investigación jurídica de los responsables de los pasivos ambientales con responsable indeterminado, la formulación de instrumentos técnicos específicos a las actividades potencialmente generadoras de pasivos, así como al desarrollo de instrumentos para la prevención de los mismos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Una vez el Comité haya tenido pleno conocimiento del pasivo ambiental, sus características y responsables, y hayan sido ejecutados los estudios que las autoridades ambientales territoriales o del mismo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la identificación de áreas con sospecha de</p>	<p>Se ajusta redacción.</p>	<p><b>ARTÍCULO 10. Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA).</b> Créase el Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA) como el conjunto de elementos orientados a la gestión de pasivos ambientales. Este sistema estará basado en la creación de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) para el manejo uniforme de la información. Esta lista deberá contener la identificación, ubicación, caracterización, magnitud, escala y estado de gestión de los pasivos ambientales existentes. Asimismo, la LNP permitirá determinar las medidas de intervención que involucren la recuperación de áreas y ecosistemas enfocadas a la remediación, rehabilitación y mitigación de los daños causados en función del grado de afectación y los riesgos que representan a la salud o al ambiente.</p>	<p><b>ARTÍCULO 10. Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA).</b> Créase el Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA) como el conjunto de elementos orientados a la gestión de pasivos ambientales. Este sistema estará basado en la creación de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) para el manejo uniforme de la información. Esta lista deberá contener la identificación, ubicación, caracterización, magnitud, escala y estado de gestión de los pasivos ambientales existentes. Asimismo, la LNP permitirá determinar las medidas de intervención que involucren la recuperación de áreas y ecosistemas enfocadas a la remediación, rehabilitación y mitigación de los daños causados en función del grado de afectación y los riesgos que representan a la salud o al ambiente.</p>	<p>Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá crear un registro geográfico de los pasivos ambientales mediante un geovisor que permita conocer la localización exacta, las características y el responsable del mismo, con el fin de garantizar transparencia en la información. Este geovisor deberá ser público y de fácil manejo, compatible e interoperable con las demás bases de datos geográficas existentes para el manejo de información geográfica de todo el Sistema Nacional Ambiental (SINA).</p>
<p>Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en un plazo de dos (2) años posteriores a la expedición de la presente Ley la estructuración y funcionamiento del Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA) y el registro geográfico de pasivos ambientales.</p>	<p>Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en un plazo de dos (2) años posteriores a la expedición de la presente Ley la estructuración y funcionamiento del Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA) y el registro geográfico de pasivos ambientales.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	<p>3. Cesiones totales o parciales de contratos petroleros o de las áreas e instalaciones comprendidas en éstos.</p> <p>4. Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones dedicadas a actividades de generación y transmisión de energía eléctrica.</p> <p>5. Cesiones totales o parciales de contratos de concesión en infraestructura.</p> <p>6. Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones donde se ha realizado la disposición final o enterramiento de residuos sólidos y peligrosos.</p> <p>7. Reversión de activos a favor del Estado.</p> <p>8. Procesos de fusión, liquidación, adquisición o venta de empresas cuya actividad productiva se enmarque en potenciales generadoras de pasivos ambientales.</p>	<p>3. Cesiones totales o parciales de contratos petroleros o de las áreas e instalaciones comprendidas en éstos.</p> <p>4. Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones dedicadas a actividades de generación y transmisión de energía eléctrica.</p> <p>5. Cesiones totales o parciales de contratos de concesión en infraestructura.</p> <p>6. Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones donde se ha realizado la disposición final o enterramiento de residuos sólidos y peligrosos.</p> <p>7. Reversión de activos a favor del Estado.</p> <p>8. Procesos de fusión, liquidación, adquisición o venta de empresas cuya actividad productiva se enmarque en potenciales generadoras de pasivos ambientales.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p><b>ARTÍCULO 11. Instrumentos técnicos para la gestión de pasivos ambientales y personal técnico idóneo.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptará los instrumentos técnicos necesarios para la adecuada gestión de los pasivos ambientales, en un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la expedición de esta ley. Asimismo, deberá contar con personal suficiente e idóneo para atender las necesidades técnicas, ambientales, socioeconómicas, entre otras, que estén involucradas dentro de la identificación y gestión de los impactos ambientales.</p>	<p><b>ARTÍCULO 11. Instrumentos técnicos para la gestión de pasivos ambientales y personal técnico idóneo.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptará los instrumentos técnicos necesarios para la adecuada gestión de los pasivos ambientales, en un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la expedición de esta ley. Asimismo, deberá contar con personal suficiente e idóneo para atender las necesidades técnicas, ambientales, socioeconómicas, entre otras, que estén involucradas dentro de la identificación y gestión de los impactos ambientales.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	<p>Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los procedimientos para el desarrollo de los Estudios sobre pasivos ambientales en un término de dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los procedimientos para el desarrollo de los Estudios sobre pasivos ambientales en un término de dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p><b>ARTÍCULO 12. Estudios sobre Pasivos Ambientales.</b> Los responsables de los proyectos, obras o actividades, títulos o contratos, antes de comenzar con su actividad deberán realizar estudios de análisis de riesgos ambientales para identificar potenciales pasivos ambientales, en los siguientes casos:</p> <p>1. Transferencia a cualquier título de inmuebles en los que se hubieren desarrollado proyectos, obras o actividades potencialmente generadoras de pasivos ambientales.</p> <p>2. Cesiones totales o parciales de títulos mineros o de las áreas e instalaciones, comprendidas en éstos.</p>	<p><b>ARTÍCULO 12. Estudios sobre Pasivos Ambientales.</b> Los responsables de los proyectos, obras o actividades, títulos o contratos, antes de comenzar con su actividad deberán realizar estudios de análisis de riesgos ambientales para identificar potenciales pasivos ambientales, en los siguientes casos:</p> <p>1. Transferencia a cualquier título de inmuebles en los que se hubieren desarrollado proyectos, obras o actividades potencialmente generadoras de pasivos ambientales.</p> <p>2. Cesiones totales o parciales de títulos mineros o de las áreas e instalaciones, comprendidas en éstos.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	<p><b>ARTÍCULO 13. Impulso de facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o las autoridades ambientales, podrán demandar ante la Superintendencia de Sociedades, en los términos del artículo 24, numeral 5, literal d) del Código General del Proceso, o el que lo sustituya o derogue, la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, cuando</p>	<p><b>ARTÍCULO 13. Impulso de facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o las autoridades ambientales, podrán demandar ante la Superintendencia de Sociedades, en los términos del artículo 24, numeral 5, literal d) del Código General del Proceso, o el que lo sustituya o derogue, la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, cuando</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

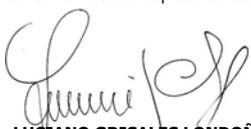
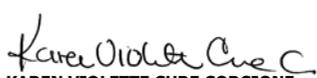
<p>se utilice la sociedad para evadir la responsabilidad de sus controlantes, o de sus administradores, directores y accionistas por la generación de pasivos ambientales.</p> <p><b>ARTÍCULO 14. Fuentes de Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales.</b> Para la financiación de la gestión de los pasivos ambientales se disponen los siguientes mecanismos:</p> <p>Fondo de Pasivos Ambientales en el Sistema General de Regalías. Créase dentro del Sistema General de Regalías el Fondo de Pasivos Ambientales, a través del cual se financiarán proyectos de gestión de pasivos ambientales calificados como huérfanos, prioritarios y de interés nacional, que hayan sido incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental. Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) una subcuenta especial para la gestión de pasivos ambientales, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Entre las fuentes de financiación se incluirán también los recursos provenientes de las multas impuestas en los procesos</p>	<p>se utilice la sociedad para evadir la responsabilidad de sus controlantes, o de sus administradores, directores y accionistas por la generación de pasivos ambientales.</p> <p><b>ARTÍCULO 14. Fuentes de Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales.</b> Para la financiación de la gestión de los pasivos ambientales se disponen los siguientes mecanismos:</p> <p>Fondo de Pasivos Ambientales en el Sistema General de Regalías. Créase dentro del Sistema General de Regalías el Fondo de Pasivos Ambientales, a través del cual se financiarán proyectos de gestión de pasivos ambientales calificados como huérfanos, prioritarios y de interés nacional, que hayan sido incluidos y <u>priorizados</u> dentro de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental. Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) una subcuenta especial para la gestión de pasivos ambientales, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Entre las fuentes de financiación se incluirán también los recursos provenientes de las multas impuestas en los procesos</p>	<p><b>Se incorpora la palabra "priorizados" como condición de la LNP y se separa el parágrafo en dos.</b></p>	<p>sancionatorios ambientales, en los casos en que, pese a la identificación del responsable, este no tiene la capacidad económica para asumir la totalidad del pasivo ambiental.</p> <p>En el caso que se tomen recursos para la investigación o intervención provenientes de recursos públicos y posteriormente se logre determinar el responsable que causó la externalidad dentro de un proceso sancionatorio ambiental, se deberán reintegrar los recursos públicos usados en el pasivo ambiental intervenido para que sean orientados a la atención de otros pasivos ambientales huérfanos.</p> <p><b>ARTÍCULO 15. Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales declarados Huérfanos o de interés nacional.</b> Para la financiación de la declaración objetiva de los pasivos ambientales huérfanos se disponen las siguientes fuentes de financiación:</p> <p>1. Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental. Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) una subcuenta especial denominada Gestión de pasivos ambientales huérfanos o de interés nacional, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales huérfanos o de interés nacional, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables, tasas y sobretasas ambientales a actividades peligrosas, de convenios</p>	<p>sancionatorios ambientales, en los casos en que, pese a la identificación del responsable, este no tiene la capacidad económica para asumir la totalidad del pasivo ambiental.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En el caso que se tomen recursos para la investigación o intervención provenientes de recursos públicos y posteriormente se logre determinar el responsable que causó la externalidad dentro de un proceso sancionatorio ambiental, se deberán reintegrar los recursos públicos usados en el pasivo ambiental intervenido para que sean orientados a la atención de otros pasivos ambientales huérfanos.</p> <p><b>ARTÍCULO 15. Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales declarados Huérfanos o de interés nacional.</b> Para la financiación de la declaración objetiva de los pasivos ambientales huérfanos se disponen las siguientes fuentes de financiación:</p> <p>1. Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental. Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) una subcuenta especial denominada Gestión de pasivos ambientales huérfanos o de interés nacional, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales huérfanos o de interés nacional, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables, tasas y sobretasas ambientales a actividades peligrosas, de convenios</p>	
<p>interadministrativos y con el sector privado. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.</p> <p>2. Los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Ambiente y Desarrollo Sostenible generarán otras alternativas de financiación para la gestión de los pasivos ambientales que se declaren como Pasivos Huérfanos.</p> <p>Parágrafo: Los ministerios cuyo sector generen pasivos ambientales huérfanos deberán aportar al menos el 70% de lo que cueste su atención y gestión. Estos dineros deberán ser trasladados a la Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental.</p> <p><b>ARTÍCULO 16.- Responsables de la Gestión de Pasivos Ambientales.</b> Será responsable de la gestión de un pasivo ambiental configurado, toda persona natural y/o jurídica que genere o contribuya a generar afectaciones o impactos ambientales que hayan dado lugar a la configuración del pasivo ambiental correspondiente. En caso tal que se trate de varios actores responsables, estos responderán de forma solidaria de manera objetiva.</p> <p><b>ARTÍCULO 17°.- Identificación y configuración de pasivos ambientales.</b> En los casos en los que las autoridades ambientales mencionadas en el Artículo 5 de la presente ley identifiquen la existencia de un área en sospecha de tener pasivos ambientales, tendrán que adelantar los estudios preliminares de riesgos y de evaluación de riesgos que sean necesarios para identificar los pasivos ambientales.</p>	<p>interadministrativos y con el sector privado. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.</p> <p>2. Los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Ambiente y Desarrollo Sostenible generarán otras alternativas de financiación para la gestión de los pasivos ambientales que se declaren como Pasivos Huérfanos.</p> <p>Parágrafo: Los ministerios cuyo sector generen pasivos ambientales huérfanos deberán aportar al menos el 70% de lo que cueste su atención y gestión. Estos dineros deberán ser trasladados a la Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental.</p> <p><b>ARTÍCULO 16.- Responsables de la Gestión de Pasivos Ambientales.</b> Será responsable de la gestión de un pasivo ambiental configurado, toda persona natural y/o jurídica que genere o contribuya a generar afectaciones o impactos ambientales que hayan dado lugar a la configuración del pasivo ambiental correspondiente. En caso tal que se trate de varios actores responsables, estos responderán de forma solidaria de manera objetiva.</p> <p><b>ARTÍCULO 16 <del>17°</del>.</b> - Identificación y configuración de pasivos ambientales. En los casos en los que las autoridades ambientales mencionadas en el Artículo 5 de la presente ley identifiquen la existencia de un área en sospecha de tener pasivos ambientales, tendrán que adelantar los estudios preliminares de riesgos y de evaluación de riesgos que sean necesarios para identificar los pasivos ambientales.</p>	<p><b>Se elimina para pasarlo al artículo de definiciones</b></p> <p><b>Se renumera.</b></p>	<p>La falta de identificación de los pasivos no será excusa para adoptar de forma urgente medidas para evitar daños graves al ambiente y a la salud humana. Conocido el pasivo ambiental, la autoridad ambiental deberá proceder a individualizar e identificar al presunto generador del mismo y a iniciar las acciones necesarias para su atención y reparación, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009. Los estudios sobre pasivos ambientales tendrán enfoque de impactos acumulativos.</p> <p>En los casos en que no se pueda identificar al responsable del pasivo ambiental, o cuando habiéndose identificado el responsable, éste, de buena fe, no tiene la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental remitirá el caso al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la cual declarará la configuración de un pasivo ambiental huérfano, designará a la autoridad ambiental territorial o local que tendrá a cargo su intervención, y lo incluirá en el listado de priorización de atención de pasivos ambientales para que la autoridad correspondiente adelante el plan de implementación de las medidas de compensación del pasivo ambiental.</p> <p>El o los responsables del pasivo ambiental responderán con su patrimonio; en caso de personas naturales los costos derivados de la reparación del pasivo serán objeto de sucesión por causa de muerte y en caso de personas jurídicas dará lugar al levantamiento del velo corporativo.</p>	<p>La falta de identificación de los pasivos no será excusa para adoptar de forma urgente medidas para evitar daños graves al ambiente y a la salud humana. Conocido el pasivo ambiental, la autoridad ambiental deberá proceder a individualizar e identificar al presunto generador del mismo y a iniciar las acciones necesarias para su atención y reparación, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009. Los estudios sobre pasivos ambientales tendrán enfoque de impactos acumulativos.</p> <p>En los casos en que no se pueda identificar al responsable del pasivo ambiental, o cuando habiéndose identificado el responsable, éste, de buena fe, no tiene la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental remitirá el caso al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la cual declarará la configuración de un pasivo ambiental huérfano, designará a la autoridad ambiental territorial o local que tendrá a cargo su intervención, y lo incluirá en el listado de priorización de atención de pasivos ambientales para que la autoridad correspondiente adelante el plan de implementación de las medidas de compensación del pasivo ambiental.</p> <p>El o los responsables del pasivo ambiental responderán con su patrimonio; en caso de personas naturales los costos derivados de la reparación del pasivo serán objeto de sucesión por causa de muerte y en caso de personas jurídicas dará lugar al levantamiento del velo corporativo.</p>	

