



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 887

Bogotá, D. C., sábado, 6 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 53 DE 2022 SENADO

por la cual se regula la impugnación de las sentencias condenatorias y los fallos sancionatorios, para garantizar una doble conformidad.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

POR LA CUAL SE REGULA LA IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS Y LOS FALLOS SANCIONATORIOS, PARA GARANTIZAR UNA DOBLE CONFORMIDAD EN EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA

Artículo primero.

OBJETO. La presente ley regula el Derecho a impugnar la condena o la sanción impuestas en sentencia judicial o en fallo administrativo, proferidos en procesos de única instancia o por primera vez, al resolver los recursos de apelación o de casación, con el objeto de garantizar una doble conformidad en todos los procesos de carácter sancionatorio.

Artículo segundo.

ÁMBITO DE APLICACIÓN. Esta ley se aplicará en los procesos penales que se adelanten en la Jurisdicción Ordinaria y en la Jurisdicción Penal Militar, en los de contenido sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y en los procesos sancionatorios y resarcitorios que adelanten la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y las autoridades administrativas que excepcionalmente ejercen funciones jurisdiccionales en el marco del Artículo 116 de la Constitución Política de Colombia.

No se aplicará en las jurisdicciones indígena y de paz, ni en los procesos de Justicia Transicional.

Artículo tercero.

PRINCIPIOS Y DEFINICIONES. Toda sentencia o fallo, que imponga por primera vez una sanción, podrá ser impugnada por el sujeto pasivo de la misma, a efecto de que el proceso en que fue impuesta sea revisado integralmente por otro funcionario que tenga competencia para confirmarla, reformarla, o revocarla.

La revisión versará sobre los aspectos normativos, fácticos y probatorios del proceso en estudio; será amplia y exhaustiva, y no tendrá por objeto controvertir la providencia en sí misma.

La impugnación para doble conformidad de la condena penal o de la sanción administrativa regulada en esta ley es un derecho subjetivo fundamental, que corresponde al condenado o sancionado. Su fundamento está en el debido proceso constitucional y es manifestación del derecho de defensa. Su finalidad es que un funcionario distinto de aquel que la proferió revise integralmente el proceso correspondiente. Su naturaleza es distinta de la de otros medios de impugnación como la apelación o la casación, no opera por causales determinadas, no responde a una técnica procesal sofisticada y puede ejercerse directamente o a través de apoderado.

Se respetará el principio de la no reforma en perjuicio del impugnante.

Si la impugnación para doble conformidad de la sentencia judicial condenatoria se interpone al tiempo con el recurso extraordinario de casación, primero se resolverá sobre este y luego, si se mantiene total o parcialmente la condena, se enviará el expediente para tramitar la impugnación.

Si el fallo con responsabilidad fiscal fue proferido por quien no tiene superior jerárquico, se integrará una sala de tres funcionarios del más alto nivel, de la cual no harán parte ni el Director de la entidad ni quienes participaron en la adopción del fallo recurrido, para que hagan la revisión integral de la decisión.

Si no fuere posible integrarla por falta de capacidad administrativa o de personal, se enviará el expediente a la Contraloría General de la República para que allí, en sala de tres funcionarios competentes para decidir el asunto, se resuelva.

En los procesos sancionatorios adelantados por autoridades administrativas que, en virtud del Artículo 116 de la Constitución Política, ejercen funciones jurisdiccionales se garantizará la impugnación para doble conformidad.

Para el efecto, en cada corporación o entidad, se integrará una sala de tres funcionarios del más alto nivel, encargados de revisar integralmente los procesos en los que se imponga una sanción que no tenga apelación y en los que la sanción se imponga, por primera vez, al desatar el recurso de apelación.

Ni la máxima autoridad de la entidad ni quien haya intervenido en el fallo impugnado harán parte de dicha sala.

Artículo quinto

PROCEDIMIENTO. La notificación de una sentencia condenatoria o de un fallo sancionatorio incluirá la información de si procede la impugnación para doble conformidad. En caso afirmativo, se concederá un término de diez (10) días para su interposición y sustentación por parte del condenado o sancionado.

Sustentada la impugnación, se correrá traslado a los demás sujetos procesales.

Vencido el término anterior, se citará a audiencia de decisión que se realizará en los treinta (30) días siguientes. En ella, se practicarán las pruebas que el juez o el funcionario administrativo consideren conducentes, útiles y relevantes para una revisión integral del proceso y las que el condenado o sancionado aporte o haya solicitado en la sustentación del recurso.

Se oírán las alegaciones de fondo de parte del procesado o su apoderado y de los demás sujetos procesales, y se proferirá la decisión.

En lo no previsto en la presente ley, se aplicarán las normas que regulan el trámite del recurso de apelación en cada jurisdicción.

En los procesos sancionatorios de las autoridades administrativas que, excepcionalmente, ejercen funciones jurisdiccionales, además de lo previsto en esta ley para tramitar la impugnación para doble conformidad, se aplicarán las normas procedimentales propias de la entidad contenidas en leyes especiales y, supletoriamente, el Código General del Proceso.

Artículo sexto

INTERPOSICIÓN Y SUSTENTACIÓN. La interposición del recurso de impugnación para doble conformidad deberá contener los siguientes requisitos:

1. Nombre, identificación y domicilio del recurrente.

<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA</p> <p style="text-align: center;">POR LA CUAL SE REGULA LA IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS Y LOS FALLOS SANCIONATORIOS, PARA GARANTIZAR UNA DOBLE CONFORMIDAD.</p> <p>Señores y Señoras Congresistas,</p> <p>En uso de la facultad establecida en el ordinal sexto del Artículo 281 de la Constitución Política, que permite al Defensor del Pueblo "Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia", presento a su consideración la siguiente iniciativa orientada a regular el derecho fundamental a impugnar las sentencias condenatorias y los fallos sancionatorios, proferidos en única instancia o, por primera vez en el proceso, al resolver la apelación o la casación.</p> <p>PROPUESTA</p> <p>Se trata de una cuestión de Derechos Humanos que hacen parte del principio del debido proceso constitucional que consagra el Artículo 29 de nuestra Carta Fundamental.</p> <p>Nuestras Cortes han exhortado repetidamente al Congreso de la República para que regule el tema y han señalado una omisión legislativa que han tenido que suplir con no muy pacíficas jurisprudencias.</p> <p>También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado la importancia de adecuar nuestra legislación interna al los estándares convencionales sobre la materia contenidos en la Convención Americana y en la jurisprudencia de la misma Corte.</p> <p>Dentro del amplio margen de configuración que la Constitución Política reconoce al Congreso de la República y respetando su autonomía como órgano de la representación popular, la sociedad, la Corte constitucional Colombiana, la Corte Suprema de Justicia de Colombia y la Corte Inter-americana de Derechos Humanos reclaman y esperan que se regule legislativamente el ejercicio del derecho a impugnar el fallo condenatorio, cuando sea necesario garantizar un filtro de doble conformidad.</p> <p>Se trata de asegurar la corrección de la sanción y el respeto a los derechos del condenado o sancionado; en especial los relativos a que se presuma su inocencia y a que se le asegure el acceso a medios idóneos de defensa y de contradicción de los cargos y la condena o sanción que lo afectan, sobretodo cuando los recursos ordinarios y extraordinarios de nuestra legislación resultan insuficientes.</p> <p>En concreto, este derecho a impugnar la condena o la sanción para garantía de doble conformidad, solo operaría en tres supuestos de hecho:</p> <p>a. En los procesos de única instancia que se quedan sin posibilidad de ser apelados y, en consecuencia, no tienen otra decisión conforme, proferida por un funcionario distinto, que garantice la corrección y justicia del proceso.</p>	<p>independientes, si bien en algunos supuestos fácticos específicos, el contenido de una y otra es coincidente."</p> <p>ESTADO DEL ARTE.</p> <p>a. No es del caso profundizar en las repetidas exhortaciones y requerimientos que nuestras cortes han hecho al Congreso de la República para que legisle sobre la materia en forma integral y articulada. Lo cierto es que se habla de una omisión legislativa que ha tenido que ser suplida por la jurisprudencia nacional y por las recomendaciones e interpretaciones de la Corte Inter-americana de Derechos Humanos. (Recordemos el caso Leopoldo López vs. Venezuela o Gustavo Petro vs. Colombia.)</p> <p>Solo para ilustración de esta exposición, presentamos un listado de las más importantes sentencias de constitucionalidad y unificación proferidas por la Corte constitucional sobre la materia:</p> <p>C-019 de 1993, C-142 de 1993, C-395 de 1993, C-017 de 1996, C-280 de 1996, C-382 de 1997, C-411 de 1997, C-040 de 2002, C-998 de 2004, C-046 de 2006, C-047 de 2006, C-474 de 2006, C-509 de 2006, C-934 DE 2006, C-213 de 2007, C-254 A de 2012, C-718 de 2012, C-782 de 2012, C-792 DE 2014 (vale la pena resaltarla), SU-215 de 2016 y SU-146 DE 2020.</p> <p>b. El Congreso de la República, de manera desarticulada, ha expedido normas que hablan de doble conformidad. Sin embargo, lo ha hecho más como una forma de asegurar la garantía de doble instancia y otros derechos de los congresistas y de los llamados aforados constitucionales, que como derecho subjetivo de todas las personas que por primera vez, en el marco de un proceso, reciben una sanción o condena que demanda garantía de doble conformidad.</p> <p>El Acto Legislativo 01 de 2018 consagró para los congresistas y otros aforados constitucionales el derecho a impugnar la primera condena y señaló unas reglas mínimas para su trámite en la Corte Suprema de Justicia. Los no aforados y los no investigados y juzgados por la Corte Suprema de Justicia tienen el mismo derecho, pero de ellos no se ocupó esa reforma constitucional. Mediante Acuerdo número 29 de 2020, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia reglamentó el procedimiento aplicable, pero insistió en la necesidad de una regulación normativa con carácter general.</p> <p>Parecida situación ocurre en la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El Congreso expidió la Ley 2080 de 2021 que, en su Artículo 25, adicionó la Ley 1437 de 2011 con un artículo numerado 149 A, titulado "Competencia del Consejo de Estado con garantía de doble conformidad", pero este en verdad es un recurso de apelación que aplica cuando, en los procesos de repetición contra altos servidores públicos, se profiere condena en única instancia y cuando en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, en los que se controviertan sanciones disciplinarias impuestas al Vicepresidente de la República o a los Congresistas, ocurra lo mismo.</p>
<p>de defensa y ni el derecho a impugnar la condena, (cualquiera que sea su forma, penal, administrativa, disciplinaria, fiscal, etc.). Estos derechos, por el contrario, pertenecen a todos los individuos que enfrentan una condena o sanción y son responsabilidad del Estado Constitucional Democrático de Derecho que defendemos y pregonamos.</p> <p>Nuestro Constituyente Primario consagró en el Artículo 29 de su obra esta perspectiva humanitaria frente al derecho del Estado a sancionar y castigar, y no limitó el alcance de las garantías procesales al derecho penal, ni distinguió su vigencia en lo judicial y lo administrativo. Por el contrario, en cuanto referidas a derechos fundamentales del individuo, las trató en el mismo plano axiológico normativo.</p> <p>La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que la garantía de doble conformidad no es exclusiva del proceso penal.</p> <p>Por ejemplo, en el caso Looor vs. Panamá de 2010, determinó que la doble conformidad se aplica en los procedimientos de inmigración en los que se limita la libertad personal.</p> <p>En particular, la Magistrada Ferrer Mac-Gregor ha defendido esta tesis expansiva en repetidos fallos. Incluso, tiene artículos sobre el tema (ver, Ferrer Mac-Gregor, E . , 2016, La aplicación extensiva de las garantías judiciales penales: un ejercicio de derecho comparado para el sistema interamericano de derechos humanos y México).</p> <p>En Colombia, hay estudios como el de Daniela Pico Barajas y Javier Asdrubal Nossa Rodríguez, titulado "Revisión sistemática sobre la garantía de doble conformidad judicial en el proceso de pérdida de investidura en Colombia", de 2021, presentado en la Universidad Autónoma de Bucaramanga que describe bien este asunto y se recomienda leer para mayor ilustración.</p> <p>Nuestra jurisprudencia constitucional, hoy fuente formal de nuestro derecho interno, se ha ocupado del tema.</p> <p>En sentencia C-475 de 2004 señaló :</p> <p>"En sostenida jurisprudencia la corte ha hecho ver que la prohibición de imponer sanciones, si no es conforme a normas sustanciales previas que las determinen, resulta extensiva a todos los procedimientos administrativos en los que se pretenda dicha imposición. Al respecto, Corporación ha señalado que en el derecho administrativo sancionador son aplicables mutatis mutandi las garantías superiores: que rigen en materia penal, entre ellas la de legalidad de las infracciones y de las sanciones..."</p> <p>En la señalada sentencia C-792 de 2014, refiriéndose a los eventos en que debe proceder la impugnación de la condena dijo: "Este precedente se enmarca en tres tipos de escenarios normativos: (i) primero, en el contexto de disposiciones que establecen procesos penales de única instancia, (ii) segundo, en contextos donde la legislación admite la posibilidad de que se dicte un fallo condenatorio por primera vez, en sede de casación, (iii) finalmente , en el marco de otros procesos judiciales o de procedimientos administrativos de única instancia." (resaltamos).</p> <p>Estas son las consideraciones para proponer una amplia regulación, más allá del ámbito penal, que abarque todos los procesos de carácter sancionatorio, sean disciplinarios, fiscales, administrativos o de cualquier otra índole y en todas las jurisdicciones (salvo la indígena y la de paz).</p>	<p>El acto legislativo 1º de 2018 entró a regir "...a partir de la fecha de su promulgación ..." y no contempló tránsito legislativo y ni retroactividad.</p> <p>Nosotros proponemos que no haya retroactividad, pero sí una transición para los casos de la jurisdicción penal que están en curso bajo el tratamiento jurisprudencial dispuesto por nuestras Cortes, a falta de regulación legislativa.</p> <p>Con la consideración y admiración de siempre,</p> <p>Carlos Camargo Assis DEFENSOR DEL PUEBLO</p> <p style="text-align: right;"><i>Carlos Camargo Assis</i></p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPUBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)</p> <p>El día <u>26</u> del mes <u>07</u> del año <u>2022</u></p> <p>se radió en este despacho el proyecto de ley N° <u>053</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por <u>Dr. Carlos Camargo Assis</u></p> <p style="text-align: center;"><i>[Firma]</i> SECRETARIO GENERAL</p>