<p>En todo caso, el remedio efectivo de los pasivos ambientales será requisito para el desmantelamiento y cierre del proyecto respectivo. Esto será tenido en cuenta para la concesión de permisos, licencias y demás autorizaciones ambientales.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La autoridad competente adoptará de forma diligente las medidas necesarias para identificar al responsable del pasivo ambiental.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Entiéndase por "no tener la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental" aquellas personas de especial protección constitucional, SISBEN 1, personas que no cumplan con los requisitos para la declaración de renta, quienes se encuentren por debajo de la línea de pobreza establecida por el DANE u otra circunstancia que impida asumir la atención del pasivo ambiental sin amenazar sus derechos fundamentales. Esta definición no será aplicable a personas jurídicas.</p> <p><b>ARTÍCULO 18. Reporte de Pasivos Ambientales por parte de los generadores.</b> Los generadores de impactos ambientales que potencialmente se configuren en pasivos ambientales, podrán reportarlos ante la autoridad ambiental regional o nacional antes de que esta tenga conocimiento del mismo con el objeto de acogerse a los beneficios que ofrece el procedimiento sancionatorio ambiental.</p> <p>Una vez se desarrolle y culmine el plan de intervención y se emita por parte de la autoridad ambiental competente un concepto favorable de intervención del pasivo</p>	<p>En todo caso, el remedio efectivo de los pasivos ambientales será requisito para el desmantelamiento y cierre del proyecto respectivo. Esto será tenido en cuenta para la concesión de permisos, licencias y demás autorizaciones ambientales.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La autoridad competente adoptará de forma diligente las medidas necesarias para identificar al responsable del pasivo ambiental.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Entiéndase por "no tener la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental" aquellas personas de especial protección constitucional, SISBEN 1, personas que no cumplan con los requisitos para la declaración de renta, quienes se encuentren por debajo de la línea de pobreza establecida por el DANE u otra circunstancia que impida asumir la atención del pasivo ambiental sin amenazar sus derechos fundamentales. Esta definición no será aplicable a personas jurídicas.</p> <p><b>ARTÍCULO 17 <del>18</del>. Reporte de Pasivos Ambientales por parte de los generadores.</b> Los generadores de impactos ambientales que potencialmente se configuren en pasivos ambientales, podrán reportarlos ante la autoridad ambiental regional o nacional antes de que esta tenga conocimiento del mismo con el objeto de acogerse a los beneficios que ofrece el procedimiento sancionatorio ambiental.</p> <p>Una vez se desarrolle y culmine el plan de intervención y se emita por parte de la autoridad ambiental competente un concepto favorable de intervención del pasivo</p>	<p>Se renumera.</p>	<p>ambiental, la autoridad ambiental hará pública la recuperación del sitio, conservando la reserva de su responsable.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos de declaración voluntaria, la autoridad ambiental no hará público el nombre del responsable del pasivo ambiental, en los términos establecidos por el Artículo 8 de esta Ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 19. Notificación del Pasivo Ambiental.</b> Para todos aquellos casos en los cuales no se presente el reporte por parte del generador del pasivo y una vez, mediante acto administrativo la autoridad ambiental haya determinado la configuración del mismo, se hará la publicación de la existencia del pasivo ambiental especificando el tipo de impacto, su localización y su presunto generador.</p> <p>Para dicha publicación se hará uso de los mecanismos legales con que la entidad cuenta, entre ellos mediante edicto, en el diario oficial, la gaceta ambiental, página web del Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible y de la autoridad ambiental y/o diarios de circulación pública y en el folio de matrícula inmobiliaria del predio en que se encuentre el pasivo, de acuerdo con la reglamentación que expida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Si como resultado de la investigación que se adelante es posible identificar el responsable, este será notificado oficialmente haciendo pública la configuración del pasivo y su responsable, siendo automáticamente obligado a desarrollar el plan de intervención</p>	<p>ambiental, la autoridad ambiental hará pública la recuperación del sitio, conservando la reserva de su responsable.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos de declaración voluntaria, la autoridad ambiental no hará público el nombre del responsable del pasivo ambiental, en los términos establecidos por el Artículo 8 de esta Ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 18 <del>19</del>. Notificación del Pasivo Ambiental.</b> Para todos aquellos casos en los cuales no se presente el reporte por parte del generador del pasivo y una vez, mediante acto administrativo la autoridad ambiental haya determinado la configuración del mismo, se hará la publicación de la existencia del pasivo ambiental especificando el tipo de impacto, su localización y su presunto generador.</p> <p>Para dicha publicación se hará uso de los mecanismos legales con que la entidad cuenta, entre ellos mediante edicto, en el diario oficial, la gaceta ambiental, página web del Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible y de la autoridad ambiental y/o diarios de circulación pública y en el folio de matrícula inmobiliaria del predio en que se encuentre el pasivo, de acuerdo con la reglamentación que expida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Si como resultado de la investigación que se adelante es posible identificar el responsable, este será notificado oficialmente haciendo pública la configuración del pasivo y su responsable, siendo automáticamente obligado a desarrollar el plan de intervención</p>	
<p>hasta lograr el concepto favorable de intervención del pasivo ambiental, así como asumir los costos derivados del proceso de declaratoria de la configuración. En el caso que el Estado haya iniciado o terminado la atención al pasivo, podrá iniciarse el proceso de cobro coactivo del costo de dicha intervención. La autoridad ambiental, ante el incumplimiento del responsable, podrá acudir a los recursos jurídicos establecidos.</p> <p><b>ARTÍCULO 20. Ajustes Administrativos en las autoridades ambientales.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las autoridades ambientales someterán a la aprobación de sus órganos de administración y dirección, las medidas necesarias para realizar los ajustes administrativos y presupuestales que se requieran para implementar las disposiciones de esta Ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 21<sup>o</sup>.</b> Modifíquese el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así: "ARTÍCULO 22. INFRACCIONES. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas ambientales vigentes y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. El proceso sancionatorio ambiental será también el instrumento para exigir la reparación a los daños que se generen al ambiente con motivo de la infracción".</p> <p><b>ARTÍCULO 23. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y</p>	<p>hasta lograr el concepto favorable de intervención del pasivo ambiental, así como asumir los costos derivados del proceso de declaratoria de la configuración. En el caso que el Estado haya iniciado o terminado la atención al pasivo, podrá iniciarse el proceso de cobro coactivo del costo de dicha intervención. La autoridad ambiental, ante el incumplimiento del responsable, podrá acudir a los recursos jurídicos establecidos.</p> <p><b>ARTÍCULO 19 <del>20</del>. Ajustes Administrativos en las autoridades ambientales.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las autoridades ambientales someterán a la aprobación de sus órganos de administración y dirección, las medidas necesarias para realizar los ajustes administrativos y presupuestales que se requieran para implementar las disposiciones de esta Ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 20 <del>21</del><sup>o</sup>. Modificación sobre infracciones ambientales</b> Modifíquese el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así: "ARTÍCULO 22. INFRACCIONES. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas ambientales vigentes y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. El proceso sancionatorio ambiental será también el instrumento para exigir la reparación a los daños que se generen al ambiente con motivo de la infracción".</p> <p><b>ARTÍCULO 21 <del>23</del>. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y</p>	<p>Se renumera.</p>	<table border="1" data-bbox="837 1458 1292 1496"> <tr> <td>deroga las normas que le sean contrarias.</td> <td>deroga las normas que le sean contrarias.</td> </tr> </table> <p><b>5. CAUSALES DE IMPEDIMENTO</b></p> <p>El artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. De igual modo, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.</li> <li>(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.</li> <li>(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.</li> <li>(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.</li> <li>(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.</li> </ol> <p>En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, se 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" (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).</p> <p>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:</p> <p>"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</p>	deroga las normas que le sean contrarias.	deroga las normas que le sean contrarias.
deroga las normas que le sean contrarias.	deroga las normas que le sean contrarias.				

<p>congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la relictitud 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. [...]”.</p> <p>Así las cosas, en virtud de lo estipulado en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5 de 1992, se deja establecido que el presente proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, por lo cual no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado. Lo anterior como regla general, lo que esto no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su situación particular.</p>	<p><b>6. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Conforme a los argumentos expuestos y de acuerdo con el artículo 153º de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia positiva, y solicitamos a los miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes <b>dar primer debate</b> al Proyecto de ley No. 117 de 2021 Cámara de Representantes. “Por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>De los Honorables Representantes,</p>  <p><b>LUCIANO GRISALES LONDOÑO</b> Representante a la Cámara</p>  <p><b>KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE</b> Representante a la Cámara</p>
<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.</b></p> <p>PROYECTO DE LEY NO. 117 DE 2021 CÁMARA DE REPRESENTANTES. <b>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LA DEFINICIÓN OFICIAL, LA TIPOLOGÍA Y LOS LINEAMIENTOS Y MECANISMOS PARA LA GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</b></p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p><b>El Congreso de la República de Colombia DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º. Objeto de la ley.</b> Establecer la definición oficial de pasivo ambiental, determinar los tipos o categorías existentes de acuerdo a las distintas actividades productivas llevadas a cabo en el país y definir mecanismos para la gestión y atención de pasivos ambientales en Colombia.</p> <p><b>ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación.</b> Esta ley aplica a los pasivos ambientales en todo el territorio nacional.</p> <p><b>ARTÍCULO 3. Definiciones.</b> Para la correcta interpretación de la presente ley, a continuación se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>Pasivo Ambiental: Hace referencia a los impactos ambientales negativos ubicados y delimitados geográficamente, que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades humanas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente”.</p> <p>Pasivo Ambiental Configurado: es aquel de cuya existencia se tiene certeza en virtud de una decisión administrativa de la autoridad ambiental o judicial.</p> <p>Análisis de riesgos: es el estudio que se realiza para la determinación del grado de riesgo al ambiente y a la salud, que se desarrolló por niveles de detalle, acorde al tipo de amenaza y vulnerabilidad del área en evaluación; con el fin de realizar una priorización en la atención y gestión del pasivo ambiental. Lo anterior, deberá usar como base de referencia y estar acorde con los niveles y criterios de priorización establecidos por los marcos jurídicos e instrumentos internacionales con los más altos estándares de protección en materia ambiental.</p>	<p>Gestión de pasivo ambiental: son todas las actividades relacionadas con la identificación, declaración, caracterización, registro, priorización, manejo, atención, monitoreo y seguimiento del pasivo ambiental.</p> <p>Pasivo Ambiental Contingente: es aquel que no ha sido configurado pero que es previsible debido al conocimiento histórico que se tiene sobre determinada actividad potencialmente generadora de pasivos ambientales y sobre las medidas que han venido siendo implementadas.</p> <p>Pasivo Ambiental Huérfano: cuando en la investigación adelantada por las autoridades se logra establecer que el impacto negativo corresponde a un pasivo ambiental, pero no se logra determinar quién es el responsable de haber causado el daño. Asimismo, en los casos en que, identificado el responsable y este no tiene capacidad económica para asumir la totalidad del pasivo ambiental (liquidación de la persona jurídica, muerte de la persona natural, etc.) o cuando con su patrimonio no se puede obtener la totalidad de la restauración del área delimitada en donde se generó el pasivo ambiental.</p> <p>Plan de Intervención: son las actividades necesarias para eliminar, corregir o minimizar los riesgos adversos identificados en un área o sitio en la cual se ha identificado un pasivo ambiental. Las medidas de intervención involucran aquellas requeridas para la recuperación de áreas y ecosistemas, enfocadas a la remediación, rehabilitación y mitigación de los daños causados a los ecosistemas y a las personas que pudieron verse afectadas. Estas medidas de intervención deben garantizar la eliminación total o la mitigación del impacto, a través de lo cual se reduzca el riesgo a la salud o al ambiente a los niveles que la autoridad ambiental determine.</p> <p>Riesgo: Probabilidad de que el manejo, la liberación al ambiente y la exposición a un material o residuo, ocasione efectos adversos en la salud humana y/o al ambiente.</p> <p>Pasivos Ambientales de Interés Nacional: Son aquellos grandes impactos ambientales a priorizar que están localizados en una o varias regiones, jurisdicciones administrativas regionales o municipales, o causados por diferentes sectores, cuya magnitud de riesgo sea catalogada de alto nivel y afecte el desarrollo de una gran región o localizados en áreas ambientales estratégicas, conforme a los criterios que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente.</p> <p>Generador: es la persona natural o jurídica cuya actividad dio lugar a la existencia del pasivo ambiental.</p>

<p>Lista Nacional de Prioridades (LNP): Se trata de un listado que incluya todos los pasivos ambientales declarados y reconocidos por las autoridades competentes. Esta lista deberá establecer la priorización de los pasivos ambientales de acuerdo con la magnitud y la escala del impacto identificado y la complejidad de la intervención y demás condiciones para la adecuada gestión de los mismos. Esta lista deberá contener la identificación, ubicación, caracterización, magnitud, escala y estado de gestión de los pasivos ambientales existentes. Asimismo, la LNP permitirá determinar las medidas de intervención que involucren la recuperación de áreas y ecosistemas, enfocadas a la remediación, rehabilitación y mitigación de los daños causados en función del grado de afectación y los riesgos que representan a la salud o al ambiente.</p> <p>Responsables de la Gestión de Pasivos Ambientales: toda persona natural y/o jurídica que genere o contribuya a generar afectaciones o impactos ambientales que hayan dado lugar a la configuración del pasivo ambiental correspondiente. En caso tal que se trate de varios actores responsables, estos responderán de forma solidaria de manera objetiva.</p> <p><b>ARTÍCULO 4o. Funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</b> Serán funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en materia de pasivos ambientales las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordinar y orientar las actividades que se desarrollen en el país, encaminadas a identificar, caracterizar y gestionar los pasivos ambientales.</li> <li>2. Establecer el orden de prioridades para la intervención de los pasivos ambientales de responsable indeterminado.</li> <li>3. Declarar los pasivos ambientales de interés nacional.</li> <li>4. Establecer los procedimientos para el desarrollo de los estudios requeridos para identificar, caracterizar, delimitar y georreferenciar los pasivos ambientales.</li> <li>5. Realizar el seguimiento a la información contenida en el registro de pasivos ambientales tanto los de su competencia como los aportes que se hagan desde las autoridades ambientales regionales.</li> <li>6. Fortalecer las actividades encaminadas a prevenir la generación de pasivos ambientales futuros.</li> <li>7. Brindar apoyo técnico y legal a las autoridades ambientales regionales en la gestión de pasivos ambientales.</li> <li>8. Definir al interior de la estructura del Ministerio, un grupo de trabajo específico que adelante y ejecute las funciones que están a cargo de la entidad para pasivos ambientales, por tanto, deberá planear y destinar los</li> </ol>	<p>recursos necesarios para el funcionamiento del grupo responsable de la gestión de los pasivos ambientales.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. Convocar a los ministros de desarrollo sectorial para efectos de la gestión ambiental de los pasivos ambientales relacionados sus carteras y coordinar con las mismas la ejecución de los estudios de análisis de evaluación preliminar y de evaluación de riesgos, remediación, restauración o gestión del riesgo para llevar a cabo el Plan de Intervención de los Pasivos huérfanos.</li> <li>10. Definir una Lista Nacional de Prioridades (LNP) que involucre todos los pasivos ambientales declarados y reconocidos por las autoridades competentes. Administrar los recursos financieros destinados al sector ambiental para la intervención de los pasivos ambientales, incluyendo los recursos necesarios para la elaboración de los análisis de evaluación preliminar y de evaluación de riesgos y la operatividad en los casos de pasivos con responsable indeterminado.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 5.- Funciones de Carteras de desarrollo sectorial respecto de los pasivos ambientales.</b> Los ministerios que tienen bajo su función la formulación de políticas de desarrollo sectorial, tendrán las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asistir, en cabeza del máximo representante o su delegado a las convocatorias realizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el análisis de la gestión de pasivos ambientales relacionados con su sector.</li> <li>2. Suministrar la información requerida por las autoridades ambientales en el proceso de indagación preliminar y de evaluación de riesgo de los sitios en donde se haya realizado alguna actividad potencialmente generadora de pasivos ambientales.</li> <li>3. Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los entes territoriales para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación de la existencia de pasivos ambientales. Una vez ejecutados los estudios, las autoridades ambientales territoriales informarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los resultados de los estudios, para que estos sean incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades para su respectiva gestión.</li> <li>4. Asignar recursos, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión.</li> <li>5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, planes de intervención de pasivos ambientales.</li> </ol>
<p><b>ARTÍCULO 6.- Funciones de las Autoridades Ambientales respecto de los pasivos ambientales.</b> Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y de los Distritos Especiales creadas por la Ley 768 de 2002, ejercerán en su jurisdicción, las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejecutar el procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.</li> <li>2. Investigar e identificar los posibles responsables obligados a la atención y gestión de pasivos ambientales.</li> <li>3. Declarar la configuración de los pasivos ambientales y sus responsables.</li> <li>4. Evaluar, conceptualizar y adelantar el proceso de identificación de los posibles pasivos ambientales cuando estos les sean reportados por terceros en los territorios de su competencia.</li> <li>5. Hacer seguimiento y monitoreo a la ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales que presenten los responsables de la atención de los pasivos ambientales y que sean aprobados por el MADS.</li> <li>6. Llevar y mantener actualizado un inventario de los pasivos ambientales, su naturaleza y las acciones necesarias definidas para su gestión.</li> <li>7. Presentar un informe anual en el cual se detalle la gestión adelantada por la entidad en la identificación, reporte y gestión de los pasivos ambientales en su territorio. Este informe se presentará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y ante el Congreso de la República.</li> <li>8. Aceptar la delegación de funciones que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible en concordancia a sus capacidades técnicas, operativas y administrativas.</li> <li>9. Imponer sanciones en aquellos casos en los cuales el o los responsables del daño ambiental no presenten su declaración y estos sean determinados mediante las investigaciones propias que adelante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, y cuando el responsable habiendo declarado no ejecute el plan de intervención y/o no tenga la liberación del pasivo ambiental.</li> <li>10. Interponer las acciones jurídicas a que haya lugar ante la negativa de los responsables de los pasivos ambientales.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 7. Funciones de los departamentos en materia de pasivos ambientales.</b> Corresponde a los Departamentos en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que le sean delegadas a los Gobernadores por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito</li> </ol>	<p>departamental, para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación y existencia de pasivos ambientales dentro del departamento.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, planes de intervención de pasivos ambientales.</li> <li>3. Asignar recursos provenientes del Sistema General de Regalías, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, en coordinación con las autoridades ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del departamento.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> La asignación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías se desarrollará acorde con lo dispuesto en la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 en sus artículos 8, 11 y 22.</p> <p><b>ARTÍCULO 8. Funciones de los municipios en materia de pasivos ambientales.</b> Corresponde a los municipios en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que les sean delegadas a los alcaldes por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participar en la formulación y ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales a cargo de las autoridades ambientales a las que se refiere el artículo 5 de la presente Ley.</li> <li>2. Formular y ejecutar los planes de intervención de los pasivos ambientales huérfanos cuya atención les corresponda conforme a lo dispuesto en la declaratoria de configuración.</li> <li>3. Asignar recursos provenientes del Sistema General de Regalías para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del municipio.</li> <li>4. Adelantar a través del Alcalde municipal, las actividades que le correspondan dentro del procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 9: Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales.</b> Créese el Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales, el cual deberá tener al menos un representante de cada cartera que tenga bajo su función la formulación de políticas de desarrollo sectorial y cuyo objetivo estará orientado a la gestión de pasivos ambientales, la investigación jurídica de los responsables de los pasivos ambientales con responsable indeterminado, la formulación de instrumentos</p>