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 26 de Julio de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.053/22 Senado **"POR LA CUAL SE REGULA LA IMPUGNACION DE LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS Y LOS FALLOS SANCIONATORIOS, PARA GARANTIZAR UNA DOBLE CONFORMIDAD"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el DEFENSOR DEL PUEBLO, DR. CARLOS CAMARGO ASSIS. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 26 DE 2022

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 56 DE 2022 SENADO
por medio del cual se crea la Jurisdicción Especial Agraria y se dictan otras disposiciones

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO _____ DE 2020 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio del cual se crea la Jurisdicción Especial Agraria y se dictan otras disposiciones."</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia,</p> <p style="text-align: center;">Decreta:</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">Objetivo General, Definiciones Específicas, Principios Rectores</p> <p>Artículo 1. Creación y finalidad de la Jurisdicción Especial Agraria. Créase la Jurisdicción Especial Agraria a la que corresponderá, en forma exclusiva, conocer y resolver los conflictos que se originen en las relaciones de naturaleza rural y agraria, los que derivan de la propiedad, posesión u ocupación de predios rurales y bienes agrarios, los relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra y el territorio; promover la regularización de la propiedad rural, lo relacionado con las actividades agrarias de producción, transformación, y enajenación de productos agrícolas, en cuanto estos últimos no constituyan actos mercantiles ni que de tales relaciones emanen de un contrato de trabajo.</p> <p>Asimismo, serán de su conocimiento y decisión las controversias que suscite la aplicación de las disposiciones que regulen la conservación, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales renovables de índole agraria y la preservación del ambiente rural.</p>	<p>En general, conocerá esta Jurisdicción Especial de los conflictos que surjan con aplicación de disposiciones de índole agraria, aunque estén contenidas en ordenamientos legales distintos de los agrarios, incluyendo los mecanismos definidos por las comunidades rurales para la resolución de conflictos, además realizará seguimiento a las políticas en materia rural, desarrolladas en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la consolidación de una paz estable y duradera.</p> <p>Artículo 2. Ámbito de aplicación. La Jurisdicción Especial Agraria tendrá competencia en todo el territorio nacional. La Jurisdicción Especial Agraria comenzará a regir en los territorios priorizados para la implementación de los PDET a partir de la promulgación de la presente Ley. Su ampliación progresiva a todo el territorio nacional se dará en un término no mayor a 3 años.</p> <p>Artículo 3. Definiciones. Son definiciones de la presente Ley y rigen para su implementación, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Campo. La realidad geográfica, regional, humana, cultural y económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. El campo es un conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población rural, fuente natural de riqueza del Estado y sus ciudadanos. b. Ruralidad. Ámbito socioespacial que por sus componentes específicos permite la recreación de relaciones comunitarias en las que se desarrollan y preservan valores y saberes culturales que le diferencian de lo urbano. Estos componentes tienen que ver con la vocación y los usos del suelo para fines agropecuarios, ambientales y de conservación, así como con las formas de tenencia de la tierra y su relación con las prácticas de dichas comunidades. c. Comunidades Rurales. Aquellas comunidades que habitan el campo y derivan su subsistencia y preservación cultural y social a través de las relaciones vecinales y comunitarias distintas a las relaciones establecidas en lo urbano. Las comunidades rurales para la presente Ley serán entendidas como las comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas que habitan en zonas que no hacen parte de grandes urbes o ciudades capitales. d. Campesino/campesina. Un campesino es un hombre o mujer con una relación directa y especial con la tierra, sustentada en memorias, saberes y prácticas que constituyen formas de identidad y pertenencia de la cultura campesina. Los campesinos se dedican a la producción de alimentos, cuidado de la biodiversidad, bienes comunes y materias primas a través del trabajo propio y de otras formas de organización del trabajo a pequeña escala articuladas sobre la vida familiar, comunitaria o vecinal.
---	---

<p>Este concepto incluye a pequeños agricultores, ganaderos a pequeña escala, guardianes de semillas, pescadores artesanales, pequeños mineros tradicionales, artesanos rurales, cazadores por supervivencia, recolectores, trabajadores agrarios, personas que derivan su sustento de la agricultura familiar y a pequeña escala, colonos tenedores de pequeñas extensiones de tierra, y otros sujetos con actividades e identidades similares, cuyas actividades se ejercen en armonía con su entorno natural y el subsuelo, quienes además construyen relaciones políticas y culturales en el territorio.</p> <p>El término campesino también se aplica a las personas sin tierra, que no obstante esta condición, derivan su sustento del trabajo agrícola, pecuario, artesanal y construyen relaciones e identidades comunitarias en los entornos rurales de los que hacen parte.</p> <p>e. Empresas Comunitarias, Cooperativas, Asociaciones y otras Entidades de la Economía Solidaria. Son asociaciones de diversa índole organizadas para realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores. Son creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y al desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general, observando en su funcionamiento las siguientes características.</p> <p>f. Hacinamiento productivo Potencial. Hacinamiento Productivo Potencial (HPP) es la Relación entre el número de familias en el territorio y la cantidad de Unidades Agrícolas Familiares disponibles. Cuando se reporta HPP para un sector rural específico, es porque al asumir una distribución del área en Unidad Agrícola Familiar (UAF) proporcional al número de habitantes del territorio, donde se supone debe existir una relación teórica de equilibrio 1 UAF= 1 Familia, se advierte que el número de familias es superior al número de Unidades Agrícolas Familiares en esa área rural.</p> <p>g. Justicia Ambiental. Es el tratamiento justo y la participación activa de todas las personas y comunidades rurales, campesinas, afrodescendientes e indígenas con respecto al desarrollo de Leyes, reglamentos, planes, programas y políticas ambientales. La justicia ambiental supone que ninguna comunidad ni individuo debe sobrellevar desproporcionadamente la carga de las consecuencias ambientales negativas que son resultado de operaciones industriales o extractivas con fines comerciales o la ejecución de programas ambientales y políticas.</p>	<p>Artículo 4. Principios. La presente Ley se regirá íntegramente por los principios constitucionales, especialmente los que tienen que ver con las garantías efectivas del debido proceso, la protección del campo y de las comunidades rurales, así como por los lineamientos internacionales en torno a la misma materia.</p> <p>Se consideran, además, principios de la Jurisdicción Especial Agraria los establecidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en lo que tiene que ver con la Reforma Rural Integral y, de manera específica, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Uso prevalente de mecanismos alternativos y participación comunitaria rural. Las autoridades competentes velarán por el uso prevalente de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos definidos por las comunidades rurales. 2. Reconocimiento cultural agropecuario. Se reconocen y garantizan los derechos, valores, tradiciones, formas de producción y prácticas culturales individuales y colectivas de las comunidades rurales, campesinas, indígenas y afrodescendientes respecto al uso de la tierra. 3. Prevalencia de la presencia territorial. Las autoridades administrativas y judiciales que conozcan de los procesos de la Jurisdicción Especial Agraria garantizarán su presencia en las zonas en las que se tramiten asuntos de su competencia, y allí adelantarán las diligencias a que haya lugar. 4. Enfoque diferencial. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, pertenencia étnica, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las actuaciones que se surtan a través de la presente Ley contarán con dicho enfoque. En las actuaciones administrativas y judiciales las autoridades promoverán la participación especial de estas poblaciones. 5. Enfoque de género. Se reconocerán las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades, especialmente con relación a la propiedad de la tierra, la producción, la transformación y enajenación de los productos agrícolas, entre otros. En las actuaciones administrativas y judiciales las autoridades promoverán la participación especial de las mujeres rurales sin discriminación alguna. 6. Bienestar y buen vivir. Condiciones de vida basadas en la erradicación de la pobreza y la plena garantía de los derechos de las comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas, reconociendo y respetando su diversidad étnica, cultural y de género, y en aplicación del enfoque territorial, y garantizando la conservación de la estructura ecológica principal.
<ol style="list-style-type: none"> 7. Restablecimiento. La Jurisdicción Especial Agraria buscará el restablecimiento de los derechos que hayan sido vulnerados a quienes acudan a sus mecanismos. 8. Beneficio, impacto y medición. Teniendo en cuenta la priorización, la Jurisdicción Especial Agraria deberá beneficiar e impactar al mayor número de ciudadanos y ciudadanas, con la mayor intensidad y en el menor tiempo posible. 9. Sustentabilidad. La Jurisdicción Especial Agraria promoverá la conservación y el buen manejo del suelo rural fértil que, en todo caso, es responsabilidad de sus propietarios o legítimos poseedores, para el desarrollo social, económico y ambiental equilibrado. 10. Participación, control social y transparencia. El Estado garantizará el ejercicio del derecho constitucional de participación ciudadana, control y transparencia de la gestión de todas las entidades que participan en la Jurisdicción Especial Agraria. 11. Prohibición del latifundio y de la concentración de la tierra rural. El Estado hará efectiva la prohibición del latifundio e impedirá la concentración de la tierra rural a lo cual contribuirán los mecanismos establecidos en esta Ley. <p>ARTÍCULO 4A. Principios Procesales. Son principios de todos los procesos que conocerá Jurisdicción, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Publicidad y nuevas tecnologías. Las autoridades deberán promover mecanismos de publicidad eficaces, que faciliten la participación comunitaria, garanticen el conocimiento oportuno de los procedimientos a que se tienen derecho, así como de las decisiones y la posibilidad efectiva de contradicción y ejercicio de los derechos. Para tal fin se promoverá el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. 2. Especialidad e independencia. La Jurisdicción Especial Agraria es independiente de cualquier otra especialidad. En la resolución de las controversias e litigios sobre los asuntos de que trata el artículo 7 de la presente Ley se deberán tener en cuenta las particularidades de las relaciones agrarias y rurales. 3. Celeridad y economía procesal. Las actuaciones, tanto en sede administrativa como judicial, se deben adelantar con austeridad y eficiencia, incorporando trámites sencillos e inteligibles para el ciudadano y evitando la dilación de los procedimientos, las decisiones inocuas y los recursos innecesarios. Se dotará a las autoridades de poderes correctivos para evitar maniobras o prácticas que atenten contra la celeridad de los procesos. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Concentración. Los Jueces Agrario y Magistrados de las Salas Civiles Agrarias deberán programar las audiencias y diligencias de manera que el objeto de cada una de ellas se cumpla sin solución de continuidad. No podrán aplazar una audiencia o diligencia, ni suspenderla, salvo por las razones que expresamente autoriza el Código General del Proceso o la norma que le sustituya o modifique. 5. Inmediación. Los Jueces Agrario y Magistrados de las Salas Civiles Agrarias deberán presidir y adelantar las actuaciones procesales y judiciales que les correspondan. Los Jueces Agrarios podrán comisionar para la realización de actos procesales o las diligencias a los funcionarios con la competencia que les otorgue la Jurisdicción Especial Agraria. <p>Los Jueces Agrario y Magistrados de las Salas Civiles Agrarias deberán practicar las pruebas decretadas, sin perjuicio de lo establecido respecto de las pruebas extraprocesales, las pruebas trasladadas y demás excepciones previstas en la Ley 1564 de 2012, o la norma que le modifique o sustituya.</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Eficacia. Atendiendo a la finalidad de esta Ley, se debe garantizar la materialización de los mandatos dispuestos, tanto en los procedimientos administrativos como judiciales, que diriman controversias en materia rural y agraria, así como la seguridad en el disfrute de los derechos reconocidos en cabeza de los ciudadanos sobre los cuales recaigan las decisiones. 7. Oralidad. En los procedimientos agrarios prevalecerá la forma verbal sobre la escrita. Las autoridades cumplirán sus actuaciones y permitirán la participación de los interesados de manera verbal. 8. Decisión Integradora. Las decisiones que se adopten en el marco de la especialidad judicial agraria deberán propender por la obtención una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos. 9. Coordinación y colaboración armónica. Se implementará un procedimiento mixto que garantice la celeridad de los procesos agrarios en la identificación, individualización y georeferenciación de los predios objeto del mismo, así como la caracterización de los sujetos y la sustanciación de los conflictos agrarios y rurales a resolver por esta Ley. <p>Las entidades del Estado y demás autoridades nacionales y territoriales están obligadas a prestar su colaboración y apoyo para la efectiva administración de la justicia especial agraria en el país, por lo cual deberán trabajar de manera armónica y articulada para el cumplimiento de los fines previstos en la presente Ley.</p>

<p>10. Pluralidad. Sin perjuicio de las disposiciones especiales contenidas en esta Ley para la resolución de conflictos de índole agrario y rural, se reconoce la pluralidad existente en el territorio nacional, así como la existencia de la Jurisdicción Especial Agraria como integrante de la Rama Judicial para la resolución de conflictos en comunidades étnicas legalmente reconocidas.</p> <p>11. Gratuidad. Se garantizará la gratuidad a favor de los solicitantes de los trámites de que trata el presente artículo, incluyendo la exención del arancel judicial a que se refiere la Ley 1394 de 2010, cuando se trate de personas de escasos recursos.</p> <p>Parágrafo 1°. En todo caso, las comunicaciones y notificaciones se harán por escrito, por medio electrónico o por cualquier medio idóneo para garantizar el acceso a la información y a la justicia en todas las zonas del territorio nacional.</p> <p>Artículo 5. Fuentes. Los Jueces Agrario y Magistrados de las Salas Civiles Agrarias aplicarán la Ley sustancial teniendo en cuenta que el objeto de esta Jurisdicción Especial es conseguir la plena realización de la justicia en el campo, en consonancia con los fines y principios generales señalados en el artículo primero, especialmente, el relativo a la protección de la parte más débil en las relaciones de tenencia de tierra y de producción agraria.</p> <p>Los Jueces Agrario y Magistrados de las Salas Civiles Agrarias interpretarán y aplicarán las disposiciones procesales en armonía con los principios que inspiran esta Ley, la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales debidamente ratificados, así como las declaraciones y principios que ofrezcan un mayor nivel de protección de derechos humanos, reconocidos en el país y, en cuanto no se opongan a ellos.</p> <p>La costumbre y los usos servirán de fuente complementaria siempre y cuando amplíen, garanticen o mejoren la presente Ley, sin oponerse a ella.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">Creación, Organización, Priorización, Jurisdicción y Competencia</p> <p>Artículo 6. Creación. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces creará los cargos de Magistrados de los Tribunales Superiores y Jueces Agrarios del Circuito, especializados en temas agrarios, de conformidad con el numeral 5 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996 y normas concordantes. La misma Instancia creará los cargos de otros funcionarios que sean requeridos para el cumplimiento de esta Ley.</p> <p>Parágrafo 1°. La creación de los cargos a que se refiere este artículo se hará en forma gradual y progresiva dentro de los 3 años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley. Para ello, el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces priorizará la creación de cargos en los territorios que cumplan con los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET. "</p> <p>Artículo 7. Asuntos sujetos a su trámite. Los órganos jurisdiccionales agrarios son competentes para conocer, independientemente de la naturaleza jurídica de los sujetos intervinientes, de todos los conflictos rurales que estén directamente relacionados con actividades o asuntos agrarios, o cuando versen sobre:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los procesos de reivindicación previstos en el Título XII del Código Civil. 2. Las acciones posesorias consagradas en el Título XIII del Código Civil. 3. Las controversias sobre la administración de la copropiedad, localización de derechos proindivisos, divisiones materiales de fundos de carácter agrario y cualquier otra forma de titulación o rectificación de medida que deban tramitarse en la vía jurisdiccional. 4. Divisorios. 5. Servidumbres. 6. De saneamiento de la pequeña propiedad agraria y por conflictos entre comunidades relacionados con Hacinamiento Productivo Potencia (HPP) y falsas tradiciones. 7. De expropiación de predios rurales para fines distintos a los previstos en la normatividad agraria vigente, que traten sobre el mismo tipo de predios rurales. 8. De los originados en contratos como los de arrendamiento, aparcería y similares, agroindustriales y de compraventa de productos que sean del ámbito agrario. 9. De lanzamiento por ocupación de hecho. 10. De pertenencia. 11. De deslinde. 12. De los saneamientos de que trata el Título XXIII, Capítulo VII y VIII del Código Civil.
<ol style="list-style-type: none"> 13. De los conflictos atinentes a empresas comunitarias, sociedades y asociaciones campesinas y agrarias. 14. De las acciones para la protección frente al uso, manejo y conservación del suelo, los recursos hídricos y el manejo ambiental. 15. Las acciones sobre uso y aprovechamiento de aguas y pretensiones derivadas del aprovechamiento de aguas públicas para riego y avenamiento, y en general para su utilización en las actividades agrarias. 16. Los conflictos sobre la vocación y usos del suelo en áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, páramos y territorios circunvecinos y colindantes. 17. Lo relacionado con el Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al ambiente que generen un impacto directo en el sector agrario. 18. De los recursos contra las resoluciones de la Agencia Nacional de Tierras que declaren, modifiquen o extingan derechos de los sujetos de reforma agraria. 19. De los recursos contra las resoluciones de la Agencia Nacional de Tierras que declaren, modifiquen o extingan derechos y de aquellos procesos, acciones y recursos contenidos como competencia en el Decreto Ley 902 de 2017. 20. De la extinción de dominio a favor de la Nación, que tiene como fin proteger la función social y ecológica de la propiedad. 21. De la recuperación de tierras a favor de la Nación, incluida la de baldíos indebidamente apropiados u ocupados. 22. De los procesos de restitución de tierras ordenados por la Ley 1448 de 2011 que se encuentren en su etapa administrativa una vez agotada la vigencia de la misma. 23. Las controversias entre comunidades rurales y proyectos que incluyan la creación de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) establecidas por la Ley 1776 de 2016. 24. De los procesos de clarificación, ampliación o constitución de resguardos coloniales y/o republicanos, así como de territorios colectivos de comunidades afrodescendientes. <p>Parágrafo 1°. Quedan excluidas de esta Jurisdicción las acciones referidas a la aplicación o ejecución de leyes o contratos laborales de carácter subordinado, aun cuando se susciten en empresas, explotaciones o predios agrarios.</p> <p>Parágrafo 2°. En aquellos casos en los que la Jurisdicción Especial Agraria tenga conocimiento de conflictos ambientales deberá darle prevalencia al criterio de «Justicia Ambiental».</p> <p>Parágrafo 3°. Las controversias originadas en decisiones administrativas tendrán como requisito de procedibilidad el agotamiento de la vía gubernativa. "</p>	<p>Artículo 8. Cláusula General de Competencia. En los casos donde surjan conflictos administrativos y judiciales que por su materia tengan impacto en la ruralidad y territorialidad campesina, estará sujeta a la competencia de esta jurisdicción por fuero de atracción.</p> <p>Artículo 9. Órgano general de la competencia. La Jurisdicción Especial Agraria estará conformada por los siguientes órganos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. La Sala Agraria de la Corte Suprema de Justicia. b. Las Salas Agrarias de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial. c. Los Juzgados Agrarios municipales y de Circuito Especializados <p>Artículo 10. Competencia funcional. La Sala Agraria de la Corte Suprema de Justicia conocerá únicamente del recurso de revisión.</p> <p>Las Salas Agrarias de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial conocerán del recurso de apelación de los autos y sentencias que sean proferidas en primera instancia por los jueces agrarios especializados de circuito.</p> <p>Los Jueces Agrarios Especializados del Circuito conocerán en primera instancia de la totalidad de los procesos agrarios, además de los contemplados en el artículo 7 de la presente Ley.</p> <p>Artículo 11. Competencia Territorial. En los procesos agrarios, será competente, de modo privativo, el Juez Agrario del lugar donde estén ubicados los bienes. Si éstos se encuentran en varios municipios con distintas jurisdicciones, serán competentes el Juez Agrario y los Magistrados de la Sala Civil Agraria de la respectiva jurisdicción donde se presente la demanda.</p> <p>Artículo 12. Iniciación e impulso de las actuaciones agrarias. Las actuaciones ante la Jurisdicción Especial Agraria podrán iniciarse:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. A petición de parte, por quienes acrediten un interés general. b. A petición de parte, por quienes acrediten un interés particular. c. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal. d. Por las autoridades, oficiosamente." <p>Artículo 13. Requisitos para ser Juez Agrario. Los Jueces Agrarios, además de contar con idoneidad, ética y las demás condiciones establecidas en la Ley para ser Juez de Circuito, deberán cumplir necesariamente con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Contar con experiencia certificada en asuntos agrarios o relacionados con temas de tierras, de por lo menos tres (3) años. b. Contar con experiencia certificada en derechos humanos, derechos de las víctimas y otras poblaciones y comunidades vulnerables, de por lo menos dos (2) años.