<p>técnicos específicos a las actividades potencialmente generadoras de pasivos, así como al desarrollo de instrumentos para la prevención de los mismos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Una vez el Comité haya tenido pleno conocimiento del pasivo ambiental, sus características y responsables, y hayan sido ejecutados los estudios que las autoridades ambientales territoriales o del mismo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la identificación de áreas con sospecha de configurarse como pasivo ambiental, los resultados deberán ser incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) para su respectiva gestión.</p> <p><b>ARTÍCULO 10. Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA).</b> Créase el Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA) como el conjunto de elementos orientados a la gestión de pasivos ambientales. Este sistema estará basado en la creación de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) para el manejo uniforme de la información.</p> <p>Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá crear un registro geográfico de los pasivos ambientales mediante un geovisor que permita conocer la localización exacta, las características y el responsable del mismo, con el fin de garantizar transparencia en la información. Este geovisor deberá ser público y de fácil manejo, compatible e interoperable con las demás bases de datos geográficas existentes para el manejo de información geográfica de todo el Sistema Nacional Ambiental (SINA).</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en un plazo de dos (2) años posteriores a la expedición de la presente Ley la estructuración y funcionamiento del Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA) y el registro geográfico de pasivos ambientales.</p> <p><b>ARTÍCULO 11. Instrumentos técnicos para la gestión de pasivos ambientales y personal técnico idóneo.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptará los instrumentos técnicos necesarios para la adecuada gestión de los pasivos ambientales, en un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la expedición de esta ley. Asimismo, deberá contar con personal suficiente e idóneo para atender las necesidades técnicas, ambientales, socioeconómicas, entre otras, que estén involucradas dentro de la identificación y gestión de los impactos ambientales.</p> <p><b>ARTÍCULO 12. Estudios sobre Pasivos Ambientales.</b> Los responsables de los proyectos, obras o actividades, títulos o contratos, antes de comenzar con su</p>	<p>actividad deberán realizar estudios de análisis de riesgos ambientales para identificar potenciales pasivos ambientales, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transferencia a cualquier título de inmuebles en los que se hubieren desarrollado proyectos, obras o actividades potencialmente generadoras de pasivos ambientales.</li> <li>2. Cesiones totales o parciales de títulos mineros o de las áreas e instalaciones, comprendidas en éstos.</li> <li>3. Cesiones totales o parciales de contratos petroleros o de las áreas e instalaciones comprendidas en éstos.</li> <li>4. Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones dedicadas a actividades de generación y transmisión de energía eléctrica.</li> <li>5. Cesiones totales o parciales de contratos de concesión en infraestructura.</li> <li>6. Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones donde se ha realizado la disposición final o enterramiento de residuos sólidos y peligrosos.</li> <li>7. Reversión de activos a favor del Estado.</li> <li>8. Procesos de fusión, liquidación, adquisición o venta de empresas cuya actividad productiva se enmarque en potenciales generadoras de pasivos ambientales.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los procedimientos para el desarrollo de los Estudios sobre pasivos ambientales en un término de dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 13. Impulso de facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o las autoridades ambientales, podrán demandar ante la Superintendencia de Sociedades, en los términos del artículo 24, numeral 5, literal d) del Código General del Proceso, o el que lo sustituya o derogue, la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, cuando se utilice la sociedad para evadir la responsabilidad de sus controlantes, o de sus administradores, directores y accionistas por la generación de pasivos ambientales.</p> <p><b>ARTÍCULO 14. Fuentes de Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales.</b> Para la financiación de la gestión de los pasivos ambientales se disponen los siguientes mecanismos:</p> <p>Fondo de Pasivos Ambientales en el Sistema General de Regalías. Créase dentro del Sistema General de Regalías el Fondo de Pasivos Ambientales, a través del cual se financiarán proyectos de gestión de pasivos ambientales calificados como huérfanos, prioritarios y de interés nacional, que hayan sido incluidos y priorizados dentro de la</p>
<p>Lista Nacional de Prioridades (LNP) reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental. Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) una subcuenta especial para la gestión de pasivos ambientales, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Entre las fuentes de financiación se incluirán también los recursos provenientes de las multas impuestas en los procesos sancionatorios ambientales, en los casos en que, pese a la identificación del responsable, este no tiene la capacidad económica para asumir la totalidad del pasivo ambiental.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En el caso que se tomen recursos para la investigación o intervención provenientes de recursos públicos y posteriormente se logre determinar el responsable que causó la externalidad dentro de un proceso sancionatorio ambiental, se deberán reintegrar los recursos públicos usados en el pasivo ambiental intervenido para que sean orientados a la atención de otros pasivos ambientales huérfanos.</p> <p><b>ARTÍCULO 15. Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales declarados Huérfanos o de interés nacional.</b> Para la financiación de la declaración objetiva de los pasivos ambientales huérfanos se disponen las siguientes fuentes de financiación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental. Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) una subcuenta especial denominada Gestión de pasivos ambientales huérfanos o de interés nacional, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales huérfanos o de interés nacional, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables, tasas y sobretasas ambientales a actividades peligrosas, de convenios interadministrativos y con el sector privado. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Ambiente y Desarrollo Sostenible generarán otras alternativas de financiación para la gestión de los pasivos ambientales que se declaren como Pasivos Huérfanos.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> Los ministerios cuyo sector generen pasivos ambientales huérfanos deberán aportar al menos el 70% de lo que cueste su atención y gestión. Estos dineros deberán ser trasladados a la Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental.</p> <p><b>ARTÍCULO 16. Identificación y configuración de pasivos ambientales.</b> En los casos en los que las autoridades ambientales mencionadas en el Artículo 5 de la presente ley identifiquen la existencia de un área en sospecha de tener pasivos ambientales, tendrán que adelantar los estudios preliminares de riesgos y de evaluación de riesgos que sean necesarios para identificar los pasivos ambientales.</p> <p>La falta de identificación de los pasivos no será excusa para adoptar de forma urgente medidas para evitar daños graves al ambiente y a la salud humana. Conocido el pasivo ambiental, la autoridad ambiental deberá proceder a individualizar e identificar al presunto generador del mismo y a iniciar las acciones necesarias para su atención y reparación, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009. Los estudios sobre pasivos ambientales tendrán enfoque de impactos acumulativos.</p> <p>En los casos en que no se pueda identificar al responsable del pasivo ambiental, o cuando habiéndose identificado el responsable, éste, de buena fe, no tiene la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental remitirá el caso al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la cual declarará la configuración de un pasivo ambiental huérfano, designará a la autoridad ambiental territorial o local que tendrá a cargo su intervención, y lo incluirá en el listado de priorización de atención de pasivos ambientales para que la autoridad correspondiente adelante el plan de implementación de las medidas de compensación del pasivo ambiental.</p> <p>El o los responsables del pasivo ambiental responderán con su patrimonio; en caso de personas naturales los costos derivados de la reparación del pasivo serán objeto de sucesión por causa de muerte y en caso de personas jurídicas dará lugar al levantamiento del velo corporativo.</p> <p>En todo caso, el remedio efectivo de los pasivos ambientales será requisito para el desmantelamiento y cierre del proyecto respectivo. Esto será tenido en cuenta para la concesión de permisos, licencias y demás autorizaciones ambientales.</p>

<p><b>Parágrafo 1.</b> La autoridad competente adoptará de forma diligente las medidas necesarias para identificar al responsable del pasivo ambiental.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Entiéndase por “no tener la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental” aquellas personas de especial protección constitucional, SISBEN 1, personas que no cumplan con los requisitos para la declaración de renta, quienes se encuentren por debajo de la línea de pobreza establecida por el DANE u otra circunstancia que impida asumir la atención del pasivo ambiental sin amenazar sus derechos fundamentales. Esta definición no será aplicable a personas jurídicas.</p> <p><b>ARTÍCULO 17. Reporte de Pasivos Ambientales por parte de los generadores.</b> Los generadores de impactos ambientales que potencialmente se configuren en pasivos ambientales, podrán reportarlos ante la autoridad ambiental regional o nacional antes de que esta tenga conocimiento del mismo con el objeto de acogerse a los beneficios que ofrece el procedimiento sancionatorio ambiental.</p> <p>Una vez se desarrolle y culmine el plan de intervención y se emita por parte de la autoridad ambiental competente un concepto favorable de intervención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental hará pública la recuperación del sitio, conservando la reserva de su responsable.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos de declaración voluntaria, la autoridad ambiental no hará público el nombre del responsable del pasivo ambiental, en los términos establecidos por el Artículo 8 de esta Ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 18. Notificación del Pasivo Ambiental.</b> Para todos aquellos casos en los cuales no se presente el reporte por parte del generador del pasivo y una vez, mediante acto administrativo la autoridad ambiental haya determinado la configuración del mismo, se hará la publicación de la existencia del pasivo ambiental especificando el tipo de impacto, su localización y su presunto generador.</p> <p>Para dicha publicación se hará uso de los mecanismos legales con que la entidad cuenta, entre ellos mediante edicto, en el diario oficial, la gaceta ambiental, página web del Ministerio de Ambiente de Desarrollo Sostenible y de la autoridad ambiental y/o diarios de circulación pública y en el folio de matrícula inmobiliaria del predio en que se encuentre el pasivo, de acuerdo con la reglamentación que expida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> Si como resultado de la investigación que se adelante es posible identificar el responsable, este será notificado oficialmente haciendo pública la configuración del pasivo y su responsable, siendo automáticamente obligado a desarrollar el plan de intervención hasta lograr el concepto favorable de intervención del pasivo ambiental, así como asumir los costos derivados del proceso de declaratoria de la configuración. En el caso que el Estado haya iniciado o terminado la atención al pasivo, podrá iniciarse el proceso de cobro coactivo del costo de dicha intervención. La autoridad ambiental, ante el incumplimiento del responsable, podrá acudir a los recursos jurídicos establecidos.</p> <p><b>ARTÍCULO 19. Ajustes Administrativos en las autoridades ambientales.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las autoridades ambientales someterán a la aprobación de sus órganos de administración y dirección, las medidas necesarias para realizar los ajustes administrativos y presupuestales que se requieran para implementar las disposiciones de esta Ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 20. Modificación sobre infracciones ambientales.</b> Modifíquese el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 22. INFRACCIONES. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas ambientales vigentes y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.</p> <p>El proceso sancionatorio ambiental será también el instrumento para exigir la reparación a los daños que se generen al ambiente con motivo de la infracción”.</p> <p><b>ARTÍCULO 21. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Representantes,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">   <b>LUCIANO GRISALES LONDOÑO</b>                      Representante a la Cámara                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE</b>                      Representante a la Cámara                 </div> </div>
---	---

## INFORME DE PONENCIA NEGATIVA EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales.*

<p><b>INFORME DE PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY 150 de 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTESTA PACÍFICA Y SE CREAN TIPOS PENALES”.</b></p> <p><b>I. ANTECEDENTES</b></p> <p>El proyecto de ley fue radicado en su primera versión el 21 de julio de 2020 por el representante Víctor M. Ortiz y publicado en la Gaceta 690 de 2020 a partir del cual fue remitido a la Comisión Primera de Cámara para surtir el debate correspondiente. En su momento radicaron ponencia mayoritaria positiva en primer debate en la gaceta 129 de 2022 y de archivo firmada por los representantes Luis Alberto Albán, Jhon Jairo Hoyos, Jaime Rodríguez Contreras, Angela María Robledo, Inti Raúl Asprilla y German Navas Talero en la gaceta 1462 de 2020; pero el proyecto no alcanzó el trámite dentro de los términos de la Ley 5° de 1992.</p> <p>En el marco de la elaboración de la ponencia de archivo por estos representantes, se realizó audiencia pública el 13 de noviembre de ese año que contó con la participación de aproximadamente 20 organizaciones, expertos y ciudadanía en general, que, por la vigencia de los argumentos, se incluirán en la presente ponencia.</p> <p><b>II. OBJETO</b></p> <p>El proyecto de ley busca “fortalecer las medidas que garanticen el derecho constitucional a protesta pacífica” creando nuevos tipos penales que permitan “judicializar y condenar a quienes se valgan de la protesta para cometer actos violentos que dañen los bienes públicos o privados, hechos que atenten contra la seguridad de los protestantes, contra el orden público y la autoridad, o acciones que desprestigien el buen comportamiento de la misma”.</p> <p><b>III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR DEL PROYECTO</b></p> <p>El autor se propone cumplir con el objetivo del Proyecto de Ley a partir del logro de cuatro objetivos específicos, a saber:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Minimizar los efectos indirectos de la protesta frente al uso de vías públicas demandando el cumplimiento del permiso de la autoridad local o competente.</li> <li>2. Preservar el orden público, creando el tipo penal de vandalismo en la protesta, con agravantes como el uso de elementos que impidan la identificación del vándalo, la fabricación o porte de armas o explosivos la cuantía o proporción de la afectación realizada.</li> <li>3. Mitigar el vandalismo, pretendiendo perseguir a aquellos que impulsen los actos vandálicos.</li> <li>4. Fortalecer el componente potencial, al exigir el cumplimiento de permisos.</li> </ol> <p>Para el logro de los objetivos trazados el autor propone la inclusión de 2 artículos al Código penal colombiano (ley 599 de 2000), así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) El artículo 1° adiciona el art. 367C a la ley 599 de 2000, para penalizar con cárcel de 6 a 8 años y el pago de 100 a 500 smlv a quien dañe, atente o destruya algún bien público o privado y/o atente contra la integridad física de la Fuerza Pública. Adicionalmente, la pena aumentaría de 8 a 10 años y de 501 a 1000 smlv para los imputados que obren en “coparticipación criminal”; cubran su rostro completa o parcialmente; fabrique, transporte, almacene, distribuya, ofrezca, venda, suministre, adquiera, tenga en su poder, lleve consigo armas o explosivos caseros artesanales, o sustancias peligrosas y corrosivas. La pena aumentará una tercera parte si los daños superan los 500 smlv.</li> <li>2) El artículo 2° adicional el art. 367D a la ley 599 de 2000, para penalizar con cárcel de 4 a 8 años y el pago de 50 a 100 smlv a quien “promueva, ayude, financie, facilite, estimule, incite, induzca o proporcione los medios” promuevan la comisión de las conductas mencionadas en el apartado anterior.</li> <li>3) El artículo 3° se refiere a la vigencia de la ley.</li> </ol> <p>La iniciativa reconoce el derecho a la protesta pacífica como el ejercicio legítimo de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación.</p> <p>El autor expone sus razones jurídicas y la fundamentación de los nuevos tipos penales; así como algunas cifras sobre la protesta en Colombia para explicar que su pretensión es concurrir con la preservación del orden público en pro de la defensa del derecho a la protesta pacífica, para lo cual propone crear un mecanismo persuasivo basado en la sanción penal dirigida a quienes “instiguen, promuevan o realicen actos violentos dentro de la protesta (...)”.</p>
---	---

**IV. AUDIENCIA PÚBLICA**

Las intervenciones de la Audiencia pública que se resume a continuación se realizaron en función de la primera vez que se presentó este proyecto. Siendo el mismo contenido el del proyecto de ley y vigentes sus argumentos, se mantienen en este informe de ponencia como respaldo a la necesidad de su archivo.

El día 13 de noviembre del 2020 se llevó a cabo la Audiencia Pública presidida por el Honorable Representante a la Cámara Luis Alberto Albán Urbano. En ella participaron alrededor de 20 personas en representación de instituciones, sociedad civil y organizaciones. A continuación, se resumen los elementos centrales de la mayor parte de las intervenciones.

**Luis Fernando Pinzón - Min Interior**

Manifiesta que el Proyecto de Ley es de mayor interés para el despacho de la ministra Alicia Arango pues consideran que la Protesta efectivamente debe ser pacífica y para ello deberían tomarse medidas tendientes a garantizar que así sea.

**Luis Fernando Enríquez – Corporación Colectivo de Abogados Suyana**

El objetivo del Proyecto de Ley es criminalizar la protesta social; lo que debería regularse es el accionar de la policía nacional en el control de las protestas. Usualmente la Policía resulta bien librada -legalmente- de los escenarios de violencia y represión, por ejemplo ¿cómo se mantienen los mandos de la policía tras las masacres cometidas por sus hombres? (como los jóvenes incinerados en Soacha o asesinados en Bogotá en septiembre). Siempre la violencia tiene un detonante institucional en las movilizaciones pacíficas, el colectivo de abogados ha logrado evidenciar este asunto en casi todas las protestas que han acompañado. Se considera innecesaria la creación de nuevos tipos penales, con los tipos penales vigentes es suficiente para poder actuar en contra de las personas que infiltran las protestas (daño en servidor público y en bien ajeno). Consideran inconveniente la iniciativa legislativa.

**Juan Arturo González - ANDI**

La ANDI comparte las intenciones y propositivos de buscar regulación de la protesta que permita la sana convivencia ciudadana. Los derechos a la manifestación pacífica y a la protesta son fundamentales, por ello cualquier regulación al respecto debería realizarse mediante una ley estatutaria.

**Fernando Buitrago - ONU - Oficial de la Policía (R)- Ex-Agregado de Defensa y Policía en ONU**

Las unidades especiales de la Policía (antidisturbios) se crearon para neutralizar las acciones de vandalismo en el desarrollo de las protestas. El delito de vandalismo

se identifica a algún manifestante haciendo actos violentos, se genera un espacio de diálogo e indagación para generar garantías, por eso es que como sociedad civil se ha terminado protegiendo el derecho a la protesta y también la integridad de la fuerza pública. No se comparte el proyecto de ley.

**Juan Camilo Rodríguez - Abogado Penalista**

Si se tratara de regular un derecho fundamental debería hacerse a través de una ley estatutaria, no obstante, el interviniente manifiesta que no se está regulando la protesta sino garantizándola a través de la creación de un tipo penal nuevo. Respalda el proyecto porque: 1) no es para manifestantes sino para vándalos; 2) es un tipo penal autónomo; 3) es una pena proporcional al daño causado porque el delito del vandalismo es en contra de la seguridad del Estado, no tanto los patrimonios privados. El vandalismo configura una situación pluriofensiva.

**Osiris Meriño - Acopi**

Una cosa es el derecho a la protesta y otra cosa es el "abuso del derecho". Toda persona está obligada a cumplir la Constitución, y su primer deber es respetar los derechos de los demás a la movilidad, y otros. Considera ACOPI que el Proyecto de ley ayuda a controlar el vandalismo a mediano plazo. Proponen inversión en cárceles para el ingreso de los vándalos y acción policial más contundente. No han identificado la viabilidad fiscal del proyecto de ley. La política criminal actual no repara a las víctimas de vandalismo, ni castiga ejemplarmente a los vándalos, por eso se debe hacer una revisión proactiva. Se propone fusionar este pl con el proyecto de ley 060/2020 senado

**Camilo Acero - Secretario de Gobierno de Bogotá**

La pena o la prisión debe ser el último recurso para atender problemas en las protestas. En Bogotá ha habido más de 970 protestas en 2020 de las cuales el ESMAD sólo ha intervenido en alrededor de 90 protestas. Muchas veces los mismos manifestantes - con diálogo y control social- han llevado a que no se presenten actos vandálicos. Comparten la postura de la secretaría de Gobierno de Cali: El protocolo debe empezar con un diálogo social. El uso de la fuerza y la proporcionalidad son muy difíciles de delimitar y se debería hacer con la participación de los movimientos. El enfoque debe privilegiar el diálogo y el control social en las manifestaciones para prevenir el vandalismo.

**Laura Daniela Hidalgo – Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios**

Este PL es un eslabón más en la criminalización de la protesta social, en un país en que cada vez es más frecuente que la fuerza pública pase por encima de los reglamentos y la constitución política. El Proyecto abusa del derecho penal para desalentar el ejercicio de los derechos ciudadanos, porque la amenaza de una sanción penal restringe a la ciudadanía. El congreso debería ocuparse de transformar radicalmente a la policía, en lugar de restringir los derechos ciudadanos.

está tipificado según el país en que se actúa y es una de las maneras de neutralizar el hecho criminal de protestar con vandalismo.

**Ricardo Jaramillo - Viva la Ciudadanía**

Saludan todos los intentos conducentes a garantizar el derecho a la movilización y la protesta. Las modificaciones y tipos penales creados por el Proyecto de Ley hacen muy difícil su aplicación, los artículos 367c y 367d son difícilmente aplicables e implican una carga adicional para la fuerza pública y significan un riesgo importante de criminalización. El proyecto de Ley no es pertinente ni necesario porque ya existen instrumentos como la resolución 890 de 2018.

**Alison Morales – Federación de Estudiantes Universitarios**

Desde la FEU y la Secretaría de DDHH de la OCLAE son críticos al proyecto de ley porque concurre con la criminalización que viene en ascenso de un tiempo para atrás en Colombia. Invitan a trabajar en un verdadero marco construido con las organizaciones sociales y con la participación de las regiones para aterrizar los casos en contextos específicos. Es importante hacer pedagogía en DDHH, ya que un problema grave es el desconocimiento ciudadano de los mecanismos de participación ciudadana.

**Carlos Alberto Zapata - Reserva Activa de las FFMM**

Considera necesario que no se estigmatice a la policía que maneja estándares estratégicos, y si hay errores son de orden individual y no institucional. El Proyecto de ley no criminaliza la protesta, sino que busca que las movilizaciones sean completamente pacíficas. Cuando entra gente violenta está buscando un interés y últimamente se ha visto que la misma gente de las protestas excluye a los violentos y el proyecto concurre con eso. El ESMAD ha sido un proceso de años, en otros tiempos no se tenían tantas herramientas para mantener el orden. El interviniente respalda el proyecto de ley y rechaza la estigmatización que "muchas veces" se hace de la Policía.

**Natali González Arce – Subsecretaria de Derechos Humanos y construcción de Paz de la Alcaldía de Cali**

Desde la experiencia de Cali -con cero actos vandálicos durante la última alcaldía- se puede decir que el Proyecto de Ley en curso No concurre con reducir la violencia. El experimento en Cali ha funcionado y consiste en coordinar entre los mismos participantes y las instituciones para que no se presenten este tipo de actos. En Cali no ha habido actos vandálicos porque se han reconocido las diferentes formas organizativas de la comunidad; y en buena medida porque no hay actos de provocación de por medio (por parte de la policía). Se ha confirmado -en la experiencia de Cali- que cuando hay Policía y no hay mediadores ciudadanos se deriva en violencia por cuenta de provocaciones. Por estas razones se considera que el PL no concurre a desescalar la violencia sino a agudizarla. Cuando en Cali

Por ejemplo, cubrir el rostro es una acción que está dentro de la libertad de expresión de los ciudadanos que lo hacen por una creencia -legítima- de que su vida corre riesgo cuando se expresan en Colombia.

**Luis Andrés Fajardo - Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo adelantó 24 mesas de trabajo en el marco de decisiones judiciales muy importantes que han puesto la lupa en la fuerza pública y sus excesos en las manifestaciones. De todas esas mesas, una de las grandes causas de la violencia en la manifestación pública -aparte de la falta de protocolos y pedagogías- es que se ha destruido la confianza entre la ciudadanía y las instituciones públicas producto de una enorme y fuerte represión que ha llevado al ciudadano a ver al Policía como alguien que obliga y presiona. Esta situación ha generado hechos de violencia agravados.

La Defensoría del Pueblo está revisando el código de convivencia ciudadana y consideran que un PL en esta materia debería ser el resultado de un proceso consensuado y participativo de todos los actores porque la protesta es un derecho, pero también acarrea deberes. Actualmente ya existen normas que contemplan estas medidas como el art 265 del código penal con penas entre 16 y 36 meses, mientras que las penas que se proponen hoy en el PL no son excarcelables por tener condenas superiores a los 4 años. Actualmente la justicia tiene una impunidad del 94%, por eso cuando se crean tipos penales de muy difícil implementación va a implicar un enorme desgaste de la justicia. Adicionalmente el hacinamiento hoy es del 194% en las estaciones de policía y centros penitenciarios, y cada preso en la cárcel le cuesta al estado 1.700.000 (mientras que el impuesto solidario en COVID-19) fue de apenas 160.000).

Por eso se debe revisar no solamente el impacto del Proyecto de Ley en el ejercicio de la protesta ciudadana sino también el impacto económico sobre el Estado. Además, las penas en Colombia no cumplen el efecto de la rehabilitación. En este caso, ¿cómo puede pensarse re-socializante meter a un estudiante preso por hacer un grafiti? Lo que hay que construir es confianza entre la ciudadanía y la fuerza pública. El punitivismo no es la solución a los problemas y en este caso puede ser un arma de doble filo que, contrario a lo que se busca, los profundice.