<p>c. Tener formación específica certificada en temas de Derecho Agrario.</p> <p>d. Tener formación específica certificada en derechos humanos, derechos de las víctimas y otras poblaciones y comunidades vulnerables.</p> <p>Se valorará positivamente la experiencia de trabajo con comunidades rurales, campesinas, indígenas y afrodescendientes.</p> <p>Artículo 14. Requisitos para ser Magistrado de los Tribunales Superiores. Los Magistrados de las Salas Especializadas Agrarias, además de contar con idoneidad, ética y las demás condiciones establecidas en la Ley, deberán cumplir necesariamente con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Contar con experiencia certificada en asuntos agrarios o relacionados con temas de tierras, de por lo menos cinco (5) años. Contar con experiencia certificada en derechos humanos, derechos de las víctimas y otras poblaciones y comunidades vulnerables, de por lo menos tres (3) años. Tener formación específica certificada en temas de Derecho Agrario. Tener formación específica certificada en derechos humanos, derechos de las víctimas y otras poblaciones y comunidades vulnerables. <p>Se valorará positivamente la experiencia en trabajo con comunidades rurales, campesinas, indígenas y afrodescendientes.</p> <p>Artículo 15. Concurso. El Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces realizará el concurso para el nombramiento de los Jueces Agrarios y los Magistrados de las Salas Civiles Agrarias.</p> <p>Parágrafo 1°. Los exámenes de conocimiento para proveer los cargos de Jueces Agrarios y Magistrados de las Salas Civiles Agrarias comprenderán en forma preponderante, temas de derecho agrario y políticas rurales.</p> <p>Artículo 16. Estatuto de personal y carrera judicial. Las disposiciones sobre carrera judicial y las demás inherentes al estatuto de personal de la Rama Jurisdiccional, serán aplicables a los funcionarios y empleados de los juzgados agrarios y de las salas agrarias de los tribunales superiores de distrito judicial.</p>	<p>Artículo 17. Cursos de Derecho Agrario. El Gobierno dispondrá lo necesario y establecerá los convenios entre la Escuela Judicial y universidades, centros de estudios y otras organizaciones para ejecutar un Plan de Formación y Capacitación que necesariamente incluya aspectos jurídicos, catastrales y sociales en materia agraria, y sea ofertado a quienes aspiren a desempeñar o desempeñen los cargos de Jueces Agrarios, Magistrados de las Salas Civiles Agrarias y auxiliares de la Justicia Especial Agraria.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">Mecanismos de Resolución de Conflictos</p> <p>Artículo 18. Conciliación prejudicial. Antes de que se presente la demanda podrá ser solicitada la conciliación, por escrito o verbalmente, por la persona interesada ante un Juez Agrario, quien hará la citación correspondiente señalando día y hora con tal fin.</p> <p>Si se llegara a un acuerdo, se dejará constancia de sus términos en acta redactada por el funcionario, quien, luego de hacer un resumen de los hechos y de las obligaciones de los interesados, dejará constancia de las obligaciones contraídas por las partes.</p> <p>Artículo 19. Conciliación durante el trámite judicial. Desde el inicio del proceso y en cualquier etapa del mismo, el Juez Agrario exhortará diligentemente a las partes a conciliar sus diferencias, para lo cual deberá proponer fórmulas de arreglo, sin que ello signifique prejuzgamiento o menoscabo de derechos fundamentales de las partes.</p> <p>Artículo 20. Conciliación parcial. Si el acuerdo fuere parcial, se aplicará lo dispuesto en el artículo anterior, y las partes quedarán en libertad de discutir en juicio las diferencias no conciliadas.</p> <p>Artículo 21. Falta de ánimo conciliatorio. Se entenderá que no hay ánimo conciliatorio cuando cualquiera de las partes no concurriera a la respectiva audiencia. En este último evento, la secretaria judicial agraria expedirá el acta respectiva para continuar con el trámite judicial de conformidad con lo establecido en el artículo 25.</p> <p>Artículo 22. Representación de incapaces. Si el demandante, el demandado o alguno de quienes hayan de figurar como tales en el proceso fuere incapaz, tendrá facultad para celebrar la conciliación su representante legal.</p> <p>El auto que aprueba la conciliación implicará la autorización a dicho representante para conciliar, cuando sea necesaria de conformidad con la Ley.</p> <p>Artículo 23. Conciliación por entidades públicas. Los representantes de la Nación, Departamento, Intendencias, Comisarías, Municipios y Distritos Especiales no podrán conciliar controversias de naturaleza agraria sin autorización del Gobierno Nacional, Gobernador, Intendente, Comisario o Alcalde, según sea el caso.</p>
<p>Artículo 24. Efectos de la conciliación. La conciliación y los trámites sometidos a la Ley 23 de 1991, según el parágrafo 1° del artículo 27 de la presente Ley, tendrán efectos de cosa juzgada y su cumplimiento se llevará a cabo dentro del término que se hubiere señalado. Vencido dicho término, el acta en que conste la conciliación prestará mérito ejecutivo.</p> <p>Artículo 25. De la falta de ánimo conciliatorio. En cualquier momento en que, las partes manifiesten al funcionario que no les asiste el interés de conciliar, aquél dará por terminado el trámite de conciliación y declarará esta fallida y expedirá el acta en que consignará previamente las pretensiones de las partes, los hechos que las fundamentan y las pruebas aportadas por ellas.</p> <p>Artículo 26. Para los fines contemplados en la presente Ley, la conciliación podrá adelantarse en los centros de conciliación legalmente constituidos. El acta de conciliación solo prestará mérito ejecutivo una vez haya sido aprobada mediante auto de Magistrado de las Salas Civiles Agrarias.</p> <p>Parágrafo 1°. Los Jueces Agrarios y los Magistrados de las Salas Civiles Agrarias reconocerán los trámites sujetos a la Ley 23 de 1991 y concordantes que regulan o modifican dichas materias, revisarán de fondo el asunto sometido al trámite y luego de ser aprobada la conciliación, la misma tendrá efectos de cosa juzgada.</p> <p>Parágrafo 2°. Los curadores ad litem no tendrán facultad para conciliar.</p> <p>Artículo 27. Imprudencia de la conciliación. No podrá efectuarse la conciliación en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Cuando no sea solicitada por la parte que sea sujeto de especial protección constitucional y a quien a través del mecanismo puedan vulnerarse sus derechos. Cuando el asunto no sea pasible de ser conciliado por expresa disposición legal. Cuando no medie certeza jurídica sobre la titularidad del bien objeto de la controversia. <p>Parágrafo 1°. Sobre las controversias que se diriman mediante mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como los establecidos en la Ley 23 de 1991, procederá un recurso de revisión por parte de los Magistrados de las Salas Civiles Agrarias quienes se pronunciarán de fondo dentro de los 2 meses siguientes al conocimiento del acuerdo.</p>	<p>Artículo 28. En los procesos en que por sus características intervengan comunidades que tengan aspiraciones territoriales se deben contemplar los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Caracterizaciones de los conflictos, realizadas por la Unidad Técnica Investigativa Agraria y la Defensoría del Pueblo, universidades públicas y privadas de reconocida idoneidad, grupos y centros de investigación en conjunto con las comunidades pretendientes. En todos los casos, la caracterización de conflictos, población y elementos ambientales deberá observar las reglas derivadas del debido proceso, derecho de defensa y contradicción, aporte y controversia de pruebas y demás necesarias para garantizar la imparcialidad, objetividad, transparencia y participación. Buena fe y demás principios implicados en el reconocimiento de derechos territoriales y culturales. Establecimiento de instancias de negociación como espacios exploratorios, agenda de encuentros, sistematización de acuerdos y debates Seguimiento de los resultados, realizado por la Procuraduría Delegada. <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV</p> <p style="text-align: center;">Mecanismos Especiales para Mujeres</p> <p>Artículo 29. Derechos de las Mujeres Rurales. La Jurisdicción Especial Agraria contemplará mecanismos que garanticen el acceso ágil, gratuito y oportuno a la justicia por parte de las mujeres rurales, de igual forma dispondrá de asesoría legal y formación especial para que las mujeres superen las barreras que dificultan la asignación, reconocimiento y la protección de sus derechos sobre la tierra.</p> <p>Se promoverá la participación de las mujeres y sus organizaciones en los diferentes espacios que se creen para la resolución de conflictos sobre uso, control y tenencia de la tierra.</p> <p>Artículo 30. Con el fin de prevenir barreras de acceso a la justicia, se proveerán mecanismos especializados de intervención jurídica y social, con enfoque diferencial, para ofrecer orientación sobre solución de controversias y litigios, en favor de las mujeres rurales.</p> <p>Artículo 31. En la ejecución de los procedimientos previstos en la presente Ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las mujeres y demás grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad.</p>

CAPÍTULO V

Sobre el Amparo de Pobreza

Artículo 32. Amparo de pobreza. Se concederá el amparo de pobreza a las personas y comunidades que, manifiesten bajo la gravedad de juramento la imposibilidad de sufragar asistencia profesional a cualquier título, en los procesos objeto de esta Ley, sin distinción.

Si el demandante, el demandado o interviniente a cualquier título en el proceso fuere integrante de comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, u otra objeto de especial protección constitucional, el juez informará oportunamente a tales colectividades a través de su representante legal.

Artículo 33. Procedencia del amparo de pobreza. Para la concesión del amparo bastará la manifestación personal o por conducto de su representante, bajo juramento que se considerará prestado por la sola presentación de la solicitud, que se encuentra incurso en alguna de las causales taxativas del Código General del Proceso, o es un sujeto de especial protección constitucional.

Artículo 34. Actos improcedentes. No proceden el allanamiento a la demanda, el desistimiento de ella y la transacción que hagan los amparados por pobres o que se efectúen a nombre de ellos.

Artículo 35. Improcedencia de la caducidad. Si el demandante gozare del amparo de pobreza no habrá lugar a la caducidad de la acción.

Artículo 36. Aplicación de disposiciones del código general del proceso En lo no previsto en esta Ley se aplicarán los artículos 153 y 154 del Código General del Proceso.

Artículo 37. Quienes ejercen el Ministerio Público. El Ministerio Público será ejercido, en los procesos que correspondan a esta jurisdicción, por el Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y los Procuradores Agrarios.

La Procuraduría dispondrá la creación de los cargos necesarios para que se garantice una adecuada cobertura en todo el territorio nacional.

Artículo 38. Defensa Pública. La Defensoría del Pueblo será encargada de proveer representación judicial técnica a las personas que previa verificación, se les haya declarado el amparo de pobreza.

El Estado dispondrá las apropiaciones presupuestales anuales necesarias para que garantizar una adecuada cobertura en todo el territorio nacional.

3. Rechazar el allanamiento de la demanda, el desistimiento de ella y la transacción cuando el demandado, en el primer caso, el demandante en el segundo y cualquiera de ellos, en el tercero, gocen del amparo de pobreza.
4. Precaver, cuando tome medidas con relación a un predio, riesgos consiguientes de paralización de la explotación del mismo y de datos y pérdidas de cosechas o de otros bienes agrarios.

Parágrafo 1°. Lo dispuesto en este artículo es aplicable, en lo pertinente, a los Magistrados de las Salas Civiles Agrarias."

Artículo 42. Prevalencia de lo agrario. Si en el asunto de que se trata están involucrados bienes agrarios y de otra clase, prevalecerá la índole de los primeros para efectos de la calificación de la naturaleza del proceso.

Artículo 43. Decisión de la controversia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial. Cuando hubiere controversia sobre el carácter agrario de la relación o del bien a que se refiere el proceso, se remitirá para su calificación al correspondiente Tribunal Superior de Distrito Judicial. Mientras tanto se suspenderá el procedimiento.

El tribunal decidirá, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del expediente, con base en las pruebas que obran en el mismo. Si la discusión versa sobre la naturaleza de un predio y las pruebas que obran en el expediente no fueren suficientes, el tribunal solicitará al Instituto Geográfico Agustín Codazzi un informe sobre la ubicación del inmueble con relación al perímetro urbano y sobre la destinación del mismo, que deberá ser remitido en los quince (15) días siguientes a la emisión del auto.

A partir de la fecha de recepción del informe comenzará a correr el término previsto en el segundo inciso de este artículo."