**Fabio Arias - Fiscal Nacional de la Central Unitaria de Trabajadores**

Este proyecto no da garantías a la protesta y la movilización, sino que la llena una y otra vez -como ha pretendido este gobierno desde el comienzo- de obstáculos que constriñen y obstaculizan el derecho constitucional a la protesta legítima. Cuando la Corte Suprema de Justicia recientemente emitió un fallo diciéndole al gobierno y a la sociedad en su conjunto que se deben dar garantías constitucionales para el ejercicio de la protesta social, y restringir al máximo la brutalidad policial, acá lo que se hace es todo lo contrario: intimidar a la población criminalizando la protesta social. Hacer esto es de instituciones autoritarias y dictatoriales y no de escenarios

democráticos que garanticen la participación. El proyecto de ley debe archivarase porque el país necesita más democracia y no menos democracia como pretende el actual gobierno.

**Edgar Alfonso Rodríguez - Abogado Penalista**

Hace énfasis en que el pronunciamiento de la Corte Constitucional ha advertido sobre los derechos fundamentales: en el 2001 Sentencia C449 dijo que el disfrute de estos derechos no es absoluto, y que -como los demás derechos fundamentales- pueden ser limitados por el legislativo siempre y cuando se respete su fin esencial. El ejemplo que utiliza es el límite entre la libertad de expresión y la calumnia. El proyecto de ley ataca las protestas con objeto ilícito o que sean violentas, por eso la creación de un tipo penal autónomo no perjudica ni ataca el núcleo esencial de la protesta. En el proyecto de ley no se quiere decir que tener cubierto el rostro -per se- sea un delito penal autónomo, sino que constituye un agravante.

**Jorge Elías Salazar (R)- vicepresidente del Colegio oficial de Administradores Policiales**

El derecho a la protesta social y pacífica en el espacio público no es absoluto, por eso el Estado debe reglamentarlo, tal y como dice la Corte Constitucional. No se puede hablar de criminalizar la protesta sino de reglamentarla. El PL desarrolla mecanismos para que se ejerza mejor la protesta. La protesta violenta es la que requiere intervención de la policía. En el 100% de las grandes manifestaciones públicas pacíficas no requirieron intervención de la Policía. El estado debe "combatir" a los elementos vandálicos en las protestas. "Si las personas se salen de su orden entonces la Policía debe actuar". La Policía nunca se ha orientado por la doctrina del enemigo interno; desde el año 2006 la Policía Nacional implementó la doctrina del humanismo. La Policía Nacional tal vez comete errores individuales al contener el vandalismo, pero son esos los que deben investigarse y no culpar a la institución.

**V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

**La Protesta Social: Derecho Constitucional con pocas Garantías en Colombia.**

Pese a que la Carta Política redactada en 1991 por la Asamblea Nacional Constituyente significó un avance histórico en materia de derechos pues, entre muchas otras, limitó las condiciones bajo las cuales se podían declarar los estados de excepción, reconoció en su artículo 37 el derecho fundamental del pueblo a reunirse pública y pacíficamente, así como en su artículo 20 el derecho a la libertad

de expresión<sup>1</sup>, tuvo entre sus grandes fracasos no acabar con la tradición restrictiva y criminalizadora de la protesta social que se venía configurando bajo el amparo de los Estados de Sitio.

A diferencia de la Constitución de 1886 que en su artículo 46, paralelamente al reconocimiento del derecho a reunirse, habilitaba a nivel constitucional a las autoridades para "disolver toda reunión que degenerare en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas", la Constitución de 1991 establece que sólo la Ley puede definir expresamente los casos en los que puede limitarse el ejercicio de este derecho.

Sin embargo, ésta última aseveración es la que ha permitido que con el tiempo la Carta Política pierda su espíritu garantista y que, tanto en el plano normativo como en el práctico, el ejercicio de este derecho haya quedado sujeto a múltiples obstáculos justificados en la búsqueda del mantenimiento del orden público.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C- 024/94 menciona que el orden público debe ser entendido como el "conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos"<sup>2</sup>. Es claro que dicha definición establece un marco de interpretación demasiado amplio que permite justificar la limitación del ejercicio de la protesta casi en cualquier circunstancia. No obstante, en la misma sentencia se señala que "el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público"; es decir, el poder de la policía debe orientarse prioritariamente hacia la protección de los derechos de los ciudadanos.

A pesar de esta aclaración siguen existiendo vacíos que en lo concreto afectan el ejercicio de la protesta. Por ejemplo, no hay criterios claros, más allá de la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que de por sí siguen siendo confusos, sobre el papel que deben cumplir las autoridades públicas en las situaciones en las que puede existir una contradicción entre el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, el mantenimiento del orden público y el ejercicio de otros derechos por parte de otros ciudadanos<sup>3</sup>.

Actualmente, la norma con mayor susceptibilidad de modificación en detrimento del ejercicio de la protesta social es el Código Penal (Ley 599 del 2000). En su artículo

<sup>1</sup> La Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia" en su artículo 44 señala que "El Gobierno no podrá tipificar como delito los actos legítimos de protesta social"  
<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 024 de 1994, MS Alejandro Martínez Caballero.

<sup>3</sup> Al respecto, la Corte Constitucional lo único que menciona es que "será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás". Sentencia T456 de 1992, MP. Jaime Sanín Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz.

469 dicha ley define la asonada como un delito contra el régimen constitucional y legal. Tal y como lo menciona Uprimny<sup>4</sup>, la no existencia de pautas concretas para interpretar este delito permite que el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional se haga de manera indiscriminada.

Posteriormente, la Ley 1453 de 2011, "Por medio de la cual se reforma el Código Penal...", establece una serie de delitos que terminan criminalizando directa e indirectamente el ejercicio de la protesta: Lanzamiento de sustancias u objetos "peligrosos" (Artículo 10), perturbación de actos oficiales (Artículo 15), obstrucción de vías públicas (Artículo 44), y perturbación del transporte público (Artículo 45)<sup>5</sup>.

Recientemente, continuando con la tradición restrictiva del ejercicio de la protesta social, el Código de Policía, aprobado mediante la Ley 1801 de 2016, pretendió reglamentar el derecho a reunirse y manifestarse públicamente estableciendo nuevas limitaciones a su ejercicio. Frente a esto, la Corte Constitucional a través de la sentencia C- 223 de 2017 declaró inexecutable los artículos 47 al 75 de dicha Ley porque, al tratarse de un derecho fundamental, su reglamentación debía establecerse por medio de una ley estatutaria y no por ley ordinaria<sup>6</sup>. En la misma sentencia la Corte le otorgó un plazo de 2 años al Congreso para que en ejercicio de sus competencias constitucionales expida la norma correspondiente.

Como ya se mencionaba más arriba, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, el Artículo 37 de la carta magna, estableció como un derecho fundamental la actividad ciudadana de organizarse y manifestar sobre un tema cualquiera, pero siempre de manera pacífica.

"ARTÍCULO 37. Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho"

La protesta se consagra como una garantía constitucional que da vía libre a las diferentes marchas ciudadanas en todo el territorio colombiano, que garantiza el libre agrupamiento de diez colombianos frente a cualquier lugar o las masivas manifestaciones que se llevan a cabo contra la decisión del gobierno.

Es de precisar que no es viable que en un proyecto de Ley cuyo encabezado trata el Derecho Constitucional a la Protesta Social se vincule la conducta de "Vandalismo" como una directamente relacionada al mismo, pues como la

Constitución Política lo establece, este derecho se ejerce de manera pacífica; al momento de tocar temas de carácter penal, ya no estamos en la órbita de este derecho y es un tema totalmente ajeno al mismo.

Si se quiere regular el tema del Vandalismo como tipo penal, debe hacerse de manera general y no para un caso específico o de un ejercicio de derecho particular como lo es la Protesta Social. Su ejercicio no puede prohibirse ni siquiera en estados de excepción y los actos legítimos de protesta social pacífica no pueden ser tipificados como delito de acuerdo a lo expuesto en la sentencia C-179 de 1994.

En este apartado se ha presentado una síntesis del estado actual de la protesta social en las normas colombianas. Como se puede observar tanto la Corte Constitucional como el Poder Legislativo, a pesar de los avances de la Constitución del 1991, en el fondo han continuado con la tradición regulatoria y, en ocasiones restrictiva, del ejercicio del derecho a la protesta que ha caracterizado la acción del Estado desde mediados del siglo pasado. Para el constitucionalista Rodrigo Uprimny<sup>7</sup> esto se debe a la ambigüedad, tanto en la definición como en la aplicación, de los tipos penales relacionados con el ejercicio del derecho a reunirse y manifestarse públicamente. En este punto resulta claro que la implementación del punto 2.2.2 del Acuerdo final se enfrenta a varias limitaciones de orden político-jurídicas que pueden llevar a una implementación limitada de las garantías allí consignadas.

**Afectaciones del proyecto a la implementación del Acuerdo Final de Paz**

El Acuerdo Final de la Habana para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera, establece en el punto 2.2.2. que el Gobierno Nacional debe definir medidas y ajustes normativos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta con base en los 8 criterios que este mismo apartado del acuerdo menciona, y los demás que se acuerden en el marco de una comisión especial.

Cuando se revisa este compromiso adquirido y se da una mirada al cuerpo normativo que hoy rige los elementos relacionados con la Protesta y la Movilización social, salta a la vista que salvo "el fortalecimiento de la vigilancia y el control a la acción y los medios utilizados por las autoridades para el tratamiento de este tipo de actividades" y el "acompañamiento del Ministerio Público en las movilizaciones y protestas como garante del respeto de las libertades democráticas, cuando sea pertinente o a solicitud de quienes protestan o de quienes se vean afectadas o afectadas", no existen medidas normativas concretas que sirvan como fuente precisa para el goce efectivo del derecho a la protesta y la movilización social.

<sup>4</sup> UPRIMNY, Rodrigo & SÁNCHEZ, Luz. Ob.cit

<sup>5</sup> La Corte Constitucional declaró exequibilidad de los artículos 44 y 45 de la Ley 1453 de 2011 argumentando que la norma no viola el principio de estricta legalidad, pues la Constitución habilita al legislador a determinar los casos en los que se puede limitar el derecho a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Además señala que "sólo la protesta social pacífica goza de protección constitucional. Las manifestaciones violentas no están protegidas ni siquiera prima facie por la Constitución. Y los artículos 44 y 45 (parcial) de la Ley 1453 de 2011 tienen esa orientación". Sentencia C742 de 2012, MP. María Victoria Calle Correa.

<sup>6</sup> Vale la pena mencionar que la Corte no declaró inexecutable el numeral 9 del artículo 103 del Código de Policía que prohíbe las aglomeraciones de público en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

<sup>7</sup> UPRIMNY, Rodrigo & SÁNCHEZ, Luz. Ob.cit

Por otro lado, la adopción de la doctrina Militar norteamericana desarrollada en el marco de la Guerra Fría implicó, entre otras, brindar un tratamiento militar y represivo a los ejercicios de protesta y movilización social desarrollados por diversos sectores sociales, porque esto era un ataque al Estado, ataque del "enemigo interno". En esa dirección, el Ejército se "especializó" en tareas de control del orden público y la Policía sufrió un proceso de militarización, contrariando incluso la misionalidad establecida en la misma constitución cuando ésta anota que la misión de la fuerza pública está referida al cumplimiento de tareas esenciales del Estado como son "(...) defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial (...)"<sup>8</sup> En otras palabras, "la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional"<sup>9</sup>

Son varios los elementos que permiten determinar lo inconveniente que resulta el proyecto objeto de estudio para el cumplimiento cabal de los compromisos suscritos por el Estado colombiano en el Acuerdo Final de Paz.