CAPÍTULO DE AUDIENCIAS

Artículo 44. Las audiencias y diligencias agrarias se regirán por los procesos declarativos estipulados en los artículos 368 al 389 del Código General del Proceso que versan sobre el proceso verbal, siempre y cuando no se encuentren sujetos a trámites especiales

Artículo 45. Traslado de la demanda Admitida la demanda se correrá traslado al demandado por el término de veinte (20) días. Si el demandado propone excepciones de mérito, se correrá traslado al demandante por cinco (5) días en la forma prevista en el artículo 110 del Código General del Proceso para que este pida pruebas sobre los hechos en que ellas se fundan.

Artículo 39. Fallos extra y ultra petita y aplicación oficiosa de normas. Cuando una de las partes en el proceso agrario goce del amparo de pobreza, el Juez Agrario de primera o de única instancia podrá, en su beneficio, decidir sobre lo controvertido y probado, aunque la demanda sea defectuosa, siempre que esté relacionado con el objeto de la litis. Por consiguientes, está facultado para reconocer y ordenar el pago de derechos e indemnizaciones extra o ultra petita siempre que los hechos que los originen o sustenten, están debidamente controvertidos y probados.

En la interpretación de las disposiciones jurídicas el Juez Agrario o Magistrado de la Sala Civil Agraria tendrá en cuenta que el derecho agrario tiene por finalidad la protección de los derechos de los campesinos, de los resguardos o parcialidades indígenas y de los miembros e integrantes de comunidades civiles indígenas, así como de las comunidades afrodescendientes y sus territorios colectivos, entre otras personas y comunidades culturalmente diferenciadas.

Artículo 40. En casos de conflictos por Hacinamiento Productivo Potencial, los Jueces Agrarios y Magistrados de las Salas Civiles Agrarias podrán ordenar a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la adjudicación de predios del Estado o baldíos, o la compra de predios a privados con el propósito de resolver las necesidades de tierras de las comunidades involucradas. En todo caso, estos mecanismos no afectarán las dinámicas de apropiación territorial, por lo que se harán prevalentemente in situ.

En los casos en los que no se pueda surtir el procedimiento anterior, se ordenará a las entidades del sector priorizar la implementación de Planes y Proyectos de adecuación de tierras, aumento de ingresos para el núcleo familiar y todos aquellos que garanticen la estabilización socioeconómica de las familias rurales que intervienen en estos conflictos.

Artículo 41. Otros poderes y deberes del juez. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 de la presente Ley, y conforme a lo establecido en el Título IV del Código de Procedimiento Civil, serán facultades y, asimismo, deberes de los Jueces Agrarios y de los Magistrados de las Salas Civiles Agrarias:

1. Procurar que no se desvirtúen los fines y principios a que se refiere el artículo antes citado, en especial lo atinentes a la igualdad real de las partes ante la justicia, mediante la tutela de los derechos de la más débil, a la gratuidad de aquella, la simplicidad, concentración y brevedad de las actuaciones y, por ende, celeridad de los procesos, cuya paralización debe impedir, dándoles el impulso necesario, como también los relativos a la inmediación del juez y sana crítica en la apreciación de la prueba, todo ello sin menoscabo del principio fundamental del debido proceso.
2. Desechar actuaciones y diligencias inútiles y rechazar solicitudes, incidentes y pruebas improcedentes o inconducentes, recursos que no están legalmente autorizados y todo medio de carácter dilatorio.

Artículo 46. Audiencia inicial El Juez Agrario o Magistrado de la Sala Civil Agraria convocará a las partes y a sus apoderados o representantes legales para que concurran personalmente a una audiencia donde se practicarán interrogatorios a las partes. El auto que señale fecha y hora para la audiencia se notificará por estado y no tendrá recursos.

Al iniciarse la audiencia, el funcionario, sin avanzar ningún concepto, interrogará a los interesados acerca de los hechos que originen la diferencia con el fin de determinar con la mayor precisión posible los hechos, y en seguida los exhortará para que procuren un acuerdo amigable, pudiendo proponer las fórmulas de avenimiento que estime equitativas.

En la misma providencia, El Juez Agrario o Magistrado de la Sala Civil Agraria citará a las partes para que concurran personalmente a rendir interrogatorio a la conciliación, saneamiento, decisión de excepciones previas, decreto de pruebas y los demás asuntos relacionados con esta audiencia inicial y se registrá bajo los mismos preceptos del artículo 372 del Código General del Proceso.

Artículo 47. Audiencia de instrucción y juzgamiento. Para la audiencia de instrucción y juzgamiento se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 373 del Código General del Proceso.

Artículo 48. Publicidad de las Audiencias. A menos que exista causa justificativa o peligro inminente de las partes involucradas en el proceso, las audiencias serán públicas.

Artículo 49. Concentración de Audiencias y Diligencias Cuando fueren previsibles varias audiencias o diligencias, El Juez Agrario o Magistrado de la Sala Civil Agraria señalará inmediatamente fechas continuas para realizarlas. Salvo que exista causa justificativa, ninguna audiencia ni diligencia podrá aplazarse, diferirse o suspenderse por más de una vez para un día diferente de aquél que fue inicialmente señalado.

Artículo 50. Acta de Audiencia. El secretario extenderá un acta sobre lo actuado u ocurrido durante la audiencia, la cual será firmada por El Juez Agrario o Magistrado de la Sala Civil Especializada y las partes.

Artículo 51. Requisito de procedibilidad. En todo proceso declarativo de índole agraria, salvo disposición en contrario, deberá el juez procurar la conciliación de la controversia, una vez contestada la demanda.

También podrá efectuarse la conciliación a petición de las partes, de común acuerdo, en cualquier etapa del proceso.

Artículo 52. Salvo lo dispuesto en norma especial se aplicarán en materia de pruebas las siguientes reglas:

1. En el auto en que se decreten pruebas, El Juez Agrario o Magistrado de la Sala Civil Agraria señalará fecha y hora de la audiencia en que habrán de practicarse.
2. Si el número de pruebas o su naturaleza hiciere necesario que se realicen varias audiencias para practicarlas, El Juez Agrario o Magistrado de la Sala Civil Agraria señalará de una vez fecha y hora para realizar cada una de ellas.
3. El Juez Agrario o Magistrado de la Sala Civil Agraria decretará de oficio las pruebas que considere útiles o necesarias.
4. Si hubiere hechos que comprobar en un predio, El Juez Agrario o Magistrado de la Sala Civil Agraria decretará necesariamente una inspección judicial si ninguna de las partes la hubiere pedido.

Artículo 53. Las notificaciones se registrarán por los artículos 289 y siguientes del Código General del Proceso, buscando la práctica de la notificación personal mientras esta fuere posible, en especial a lo concerniente al auto admisorio de la demanda y la del mandamiento ejecutivo.

Artículo 54. Notificación por Aviso. Cuando no hubiere sido posible notificar personalmente a quien habite en zona rural, dentro de los dos (2) días siguientes a la fecha de la respectiva providencia, la notificación se hará por medio de aviso que se fijará en la puerta de acceso al lugar donde habita o trabaja la persona que deba ser notificada o de la casa principal o en sitio visible del predio de que se trata.

Se entregará copia del aviso a la persona que manifiesta que trabaja o habita en ese lugar. Dicha persona firmará la copia que conserva el notificador la cual se agregará al expediente. Si se niega a firmar, se dejará la respectiva constancia. Simultáneamente, se fijará el aviso en el sitio que el Juez Agrario o Magistrado de la Sala Civil Agraria considere de mayor concurrencia pública y se leerá por medio de una radiodifusora de lugar o de la región, si la hubiere.

De la fijación y radiodifusión del aviso se dejará constancia en el expediente.

Salvo disposición especial en contrario, la notificación se entenderá surtida dos (2) días después de la fijación del aviso en uno de los sitios indicados en el inciso primero de este artículo.

Artículo 55. Notificación en estrados. Las providencias que se dicten en el curso de las audiencias y diligencias quedan notificadas inmediatamente después de proferidas, aunque no hayan concurrido las partes.

Artículo 56. Notificaciones por estado Las notificaciones de autos y sentencias que no deban hacerse de otra manera se cumplirán por medio de anotación en estados que elaborará el Secretario. Este tipo de notificación se registrará a partir del artículo 295 del Código General del Proceso

Artículo 57. Recurso de Revisión. Procederá el Recurso de Revisión de acuerdo a lo establecido en el Código General del Proceso.

Artículo 58. Procedencia del Recurso Extraordinario de Revisión. Procede contra las sentencias ejecutoriadas. El recurso de revisión en materia agraria se registrará según lo dispuesto en los artículos 354 a 360 del Código General del Proceso.

Artículo 59. Causales. Son causales de revisión las estipuladas en el artículo 355 del Código General del Proceso.

Artículo 60. Medidas cautelares. Las medidas cautelares serán ordenadas de acuerdo a lo establecido en el Código General del Proceso.

CAPITULO IX

Unidad Técnica Investigativa Agraria (UTIA)

Artículo 61. Creación de la Unidad Técnica Investigativa Agraria - UTIA. Créase la Unidad Técnica Investigativa Agraria (UTIA) para el apoyo de las funciones de la Jurisdicción Especial Agraria. El Gobierno Nacional reglamentará los cargos y demás personal profesional, técnico y operativo que se requiera para atender todas las disposiciones administrativas relacionadas.

Artículo 62. Dependencia. La Unidad Técnica Investigativa Agraria hará parte de la Rama Judicial, específicamente, de la Jurisdicción Especial Agraria.

Artículo 63. Funciones. Serán funciones de la Unidad Técnica Investigativa Agraria las siguientes:

1. Acopiar las pruebas necesarias para los procesos atribuidos a conocimiento de la Jurisdicción Especial Agraria.
2. Identificar física y jurídicamente los predios objeto de los procedimientos que competen a la Jurisdicción Especial Agraria. En los casos en que los predios no cuenten con información catastral o registral, ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.
3. Realizar inspección ocular a los predios objeto de los procesos.
4. Informar a las partes el estado de su proceso o trámite cuando así lo requieran.
5. Las demás funciones afines con sus objetivos que le señale la Ley.

Parágrafo 1º. La Fiscalía General de la Nación y las autoridades militares y de policía prestarán el apoyo y colaboración que sea requerida por parte de la Unidad Técnica

Investigativa Agraria para el desarrollo de las funciones previstas en los numerales 2 y 3 de este artículo.

Artículo 64. Acceso a la información: La Unidad Técnica Investigativa Agraria tendrá acceso a todas las bases de datos sobre tierras y territorios del país, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de los catastros descentralizados, de las notarías, de la Agencia Nacional de Tierras, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las oficinas de registro de instrumentos públicos, del Catastro Multipropósito una vez entre en vigencia, entre otros.

Para estos efectos, las entidades dispondrán de servicios de intercambio de información en tiempo real con la Unidad Técnica Investigativa Agraria, con base en los estándares de seguridad y políticas definidas por las estrategias de Gobierno en Línea.

En los casos en que la infraestructura tecnológica no permita el intercambio de información en tiempo real, los servidores públicos de las entidades y organizaciones respectivas deberán entregar la información en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la solicitud. Los servidores públicos que obstruyan el acceso a la información o incumplan con esta obligación incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 65. Régimen de transición y vigencia. Esta ley comenzará a regir seis (6) meses después de su promulgación y solo se aplicará a los procesos cuyas demandas se instauren con posterioridad a su entrada en vigor.

Las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior. Si a la entrada en vigencia de esta ley, no hubieren empezado a funcionar los jueces agrarios y rurales de ambas especialidades, serán competentes para conocer las demandas sobre estos asuntos, conforme al régimen jurídico de competencias anterior, los jueces promiscuos, los jueces municipales, los jueces civiles del circuito, los jueces administrativos, las Salas Civiles de los Tribunales Superiores del Distrito, los Tribunales Administrativos, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y la Sección Primera del Consejo de Estado.

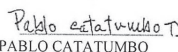
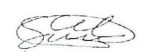
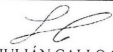

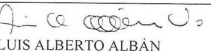

Las anteriores reglas de competencia se mantendrán hasta la decisión judicial que cierre cada proceso; por lo tanto, los asuntos iniciados con anterioridad a su creación, no se trasladarán a los jueces y magistrados rurales y agrarios.

Parágrafo 1º. Los siguientes procesos serán enviados a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el estado en que se encuentren, incluso si hubieran entrado al despacho para fallo. Estos procesos se resolverán de acuerdo con las normas que los regulaban con anterioridad a la vigencia de la presente ley:

1. Nulidad con restablecimiento, contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o la entidad que haga sus veces, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.
2. De la revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.
3. De los de nulidad de los actos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o de la entidad que haga sus veces, en los casos previstos en la ley.

Parágrafo 2º. Los procesos judiciales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley se podrán acumular a los iniciados con posterioridad a ella, conforme al proceso establecido en esta ley, aunque el trámite sea distinto.

De los honorables congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara

 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes
 PEDRO BARACUTAO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMAN GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 26 del mes julio del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 56, Acto Legislativo N° _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H. S. Julian Gallo Gabillos, Pablo Catorombo, Sandra Ramirez, Imelda Daza Cotes, Carlos Alberto Carrero, Luis Alberto Albadán, Jairo Renaldo Galo, Omar de Jesús Restrepo, Pedro Baracutao, German Gomez.

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos se desarrollará en el siguiente orden: (i). Se realizarán unas consideraciones generales en cuanto al objetivo; (ii) El contexto que origina el proyecto de ley; (iii) Cifras que respaldan el proyecto de ley; (iv) articulado propuesto.

I. Objetivo:

El Acuerdo de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y duradera, en adelante A.F., otorgo a la sociedad colombiana un conjunto de herramientas para develar los orígenes estructurales del conflicto en nuestro país, particularmente, el punto 1 del A.F, consiguió sentar las bases para garantizar el bienestar del campesinado colombiano.

En este sentido la Reforma Rural Integral (RRI), logro consolidar planteamientos , en materia de acceso a la tierra, actualización de la propiedad rural, vías terciarias, la creación de un catastro multipropósito para actualizar la información del campo colombiano, genero una nueva propuesta de intervención estatal para disminuir la brecha entre el campo y la ciudad entre otros, adicional a todo ello, el Acuerdo, propuso la creación de una jurisdicción agraria, con el fin de resolver los conflictos agrarios y territoriales, todo de la ano de las comunidades y aplicando los enfoques transversales.

De igual manera, el multiculturalismo constituye uno de los pilares fundacionales de la Constitución de 1.991, el cual fundamenta la proyección normativa, axiológica y la política estatal. Sin embargo, a 32 años de su expedición, se advierten incompletudes y exclusiones que aumentaron la conflictividad preexistente a la de 1.991 y se crearon nuevos conflictos en donde habitan comunidades rurales que hoy se disputan derechos como la tierra, el territorio y la gobernabilidad, en ocasiones, en forma violenta, sin que se vislumbre una ruta clara del Estado para resolverlos. En el fondo, se ha evadido la discusión de las ciudadanías rurales negadas, incompletas, disminuidas, asimétricas, excluyentes y poco participativas, que caracterizan el andamiaje jurídico colombiano, junto a la falta de garantías reales para la permanencia pacífica en el territorio de todas las culturas, sin discriminación.

Se propone reconocer los puntos de intersección entre afrodescendientes, campesinado e indígenas, como puentes de diálogo intercultural para la convivencia pacífica y la tramitación de conflictos jurídicos. Existen identidades ubicadas entre lo "uno y lo otro, como lo mismo", que rompen la idea limitada que predomina sobre los habitantes del campo. Empero, vencer los reduccionismos, la substancialización del sujeto y las culturas, implica,

así mismo, una teoría del Estado, del Derecho, de los derechos y de la justicia desde el sujeto intercultural.

Es por ello, que se propone una Justicia rural intercultural e integral que rompa con el actual modelo de justicia, es decir, se propone una interacción horizontal entre culturas y entre culturas-Estado, en lugar de las iniciativas a puerta cerrada que proponen reconocer reducidamente estas prácticas sociales, manteniendo la hegemonía cultural y jurídica de la "última palabra en el derecho". Al respecto, se debe trabajar en esquemas de coordinación inter-jurisdiccional e intercultural entre las competencias de la jurisdicción judicial y administrativa estatal y las que correspondan a las tres o más culturas que integren una especialidad de sujetos y comunidades interculturales, en términos de colaboración mutua, respeto, armonía e integralidad.

Así mismo, no se puede desconocer el ingreso de la justicia transicional en el derecho colombiano y en el que existen precedentes que se han enfrentado al debate entre la justicia transicional, que contempla un componente de justicia "étnica", en la que tienen asiento indígenas y afrodescendientes entre las magistraturas y procedimientos² que adelanta la Jurisdicción Especial para la Paz³.

II. Contextualización del Proyecto:

El aumento exponencial de conflictos agrarios y rurales acompañados de la falta de acceso a la justicia por parte de la población campesina, llaman a la necesidad de establecer una jurisdicción agraria en Colombia.

En el informe especial "Tierras y Desarrollo Rural", elaborado por el Instituto de Ciencia Política (ICP) y la Revista Semana advierten que el 94 por ciento del territorio del país es rural y el 32 por ciento de la población vive allí. Tales cifras ilustran el panorama de la ruralidad colombiana. El campo colombiano es el escenario de conflictos relacionados con el uso y tenencia de la tierra. El aumento exponencial de conflictos agrarios y rurales acompañado de la falta de acceso a la justicia por parte de la población campesina, llaman

² El Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, publicó entre 2019-2020, una propuesta de *especialidad agraria*, dentro de la estructura de la actual jurisdicción contenciosa administrativa en la que reconoce marginalmente formas tradicionales de resolución de algunos conflictos rurales de mediana relevancia jurídica, pero mantiene la hegemonía en materia de la decisión sobre aspectos como la tierra (Ámbito Jurídico, 2018).

³ Ver Ley 1922 de 2018, artículo 70.

⁴ Se recomienda consultar la Sentencia T-365 de 2018 (Corte Constitucional, 2018) en la que se juzgó a un excombatiente de la extinta guerrilla de las FARC (por sus siglas) al haber causado muerte violenta a un mayor de una comunidad indígena distinta a la que integraba antes de ser insurgente, por lo que implicó una integración de la justicia indígena de las comunidades involucradas, la jurisdicción transicional y la constitucional que dirimió esa controversia por vía constitucional.

a la necesidad de establecer una auténtica jurisdicción agraria comprendida por la existencia de un colegiado de jueces y magistrados expertos que se dediquen exclusivamente a dirimir este tipo de controversias.

El Estado colombiano se ha comprometido a establecer una solución que le permita dar respuesta a los conflictos que históricamente han afectado al campesinado. A través del Acuerdo de Paz el Gobierno se comprometió a poner en marcha una "nueva jurisdicción agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza, con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia y con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra".

La idea es crear una jurisdicción con ánimo de permanencia, con características propias a las dinámicas rurales, para reforzar los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Los principales destinatarios de esta jurisdicción agraria son los campesinos, indígenas y afrodescendientes. La Corte Constitucional ha afirmado que el campesinado es un sujeto de especial protección constitucional y que por eso tiene derecho a un tratamiento especial por parte del Estado, lo que abarca políticas públicas con enfoque diferencial, y por ende una justicia especializada que conozca las dinámicas rurales y cuente con un estatuto procesal integral para la intervención judicial.

III. Cifras

Los conflictos sobre la tierra son tres veces mayores en las zonas rurales que en las zonas urbanas: mientras que a nivel nacional el 0,1% de las personas que han experimentado un problema, desacuerdo, conflicto o disputa corresponden a problemas de propiedad, uso y tenencia de la tierra, en los centros poblados y rural disperso esta cifra corresponde a 0,3%⁽¹⁾.

"las personas a nivel nacional que experimentaron un problema de propiedad, uso y tenencia de la tierra y acudieron a una institución o entidad, reportaron que acudieron a diversas instituciones o entidades, pues no hay una entidad o institución típica a la que acudan las personas que presentan este problema. Estas personas recurrieron a las siguientes instituciones o entidades: abogado; alcaldías o gobernaciones; catastros; Instituto Geográfico Agustín Codazzi; Curadurías Urbanas o Ionjas; Defensoría del Pueblo; e inspección de Policía. Y, cero personas acudieron a juzgados o jueces"⁽²⁾.

Los procesos agrarios podrían alimentar de manera significativa el Fondo de Tierras, si se hiciera una gestión eficiente que cumpliera con las disposiciones contenidas en las Ley 160 de 1994 y en la Sentencia T 488 de 2014 de la Corte Constitucional que ordenó a la ANT la implementación de un plan nacional de clarificación de baldíos, ya que los mayores resultados logrados en la inclusión de hectáreas al Fondo de Tierras se tienen a partir de procesos de clarificación (93,7)[3]

Preocupa que el 81.5% de los procesos agrarios inventariados aún estén en la fase preliminar de solicitud de inicio de proceso (30.196 procesos de los 37.041 identificados), el otro 10% en conformación del expediente en apertura de trámite administrativo (etapa intermedia), y sólo el 3% está en etapa final que incluye los concluidos y los archivados definitivamente. No se tiene un plan para la atención de estos procesos, lo cual puede desencadenar en un rezago monumental que impactan 1.547.115 hectáreas aproximadamente que tienen el potencial de cumplir el 50% de la meta del Fondo de Tierras. Estamos ante un inventario de procesos en curso, más no de tierras disponibles en el Fondo. [4]

A nivel general el 93% de los procesos agrarios se adelantan bajo el DL 902, lo cual aumenta la urgencia de la creación de la jurisdicción agraria que debe entrar a conocer de la etapa judicial del procedimiento único de los procesos agrarios que adelanta la ANT y que deberían en un futuro alimentar el Fondo de Tierras, se tiene que los departamentos del país donde mayor se concentra la gestión son Boyacá (31.9%), Córdoba (12%) y Cundinamarca (9.8%). Esto reitera el hallazgo sobre la falta de focalización de la gestión institucional de la ANT respecto a las regiones priorizadas para la implementación del Acuerdo de Paz.[5]

Que el 41,7% de la gestión que debe alimentar al Fondo de Tierras a partir de procesos agrarios se centre en Boyacá y Cundinamarca confirma que la ANT muestra actuaciones agrarias ordinarias sin que se evidencien avancen la implementación del Acuerdo de Paz.[6]

Analizados los procesos agrarios que se concentran en los municipios PDET, se encontró que el 93,6% de los procesos agrarios que adelanta la ANT no coinciden con zonas priorizadas para la implementación del Acuerdo de Paz. Del 6,4% de los procesos agrarios adelantados en zonas PDET, el 2,2% se desarrollan en Alto Patía - Norte del Cauca y el 1% en Sur de Córdoba. Las restantes zonas PDET tienen una muy baja gestión de procesos agrarios. Un reto para la ANT y el MADR es el de culminar las bases de datos actuales e históricos de titulación de baldíos, procesos agrarios y predios del extinto Fondo Nacional Agrario - FNA y la reconstrucción, organización y digitalización de la documentación y de los expedientes que se conformaron con los trámites adelantados por el Incora y el Incoeder, que permitan un completo inventario de los predios baldíos en procesos agrarios que alimentan el Fondo de Tierras[7]

La efectividad en el trámite y cumplimiento de las decisiones en los procesos agrarios, será de las fuentes principales para que el Fondo de Tierras y su redistribución sea una realidad. Para ello, la ANT deberá hacer un plan riguroso de corto y mediano plazo que supere las falencias jurídicas, técnicas, operativas y de gestión y le permitan atender el 100% de los 37.041 procesos agrarios en curso.[8]

Con fundamento en las anteriores consideraciones, ponemos en consideración del honorable Congreso de la República este Proyecto de Ley que corresponde con las necesidades del campo colombiano.