En primer lugar, el texto del Proyecto de Ley se aleja del espíritu bajo el cual se concibe la participación y la protesta social en el acuerdo mencionado, y no porque el pacto avale la utilización de la violencia en las protestas ciudadanas o mucho menos porque los suscriptores de la presente ponencia así lo consideren; sino porque profundiza la ya fracasada práctica de ofrecer un tratamiento penal y represivo a la protesta social y ciudadana, que está en contravía a procesos de concertación y de cumplimiento de acuerdos suscritos entre comunidades y autoridades públicas. El Acuerdo Final de paz estableció claramente que el tema debía abordarse desde una perspectiva que "ampliara" la participación, y no que la rodeara de tipos penales, que siembran dudas sobre la naturaleza y legitimidad de las expresiones ciudadanas. En esa dirección, merece la pena recordar que el Acuerdo Final de Paz establece, entre otras, que:

*"Una sociedad democrática y organizada es una condición necesaria para la construcción de una paz estable y duradera, en particular en el marco de la implementación del presente Acuerdo. Por ello, resulta importante adoptar acciones para fortalecer las organizaciones y movimientos sociales y, en especial, brindar garantías para su participación e interlocución con las autoridades"<sup>10</sup> y, adicionalmente, que la movilización "y la protesta pacífica, como formas de acción política, son ejercicios legítimos del derecho a la reunión, a la libre circulación, a la libre expresión, a la libertad de conciencia y a la oposición en una democracia. Su*

<sup>8</sup> Art. 2 Constitución Política citado en <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v20n39/v20n39a10.pdf>  
<sup>9</sup> Art. 217. Constitución Política. Además, "La misión de las fuerzas militares se armoniza y pondera con el sentido y alcance que le ha dado la propia Constitución en varias de sus normas y el intérprete constitucional en sus providencias. Así por ejemplo, la defensa de la soberanía deberá entenderse, por lo menos, a la luz de los artículos 3, 9 y 103 superiores; la defensa de la independencia, en el sentido de los artículos 9, 95.3 y 189 de la Carta. La defensa de la integridad del territorio nacional en consonancia con los artículos constitucionales 24, 63, 72, 96, 101, 102, 150.4, 150.18, 196, 286, 300, 321, 322 y 329."  
<sup>10</sup> Acuerdo Final de Paz. Numeral 2.2.2. "Garantías para los movimientos y organizaciones sociales". Pág. 42 ver en <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

necesarias para que se hagan efectivos los derechos a la movilización y a la protesta social como elementos constitutivos del sistema democrático. La propuesta de adición de nuevos tipos penales asociados con el desarrollo de la protesta social, contemplados en el proyecto de ley que se estudia, constituyen una medida inconveniente, que no favorece el clima de reconciliación y de apertura democrática, que debería acompañar el fin de la confrontación armada. Al respecto vale la pena mencionar el Acuerdo Final cuando establece que "más aún, en un escenario de fin del conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica. Junto con la movilización y la protesta pacífica se deberán garantizar los derechos de los y las manifestantes y de los demás ciudadanos y ciudadanas"<sup>13</sup>.

**Algunas anotaciones de orden jurídico**

El derecho a la protesta pacífica se encuentra contenido a nivel internacional y ha sido denominado en la mayoría de dichos instrumentos como derecho de reunión y manifestación pacífica. En ese sentido merece la pena anotar que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece en su artículo 20:

*"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación"<sup>14</sup>.*

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también de 1948 establece en su artículo XXI:

*"Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole"<sup>15</sup>.*

Dicho instrumento principal de la Organización de los Estados Americanos se complementa con el mecanismo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la cual en su instrumento principal la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 estableció en su artículo 15:

*"Derecho de Reunión: Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad*

<sup>13</sup> Acuerdo Final de Paz. Numeral 2.2.2 "Garantías para la movilización y la protesta pacífica". Pág. 44 ver en <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>  
<sup>14</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948 <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>  
<sup>15</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. 1948 <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

*práctica enriquece la inclusión política y forja una ciudadanía crítica, dispuesta al diálogo social y a la construcción colectiva de Nación"<sup>11</sup>.*

En segundo lugar, el Acuerdo definió una ruta para la construcción y materialización de los ajustes normativos que permitiera garantizar la participación ciudadana y la protesta social. El proyecto de ley objeto de estudio, lejos de aportar en la materialización de este aspecto, salido de los acuerdos alcanzados por la Mesa Nacional de Diálogo -con carácter vinculante- creada con sustento en el numeral 2.2.1 del Acuerdo Final de Paz, propone medidas de carácter penal que profundizan una de las mayores problemáticas resaltadas por los líderes y lideresas sociales que conformaron dicho escenario: la criminalización y el tratamiento penal a la protesta social como determinante en las principales formas de violencia en contra de estos liderazgos, incluido su asesinato.

Al respecto vale la pena traer a colación el Informe Especial de Riesgo "Violencia y amenazas contra los líderes sociales y los defensores de derechos Humanos" de la Defensoría del Pueblo, donde se evidencia que durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 01 de marzo de 2017, ocurrieron ciento cincuenta y seis (156) homicidios, cinco (5) desapariciones forzadas y treinta y tres (33) casos de atentados. Según el Defensor, Negret Mosquera, "la estigmatización contra este grupo poblacional es un factor que aumenta el riesgo al que se encuentran expuestos" (Defensoría del pueblo 2017). El proyecto de ley que motiva la presente ponencia de archivo, favorece la profundización de esta situación al sembrar dudas y criminalizar las acciones legítimas de estas organizaciones.

En tercer lugar, el derecho a la participación ciudadana contempla entre sus repertorios el ejercicio del derecho a la movilización y, connatural a esta, a la protesta social. En ese sentido, el Acuerdo Final de Paz establece en el numeral 2.2.2. que el Gobierno Nacional debe definir las medidas y ajustes normativos necesarios para garantizar el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta, con base en los ocho criterios<sup>12</sup> que este mismo apartado del acuerdo menciona y los demás que se acordaron en el marco de una Comisión Nacional de Diálogo.

El camino para profundizar y garantizar una protesta y movilización social incidente y propositiva, es precisamente ahondar en la construcción de mecanismos de diálogo que conduzcan, en cualquier caso, al cumplimiento de acuerdos; pues en el incumplimiento de lo que ha pactado el Estado, se originan buena parte de las protestas sociales en Colombia.

Los ocho lineamientos referidos más arriba, establecen claramente la necesidad de comprometer al Estado con la decisión de proveer, y robustecer, las garantías

<sup>11</sup> Acuerdo Final de Paz. Numeral 2.2.2 "Garantías para la movilización y la protesta pacífica". Pág. 44 ver en <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>  
<sup>12</sup> Acuerdo Final de Paz. Numeral 2.2.2 "Garantías para la movilización y la protesta pacífica". Pág. 45 ver en <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

*nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás"<sup>16</sup>.*

Adicionalmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 lo incluyó en su artículo 21, el cual establece:

*"Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás"<sup>17</sup>.*

Este derecho contiene además una especial importancia en países -como Colombia- en los cuales existe un déficit en la implementación de la democracia representativa, es este derecho a través del cual todas las personas en medio de la pluralidad social y cultural pueden expresar sus ideas en razón a las opiniones abiertamente democráticas.

Es por ello que el Estado tiene la obligación de garantizar y respetar el derecho de reunión y manifestación pública, deber que se encuentra reforzado en los instrumentos internacionales mencionados, que constituyen guía, jurisprudencia y criterio para interpretar estas normas de derecho internacional.

En efecto, la jurisprudencia interamericana, en su aplicación como parámetro de interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos, y por lo tanto vinculante constitucional, ha dejado claro que no es posible limitar el derecho a la libertad de expresión sin antes haber realizado un test tripartito que supone la necesidad de definir un límite claro y preciso de la ley en sentido formal y material, es decir, por una norma emanada del Congreso y en segundo lugar, que dicho límite debe contener como objeto central el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, como lo establece el artículo 13.2 de la Convención y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; finalmente, en tercer lugar, dicho límite debe ser idóneo para lograr uno de los fines enunciados de manera necesaria y proporcional.

Con esta misma lógica, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General No. 34, resalta que el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos enuncia:

<sup>16</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Ver en: [http://www.hchr.org.co/documentoseninformes/documentos/html/psctos/conv\\_americana\\_derechos\\_humanos.html](http://www.hchr.org.co/documentoseninformes/documentos/html/psctos/conv_americana_derechos_humanos.html)

<sup>17</sup> el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. Ver en: <https://www.coe.int/es/web/compass/theinternational-covenant-on-civil-and-political-rights>

*“Condiciones expresas y solo con sujeción a esas condiciones pueden imponerse restricciones: las restricciones deben estar ‘fijadas por la ley’; sólo pueden imponerse para uno de los propósitos indicados en los apartados a) y b) del párrafo 3 y deben cumplir pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad”<sup>18</sup>20.*

Por su parte la Asamblea General de Naciones Unidas estableció en un Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, allí se menciona un límite a las pretensiones de regular y tipificar como delito la protesta pacífica, esta menciona:

*“Ninguna persona puede ser objeto de detención o reclusión arbitrarias. En el contexto de las reuniones, ello reviste especial importancia en relación con la tipificación de las reuniones y los actos de protesta como delito. La detención de los manifestantes a fin de impedir o castigar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica, por ejemplo, basándose en acusaciones falsas, injustificadas o desproporcionadas, podría vulnerar esa protección. Del mismo modo, tampoco deben adoptarse medidas cautelares a menos que exista un peligro claro y manifiesto de violencia inminente. Las “detenciones en masa” de personas que participan en reuniones suelen ser indiscriminadas y arbitrarias”<sup>19</sup>*

**El tipo penal “Vandalismo”**

El tipo penal vandalismo no es necesario pues existen tipos penales más claros que prohíben las mismas conductas.

El Código Penal (Ley 599 de 2000) tiene en su título VII de Delitos contra el Patrimonio Económico un capítulo específico para el daño, donde encontramos el artículo 265 y 266 que rezan:

*“ARTÍCULO 265. DAÑO EN BIEN AJENO. El que destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe bien ajeno, mueble o inmueble incurrirá en prisión de dieciséis (16) a noventa (90) meses y multa (...)”*

<sup>18</sup> Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos CCPR/C/GC/34 <http://docstore.ohchr.org/SelServices/FilesAndLtr.ashx?enc=60&G10%2FPPRICAdhKb7vhsrdH01159790VGG6P%2HWPAXRk7ivEadmLOsdDnCG8F8sqwW3y%2FwBqQ1hhVz2lpRmMplU%2B%2FxEikw9DhYF4QPEfWLVIMIVkoM%2B312r7R>

<sup>19</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. un Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, Sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. A /HRC/31/66 <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

los tipos penales propuestos por el Proyecto de Ley no lograba el objetivo que se proponía pues las conductas ya se encuentran tipificadas en otros tipos penales existentes. Es el caso de los tipos penales contemplados actualmente en los artículos 267<sup>22</sup> y 268<sup>23</sup> del Código Penal colombiano.

Adicionalmente el CSPC “señaló que el uso del verbo rector “atentar” desconoce que “la dogmática penal, la jurisprudencia y el Código Penal reconocen que el *atentar contra un bien jurídico debe entenderse como la realización de una tentativa, el cual es un dispositivo amplificador de la tipicidad, establecido en el artículo 27 de la Ley 599 de 2000, Código Penal*”, situación que podría resultar contradictoria para los operadores jurídicos al momento de aplicar el nuevo tipo penal.

En su concepto el Consejo Superior de Política Criminal señala de manera taxativa que “*consagrar un tipo penal en las condiciones propuestas, resultaría redundante e inconveniente desde la perspectiva penal. Además, y como sucede con el artículo anterior, resultaría conveniente colocar un nomen iuris al artículo que facilitará su identificación e interpretación. Por lo expuesto, el Consejo Superior de Política Criminal, en cumplimiento de las funciones designadas en el decreto 2055 de 2015, emite concepto desfavorable a la iniciativa legislativa.*”

Como se afirmó en el inicio del presente apartado, pese a tratarse de un concepto que versaba sobre otro proyecto de ley (281/2018C), las conclusiones y reflexiones que realiza el Consejo superior de Política Criminal se aplican casi en su totalidad, en tanto el PL que motiva la presente ponencia es prácticamente una copia textual del proyecto en mención.