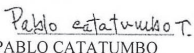
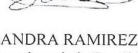
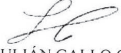

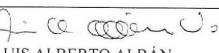

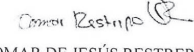
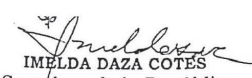
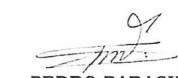
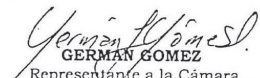
Relación de Posibles Conflictos de Interés

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de la creación de una norma general, por tanto, el beneficio no puede ser particular.

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

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

De los honorables congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	 IMELDA DAZA COTÉS Senadora de la República Partido Comunes
 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMAN GOMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes

Referencias:

- [1] DANE, 2020. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Información 2020 con periodo de referencia 2019.
- [2] DANE, 2020. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Información 2020 con periodo de referencia 2019.
- [3] PROCURADURIA 2021. Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz
- [4] PROCURADURIA 2021. Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz
- [5] PROCURADURIA 2021. Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz
- [6] PROCURADURIA 2021. Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz
- [7] PROCURADURIA 2021. Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz
- [8] PROCURADURIA 2021. Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 26 del mes Julio del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 56 Acto Legislativo N° _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H. S. Julián Gallo Cubillos, Pablo Catatumbo, Sandra Ramirez, Imelda Daza Cotes, Carlos Alberto Carreño, Luis Alberto Albán, Jairo Reinaldo Cala, Omar de Jesús Restrepo, Pedro Baracutad, Germán Gómez.

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 26 de Julio de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.056/22 Senado "**POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA JURISDICCION ESPECIAL AGRARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JULIAN GALLO CUBILLOS, PABLO CATATUMBO, SANDRA RAMIREZ, IMELDA DAZA COTES, H.R. CARLOS ALBERTO CARREÑO, LUIS ALBERTO ALBÁN, JAIRO RETNALDO CALA, OMAR DE JESÚS RESTREPO, PEDRO BARACUTADO, GERMAN GOMEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 26 DE 2022

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 55 DE 2022 SENADO

por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2022.</p> <p style="text-align: center;">POR MEDIO DEL CUAL SE DESARROLLA EL TRATAMIENTO PENAL DIFERENCIADO PARA PEQUEÑOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS QUE ESTÉN O HAYAN ESTADO VINCULADOS CON EL CULTIVO DE PLANTACIONES DE USO ILÍCITO Y LAS ACTIVIDADES DERIVADAS DE ESTE, DE ACUERDO CON LAS DISPOSICIONES DEL PUNTO 4.1.3.4 DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA Y EL ARTÍCULO 5 TRANSITORIO DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Para aquellos pequeños agricultores y agricultoras que de conformidad con el artículo sexto (6°) del Decreto Ley 898 de 2017, cumplen con los requisitos para acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito PNIS, u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, y se suscriban a éste hasta dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, se garantizará un tratamiento penal diferenciado.</p> <p>Artículo 2. El tratamiento penal diferenciado consistirá en la renuncia, por parte de la autoridad competente, al inicio y ejercicio de la acción penal, a la continuidad de dicha acción, a la extinción de la acción penal en su contra, a la extinción de la pena o la extinción de la acción de extinción de dominio, según sea el caso, por las conductas tipificadas en los artículos 376, 376, 377 y 382 de la ley 599 de 2000, por una sola vez, previa verificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del Programa, y cuyas conductas se refieran exclusivamente a alguna de las descritas en el Artículo 8.</p> <p>Artículo 3. La suscripción al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito se da por hecha en el caso de los agricultores y las agricultoras que, al momento de ser expedida esta Ley, hayan realizado acuerdos de sustitución voluntaria, y podrá realizarse en el caso de nuevas familias que se acojan al mismo, mediante un acta de compromiso individual o el documento que haga sus veces, en las que el beneficiario manifestará su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito o a reincidir en ello, así como a suspender cualquier tipo de relación con actividades asociadas al mismo.</p>	<p>Artículo 4. Durante los dos años siguientes a la suscripción del compromiso individual o el documento que haga sus veces, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito deberá verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte del beneficiario del Tratamiento Penal aquí previsto y comprobar la implementación efectiva del Programa. Dentro de este periodo las autoridades no podrán iniciar o continuar con el ejercicio de la acción penal por aquellos hechos que dieron origen a la suscripción del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y cumplir con los demás requisitos de la presente ley; si los hechos son posteriores a la suscripción del acta de compromiso o del documento que haga sus veces, y pueden ser constitutivos de una infracción penal, las autoridades no perderán su competencia o ejercicio de acción, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes, tras haber comprobado la efectiva implementación del Programa.</p> <p>Una vez cumplido el periodo de verificación y comprobado el pleno cumplimiento de los compromisos mutuos adquiridos en el marco del programa de sustitución voluntaria, se extinguirá la acción penal para procesados, la pena para condenados y la acción de extinción de dominio respecto de bienes de estos. En todos los casos se extinguirán los antecedentes judiciales de las bases de datos de quienes accedan al beneficio y cumplan el periodo de verificación.</p> <p>Artículo 5. Si se establece que durante el periodo de verificación la persona beneficiada con el tratamiento penal diferenciado ha incumplido sus compromisos unilateralmente el PNIS revocará el acta de compromiso o el documento que haga sus veces y no podrá suscribirse de nuevo. En tal caso, informará inmediatamente este hecho a las autoridades competentes para que inicien o continúen con el ejercicio de la acción penal cuando se trate de procesados, el cumplimiento de la pena para condenados y el proceso de extinción de dominio respecto de sus bienes.</p> <p>Artículo 6. No podrán acceder al tratamiento penal diferenciado aquellos financiadores de las plantaciones o cosechas que pertenezcan a una organización criminal, o que no cumplan con los requisitos para acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito PNIS, u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha.</p> <p>Tampoco será aplicable cuando el posible beneficiario esté siendo procesado o haya sido condenado por el delito del artículo 376 de la ley 599 de 2000 en concurso con otros delitos, salvo los contemplados en los artículos 376, 377 y 382, y cuyos hechos se refieran exclusivamente a alguna de las conductas descritas en el Artículo 8.</p>
--	---

Artículo 7. Para la verificación de los requisitos que permiten acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la entidad encargada de su implementación deberá corroborar, además de lo dispuesto en el artículo sexto (6°) del Decreto Ley 896 de 2017, (1) la relación económica existente entre las actividades vinculadas al cultivo y la subsistencia del núcleo familiar; (2) el tipo de plantas sembradas y; (3) el área de terreno con cultivos de uso ilícito, cuya extensión máxima será definida por las instancias para la ejecución del PNIS y las instancias territoriales de coordinación y gestión de este, en conjunto con las Asambleas Comunitarias que lo integran, de acuerdo a las características específicas del territorio, en un plazo no superior a 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

Artículo 8: Se entienden actividades vinculadas al cultivo de uso ilícito las realizadas por las siguientes personas:

- a. Amediero: Es aquel pequeño agricultor o agricultura que, previo acuerdo con quien ostenta alguna relación jurídica con el predio, realiza en dicho lugar, las actividades de cultivo, conservación o financiación de plantas o semillas de uso ilícito.
- b. Cuidandero: Es aquel pequeño agricultor o agricultura encargada de la guarda, protección y conservación de la plantación o sus semillas.
- c. Cultivador: Es aquel pequeño agricultor o agricultura que siembra el cultivo de uso ilícito en su finca y, en el caso de la coca, la transforma en pasta.
- d. Recolector: Es aquel pequeño agricultor o agricultura que vende su mano de obra para cosechar plantaciones de uso ilícito que no le pertenecen.
- e. Trabajadores domésticos: son aquellas personas que realizan labores de cuidado, sobre todo mediante la preparación de alimentos, a las demás personas intervinientes en las actividades vinculadas a los cultivos de uso ilícito, y cuyos ingresos dependen principalmente de esta actividad.

Artículo 9. Si el imputado, acusado o condenado beneficiario se encuentra privado de la libertad, la Fiscalía y la Procuraduría deberán solicitar al Juez de Control de Garantías, de Conocimiento o de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, según sea el caso, se ordene su libertad condicional o provisional, de inmediato. El imputado, acusado o condenado también podrá solicitarlo y la autoridad judicial podrá igualmente ordenarla de oficio. Los términos del proceso y la ejecución de la pena quedan suspendidos hasta cumplir satisfactoriamente con el periodo de verificación.

Artículo 10. Se priorizarán los casos de mujeres con cargas familiares sobre las demás solicitudes. Los funcionarios del Programa, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo

Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, dispondrán de programas de capacitación en temas de género para garantizar el acceso a los trámites y procedimientos previstos.

Artículo 11. La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación- CSIVI podrá realizar seguimiento a la aplicación de los beneficios penales y tratamiento diferenciado y sus efectos, consagrados en la presente ley.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes

 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMÁN GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes
--	--

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss. de la Ley 5ª de 1.992)
El día 26 del mes Julio del año 2022
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N° 55 Acto Legislativo N° con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HE Pablo Catatumbo, Sandra Ramirez Ibaño,
Julián Gallo Cubillos, Imelda Daza Cotes, He. Carlos
Alberto Carreño Main, y Omar Restrepo
SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Como su nombre lo indica, el presente proyecto es consecuencia directa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, particularmente de las disposiciones contenidas en el punto 4.1.3.4.

En el proceso de implementación del Acuerdo, al interior de la CSIVI se discutieron y consensuaron algunos contenidos relativos a los proyectos que se radicaron anteriormente y, sobre todo, a la exposición de motivos que hoy se mantienen vigentes. En consecuencia, parte de la argumentación que a continuación se expone, recoge los estudios y aportes que se hicieron en aquél entonces en la mencionada instancia. Con tal claridad se procede.

I. OBJETO DEL PROYECTO.

El Proyecto tiene por objeto crear mecanismos sociales y administrativos para brindar un tratamiento penal diferencial, transitorio y condicionado, a personas vinculadas a actividades relacionadas con el cultivo de plantaciones de uso ilícito, con el fin de aportar elementos para la construcción y consolidación de una Paz estable y duradera. En esa dirección, se crean herramientas que ofrecen alternativas dirigidas a reducir la judicialización, limitar el uso del encarcelamiento como retribución penal y disminuir el tiempo efectivo de privación de libertad de aquellos pequeños agricultores y agricultoras que de conformidad con el artículo sexto (6°) del Decreto Ley 896 de 2017, cumplan con los requisitos para acceder al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito, PNIS, u otros programas de Desarrollo Alternativo que pudieran ponerse en marcha, y se suscriban a éste hasta dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, que estén siendo procesados o hayan sido condenados, por los delitos tipificados en los artículos 375, 376, 377 y 382 de la Ley 599 de 2000.

Lo anterior responde también a la necesidad de adoptar una nueva política criminal en torno a la llamada "lucha contra las drogas", que no se dirija a la judicialización como medida primigenia, sino al perfeccionamiento de políticas que aporten a la reconciliación nacional, la reconstrucción del tejido social, el desarrollo económico y social del país; y, en este caso particularmente, de las comunidades afectadas por el fenómeno de los cultivos de uso ilícito.

II. Contextualización del proyecto de ley.

El Acuerdo Final logrado entre las FARC- EP y el Estado colombiano, refleja la intención de las partes de encontrar una solución al problema de las drogas ilícitas a partir de los componentes básicos de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos. Para contribuir con el propósito de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, en el acuerdo se pactó un tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores en aras de contribuir a la transformación económica y social de los territorios afectados por la problemática de las drogas ilícitas e intensificar la lucha contra los actores u organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Como lo reconoce el Acuerdo Final, la persistencia del problema de las drogas ilícitas, está ligada a la existencia de condiciones de pobreza y marginalidad, debilidades de la política estatal y la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que a su vez inciden en formas específicas de violencia que han atravesado, alimentado y financiado el conflicto armado interno. Aunque la política de lucha contra las drogas ejecutada en los últimos 30 años refleja algunos avances para enfrentar la problemática de las drogas ilícitas, como el desmantelamiento de bandas dedicadas al narcotráfico en toda su cadena (cultivo, producción, distribución y comercialización) y la erradicación considerable de hectáreas de plantaciones de uso ilícito; el fenómeno de las drogas ilícitas persiste en diferentes regiones del país. Esto demuestra que la política no ha logrado los resultados esperados.