**Antecedentes recientes de Protesta Social en Colombia**

Entre el 21 de noviembre de 2019 y el 21 de noviembre de 2020 se han desarrollado masivas y recurrentes movilizaciones y protestas sociales en Colombia por una diversidad de temas que abarcan:

- 1) Proyecto de Ley de Reforma Tributaria

<sup>22</sup> ARTÍCULO 265. DAÑO EN BIEN AJENO. El que destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe bien ajeno, mueble o inmueble incurrirá en prisión de dieciséis (16) a noventa (90) meses y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor. La pena será de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses de prisión y multa hasta de quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando el monto del daño no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si se resarcire el daño ocasionado al ofendido o perjudicado antes de proferirse sentencia de primera o única instancia, habrá lugar al proferimiento de resolución inhibitoria, preclusión de la investigación o cesación de procedimiento

<sup>23</sup> ARTÍCULO 266. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN PUNITIVA. La pena se aumentará hasta en una tercera parte, si la conducta descrita en el artículo anterior se cometiere: 1. Produciendo infección o contagio en plantas o animales. 2. Empleando sustancias venenosas o corrosivas. 3. En deshabitado o lugar solitario. 4. Sobre objetos de interés científico, histórico, asistencial, educativo, cultural, artístico, sobre bien de uso público, de utilidad social, o sobre bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación.

*Si se resarcire el daño ocasionado al ofendido o perjudicado antes de proferirse sentencia de primera o única instancia, habrá lugar al proferimiento de resolución inhibitoria, preclusión de la investigación o cesación de procedimiento”.*

*“ARTÍCULO 266. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN PUNITIVA. La pena se aumentará hasta en una tercera parte, si la conducta descrita en el artículo anterior se cometiere:*

1. Produciendo infección o contagio en plantas o animales.
2. Empleando sustancias venenosas o corrosivas.
3. En deshabitado o lugar solitario.
4. Sobre objetos de interés científico, histórico, asistencial, educativo, cultural, artístico, sobre bien de uso público, de utilidad social, o sobre bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación.

**PARÁGRAFO.** *La pena será de cuarenta y ocho (48) meses a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión cuando se afecte la infraestructura destinada a la seguridad ciudadana, a la administración de Justicia, el sistema de transporte público masivo, instalaciones militares o de policía”.*

Tal y como se observa en los artículos citados se encuentran las conductas descritas en el tipo penal que se quiere crear, se observa a su vez que se considera como agravación punitiva ejecutar dichas acciones sobre bienes de su público. Además, frente a lo que denomina la ley como “*atentar contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública*” encontramos el artículo encontramos el artículo 429 de la Ley 599 de 2000 que establece:

*“ARTÍCULO 429. VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PÚBLICO. El que ejerza violencia contra servidor público, por razón de sus funciones o para obligarlo a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años”.*

Atendiendo a lo citado encontramos innecesaria la implementación de un nuevo tipo penal que, de acuerdo, con su estructura ve como agravante de las conductas descritas realizarlas en medio de una movilización.

**Concepto del Consejo Superior de Política Criminal sobre el PL 281/2018C <sup>20</sup>**

El 12 de febrero de 2019 el Consejo Superior de Política Criminal emitió un **concepto desfavorable** sobre un proyecto prácticamente idéntico<sup>21</sup> al que motiva la presente ponencia. Dicha instancia consideró que -pese a tratarse de una intención loable-

<sup>20</sup>[http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos%20CSPC/Conceptos2019CSPC/07\\_CSPC\\_PL\\_281\\_de\\_2018\\_C%23%20A%20m%20Protesta\\_pacifica.pdf](http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Conceptos%20CSPC/Conceptos2019CSPC/07_CSPC_PL_281_de_2018_C%23%20A%20m%20Protesta_pacifica.pdf)

<sup>21</sup> Proyecto de ley 281 de 2019 Cámara “por medio del cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales”

- 2) Discusiones sobre Reforma Laboral
- 3) Discusiones sobre Reforma Pensional
- 4) Holding financiero para la venta y privatización de empresas públicas colombianas
- 5) Incumplimiento de acuerdos adquiridos por las autoridades nacionales y departamentales (por ejemplo, en el caos de las comunidades indígenas)
- 6) Asesinatos de líderes y lideresas sociales
- 7) Asesinatos de firmantes del Acuerdo Final de Paz
- 8) Masacre cometida por la Policía Nacional durante 2 días seguidos en Bogotá (septiembre de 2020)
- 9) Masacre de jóvenes al interior de una estación policial en Soacha.
- 10) Brutalidad y abusos policiales

Los anteriores elementos simplemente ilustran la legitimidad y causalidad de las protestas y movilizaciones sociales que se han venido presentando (in crescendo) en el país, no sólo por cuenta del agravamiento de las condiciones económicas producto de la PANDEMIA por SARS-COV-2, sino por una multiplicidad de factores de orden social, político y económico que conducen a la ciudadanía a expresar su inconformidad y descontento mediante diversas expresiones ciudadanas, que incluyen bloqueo de vías, marchas pacíficas, grafitis y expresiones culturales entre muchas otras.

Entre la cronología de las protestas que podemos referir en los últimos dos años encontramos:

- 1) Desde el 21 de noviembre del 2019 hasta el 21 de diciembre de ese año se presentó durante casi todos los días -de forma prácticamente ininterrumpida- un paro nacional que implicó movilizaciones a nivel nacional con agendas culturales y políticas diversas. Este paro se alargó durante tanto tiempo, en buena medida, por el homicidio cometido por la Policía Nacional en contra de un joven que apenas terminaba los estudios secundarios y protestaba por no haber tenido la posibilidad de acceder a la educación superior que deseaba. En este caso como podemos observar, lo que alargó el paro y las movilizaciones no fue el “vandalismo” sino un asesinato cometido por la Fuerza Pública. Este último elemento podría ser indicador relevante del tema sobre el cual debería legislarse: ¿vandalismo o excesos de la fuerza pública?
- 2) En enero de 2020 se presentaron reuniones de diálogo y concertación entre representantes de los marchantes y el gobierno nacional (los días 13, 16 y 21)

- 3) El 21 de febrero los docentes y estudiantes de la Universidad Distrital protestaron sin mayores inconvenientes
- 4) Entre el 9 y el 24 de septiembre de 2020 se presentaron movilizaciones y protestas diariamente en diversos lugares del país en rechazo al acto criminal y abusivo en el cual fue asesinado por agentes de la Policía -en servicio- el ciudadano Javier Ordoñez.
- 5) En estas protestas adelantadas en rechazo a este homicidio cometido por la Policía Nacional, se presentó la muerte de al menos 13 ciudadanos y ciudadanas, en su mayoría jóvenes y por impactos de bala que -al parecer- fueron efectuados por miembros de la Policía y por civiles que recibieron armas por parte de la Fuerza Pública.
- 6) El 28 de abril del 2021 inició el mas grande Paro Nacional realizado en el país a lo largo de su historia republicana, no solo por su duración de casi tres meses, sino por su extensión por el territorio nacional. La represión, a través de la fuerza pública y de fuerzas paraoficiales fue igual de aguda al 2019 y 2020, sumado a la estigmatización de la protesta social a lo que suma este mismo tipo de proyectos, lo que terminó originando el asesinato de 28 muertes a manos de la policía, (según la investigación adelantada por la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos<sup>24</sup>). En uno de los apartes, en los que se solicita una reforma urgente a la policía, afirma:

*"Hay razones fundadas para sostener que se habrían cometido graves violaciones a los derechos humanos, tales como privaciones arbitrarias de la vida y violaciones a la integridad y seguridad personal, derivadas del uso innecesario o desproporcionado de la fuerza; detenciones arbitrarias; violencia sexual y de género; y actos de discriminación y racismo".*

**VI. CONCLUSIONES**

Así las cosas, el descontento social producto de múltiples factores ha desembocado en un aumento considerable de la movilización y la protesta social; situación que demanda del legislativo esfuerzo por reducir la letalidad de las acciones policiales que -se ha evidenciado- sólo concurren a aumentar los niveles de violencia en las calles y a disminuir la legitimidad de las instituciones ante la ciudadanía. En un momento de auge en la protesta y la movilización social, aprobar leyes y normas que concurren con la criminalización, la estigmatización, y la imposición de "formas

<sup>24</sup> <https://elpais.com/internacional/2021-12-15/la-onu-responsabiliza-a-la-policia-de-al-menos-28-muertes-durante-las-protestas-de-este-ano-en-colombia.html>

correctas de protestar" no concurre con el ejercicio pleno y autónomo del derecho ciudadano sino, contrario a esto, lo restringe y lo limita.

Es comprensible que algunos sectores políticos no estén interesados en que se desarrollen protestas y movilizaciones ciudadanas, pero el camino para lograr esto no es la represión y la criminalización sino, el cumplimiento de los acuerdos adquiridos por el Estado y la disposición de medidas tendientes a satisfacer las legítimas demandas ciudadanas.

Por otro lado, como se anotó en el desarrollo de la presente ponencia, los tipos penales que pretende crear este proyecto de ley resultan redundantes y confusos en tanto ya hay tipificaciones específicas en el Código Penal colombiano tendientes a sancionar las conductas de las que se ocupa la presente iniciativa. Así lo señaló el Consejo Superior de Política Criminal cuando conceptuó negativamente el PL 281/2018C considerando que se trataba de una iniciativa legislativa INCONVENIENTE.

Y aunque su objeto es tomar medidas para garantizar la protesta pacífica y crear unos tipos penales, y en parte de la exposición de motivos consigna la jurisprudencia constitucional que protege el derecho a la protesta, en su contenido normativo se limita a crear el tipo penal que denomina vandalismo.

Así, el tipo penal propuesto consiste en dañar, atentar o destruir los bienes públicos o privados o atentar contra la integridad física de los miembros de la fuerza pública, valiéndose de una protesta, manifestación o movilización pública, con el establecimiento de cuatro circunstancias específicas de agravación.

Examinada la legislación penal vigente en el país, se advierte la suficiencia de los tipos penales ya existentes, como los de daño en bien ajeno y violencia contra servidor público, para entender que la adición propuesta al Código Penal es innecesaria, y pone de presente la perniciosa utilización del derecho penal como regulador de los conflictos sociales, cuando este debería ser la ultima ratio.

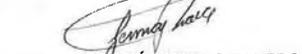
Finalmente, se considera que el Proyecto de Ley objeto de debate, no concurre con la ampliación de las garantías constitucionales de la protesta que van en aumento en Colombia, sino, de alguna manera, pretende estigmatizar, criminalizar y sembrar un manto de duda sobre el derecho mismo, desestimulando a la ciudadanía a que participe de estos escenarios de expresión ciudadana; es bien sabido -como lo señalaran varios intervinientes en la Audiencia Pública- que cuando median tipos penales de este estilo, la ciudadanía siente temor de manifestarse, bien sea porque es víctima de un imaginario que insinúa que la protesta y la movilización constituye un escenario violento y agresivo, o porque considera que, por lo anterior, la regulación del derecho de reunión y manifestación pacífica enunciada en el presente proyecto de ley resulta contraria a los parámetros internacionales de los cuales Colombia hace parte y por lo mismo vinculantes a las prácticas nacionales que deben inscribirse en el respeto y garantía por los derechos humanos.

**VII. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables Representantes a la Cámara de la Comisión Primera de la Cámara ARCHIVAR el Proyecto de Ley No. 150 de 2021 Cámara, "Por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales".

Cordialmente,

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

  
**CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**INJI RAÚL ASPRILLA REYES**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 477 - Viernes, 13 de mayo de 2022  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 092 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, a fin de definir el alcance del comparendo y la multa general en Colombia.....	1	1
Informe de ponencia para primer debatepliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 117 de 2021 Cámara de Representantes, por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	5	5
Informe de ponencia negativa en primer debate al Proyecto de ley número 150 de 2021 Cámara, por medio de la cual se toman medidas para garantizar la protesta pacífica y se crean tipos penales. ....	17	17