A tono con la dificultad planteada, la presente ley pretende reorientar los esfuerzos de la política de lucha contra las drogas que venía implementándose hasta antes del Acuerdo Final, con el fin de adoptar medidas legislativas urgentes que respondan coherentemente a lo acordado entre el Gobierno Nacional y las FARC EP, de manera que se garantice la sostenibilidad del Acuerdo Final y se logre un tratamiento penal razonable y proporcionado para los pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito.

Para tales efectos, el sub-punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final (Solución al problema de las drogas ilícitas), señala lo siguiente:

"En el marco del fin del conflicto y en razón de su contribución a la construcción de la paz y al uso más efectivo de los recursos judiciales contra las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y a partir de una visión integral de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, que tiene un origen multicausal, incluyendo causas de orden social y con el fin de facilitar la puesta en marcha del PNIS, el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de

1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito. El Gobierno Nacional garantizará durante este año el despliegue del PNIS en todas las zonas con cultivos de uso ilícito para que se puedan celebrar los acuerdos con las comunidades e iniciará su implementación efectiva. El ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quienes son los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito. La manifestación voluntaria de renuncia al cultivo de uso ilícito y a la permanencia en dicha actividad, podrá darse de manera individual, o en el marco de acuerdos de sustitución con las comunidades. Este tratamiento podrá ser revocado por reincidencia en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivados. Se dará prioridad en la implementación a los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito".

A su vez, el sub-punto 6.1.9. (Prioridades para la implementación normativa), supone garantizar lo siguiente:

"El Acuerdo Final se incorporará conforme a las normas constitucionales. De forma prioritaria y urgente se tramitarán los siguientes proyectos normativos conforme al procedimiento establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016 o mediante otro Acto legislativo en caso de que el anterior procedimiento no estuviera vigente:

"Ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con los cultivos de uso ilícito, cuando los condenados o procesados sean campesinos no pertenecientes a organizaciones criminales, (...)"

Así mismo, el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, señaló lo siguiente:

"(...) La ley reglamentará el tratamiento penal diferenciado a que se refiere el numeral 4.1.3.4. del Acuerdo Final en lo relativo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, y determinará, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de conservación y financiamiento de plantaciones (artículo 375 del Código Penal), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 del Código Penal) y destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 del Código Penal) cometidos por las personas respecto de quienes la JEP tendría competencia" (...).

Atendiendo lo anterior, el acto legislativo incorpora a la Constitución Política una nueva renuncia al ejercicio de la acción penal, a la extinción de la acción penal y extinción de la sanción penal, de acuerdo a lo previsto en el punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final de la Habana. Dicho punto contempla dos condiciones particulares para el tratamiento penal diferencial: (i). La suscripción de un compromiso de renuncia a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito; y (ii). Acogerse al Programa de Sustitución de Plantaciones de Uso Ilícito que adopte el Gobierno Nacional.

En desarrollo de lo anterior, la presente ley reglamentará el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, con el fin de permitir que la renuncia a la acción penal, la extinción de la acción penal y la extinción de la sanción penal prevista en el punto 4.1.3.4. del Acuerdo Final, pueda aplicarse a las situaciones enunciadas en dicho acto legislativo relacionada con las plantaciones de cultivos de uso ilícito.

III. JUSTIFICACIÓN

El Acuerdo de Paz plantea como uno de sus puntos fundamentales para la consolidación de una Paz estable y duradera, encontrar una solución al problema de las drogas ilícitas, entre otras cosas, a partir de los componentes básicos de la sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos. Para contribuir con el propósito de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, en el Acuerdo se pactó un tratamiento penal diferencial para pequeños agricultores y agricultoras vinculados al cultivo, en aras de contribuir a la transformación económica y social de los territorios afectados por la problemática de las drogas ilícitas e intensificar la lucha contra los actores u organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Como lo plantea el Acuerdo Final, la persistencia del problema de las drogas de uso ilícito, está ligado a la existencia de condiciones de pobreza y marginalidad, debilidades de la política social estatal y a la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que a su vez inciden en formas específicas de violencia que han atravesado, alimentado y financiado el conflicto armado interno. En ese contexto, en 30 años de la llamada "guerra contra las drogas", esta ha demostrado su rotundo fracaso, pese a que anualmente el Estado colombiano destina en ella más de 1 billón de pesos, sin incluir los gastos de seguridad y defensa¹.

En consecuencia con ello, el proyecto pretende aportar elementos tendientes a reorientar los esfuerzos de tal política, con el fin de adoptar medidas legislativas urgentes que respondan coherentemente a lo acordado entre el Estado de Colombia y las FARC EP, de manera que se garantice la sostenibilidad del Acuerdo Final y se logre un tratamiento penal razonable y proporcionado para los pequeños agricultores y agricultoras vinculados a estas plantaciones.

Los cultivos de uso ilícito en los territorios o zonas afectados trascienden el hecho de economías o actividades productivas fuera de la legalidad. La adecuación de estas zonas se genera por la confluencia de una serie de factores asociados en su mayoría a componentes sociales y económicos que contribuyen a presionar la vinculación de la población a este tipo de dinámicas, por la confluencia de situaciones de vulnerabilidad como

la indigencia, marginalidad, analfabetismo, baja escolaridad, falta de empleo y desarrollo, entre otras.

Ahora bien, según el último Informe de Monitoreo de Territorios Afectados con Cultivos Ilícitos 2019, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, del total de cultivos de coca en el territorio nacional, aproximadamente el 81% se concentra en sólo 5 departamentos: Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Cauca y Caquetá, y aproximadamente el 44% del área sembrada se concentra en diez municipios de los primeros cuatro departamentos referidos. Según el anterior informe publicado por el SIMCI (2018), el 33% de los cultivos de uso ilícito se encuentra en zonas ubicadas a más de 10km de cualquier centro poblado.

Según el informe recientemente publicado, estos fueron los 10 primeros:

Municipio	Departamento
Tibú	Norte de Santander
Tumaco	Nariño
Puerto Asís	Putumayo
El Tambo	Cauca
Sardinata	Norte de Santander
El Charco	Nariño
El Tarra	Norte de Santander
Orito	Putumayo
Tarazá	Antioquia
Barbacoas	Nariño

Existe cada vez mayor consenso en torno a que si las políticas y su implementación en las zonas de producción ilícita no modifican las condiciones económicas y sociales del territorio afectado, los cultivos de uso ilícito se mantendrán y se incrementarán con impactos negativos en el mediano y largo plazo.

En efecto, en la pasada legislatura se llevó a cabo una Audiencia Pública con organizaciones campesinas en el marco de la discusión del proyecto presentado en ese entonces, cuyos planteamientos son plenamente vigentes. Una de las ponencias consideró: "ratificamos, nuevamente, que los campesinos y las FARC hemos cumplido, por ende, exigimos al Gobierno Nacional y al congreso la no penalización del pequeño cultivador, que como parte del primer eslabón de la cadena de producción es quien menos beneficio recibe

¹ INFORME DE GESTIÓN -Fundación Ideas para la Paz 2017

y adicionalmente, la excarcelación de pequeños cultivadores que con anterioridad a la vigencia de la ley que se expida hayan sido juzgados o procesado por el sistema penal.

Nosotros consideramos, que más allá que resultados en cifras, necesitamos el cumplimiento de salidas integrales como un verdadero trato diferencial no para los "criminales" sino para el campesinado, que le permita vivir en la legalidad, un trato de dignidad con opciones reales de sostenibilidad económica y social.

Adicionalmente, la ley también debe incluir a aquellas personas que intervienen en el ámbito de la producción como trabajadores agrícolas, recolectores, obreros en el proceso de transformación de la hoja en pasta base, mujeres que prestan sus servicios de preparación de alimentos y otras labores domésticas y pequeños transportistas, pues se trata de actores que participan en el escenario de producción y de relaciones locales de mercado como sujetos de economías de subsistencia, comúnmente definidas como economías familiares y en su mayoría en condiciones de pobreza y de vulnerabilidad.²

III.I Necesidad de implementar estrategias integrales en la solución al problema de las drogas ilícitas.

Las situaciones de vulnerabilidad enunciadas anteriormente, se han exacerbado debido a las políticas basadas en el uso de la fuerza y el uso del derecho penal para combatir los problemas relacionados a las drogas de uso ilícito. Esto ha ocasionado impactos sociales y ambientales que agravan las condiciones de marginalidad de las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito.

Según datos de su Dirección, a 31 de diciembre de 2020 se habían inscrito 99.077 familias al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, PNIS; entre las que se encuentran cultivadores de ilícitos, campesinos que no tienen cultivos ilícitos, pero se encuentran en zonas afectadas por el fenómeno; y recolectores que venden su mano de obra en los cultivos ilícitos. De estas, 41.911 (42% aproximadamente) no habían recibido ningún beneficio hasta entonces. Además de ello, la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana -COCCAM- denunció que al 31 de diciembre de 2018, 47 miembros de su organización fueron víctimas de muertes violentas.

En contraste, según Informe Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, los agricultores y agricultoras inscritos en el Programa han cumplido sus compromisos de sustitución voluntaria en un índice del 90%.

Ahora bien, es urgente y necesario el diseño de estrategias integrales para que las comunidades campesinas puedan desarrollar economías lícitas bajo un entorno institucional que permita reducir los riesgos que implican para el cultivador estar bajo la

² TRATAMIENTO PENAL DIFERENCIADO: EL CAMINO HACIA LA SUSTITUCIÓN REAL DE LOS CULTIVOS DE USO ILÍCITO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ CON JUSTICIA SOCIAL. COMPONENTE CNR FARC EN EL PNIS. Gaceta 419 de 2019.

dinámica de una economía ilícita, es decir, al lado de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, es necesario, tal como está contemplado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, garantizar el acceso de los campesinos a la tierra, formalizar la tenencia de la misma, la construcción de infraestructura social, como vías de penetración que permitan vincular esos territorios al mercado nacional; así como fortalecer la seguridad humana territorial, la garantía de derechos en el acceso a justicia, educación, vivienda y salud, y la provisión de bienes y servicios que permitan el progreso económico y el bienestar de la población.

Por tal razón, el compromiso actual del Estado se debe basar en modificar las condiciones que favorecen la existencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales con control territorial, como la minería ilegal y la explotación ilícita de maderas, entre otras. De otro lado, se promueve un enfoque de política de droga, orientado a desarticular las estructuras de criminalidad organizada; control efectivo a los incentivos económicos del narcotráfico y aumentar la capacidad del Estado para fortalecer la actividad operacional primordialmente en la ubicación y desarticulación de centros o complejos de producción de mayor valor agregado que hacen parte de la cadena intermedio-superior de la producción, relacionada con los puntos o actores estratégicos del mercado.

III.II Judicialización de pequeños agricultores y agricultoras.

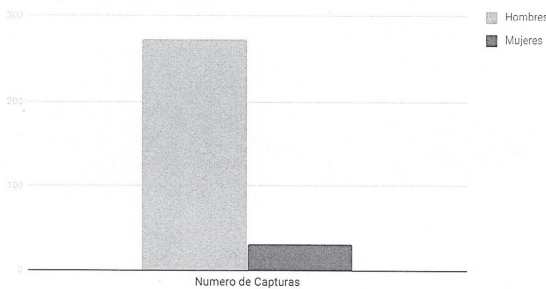
A pesar de las distintas políticas de mano dura implementadas y los altos recursos invertidos para enfrentar la problemática de las drogas, los resultados no han alcanzado los logros esperados en términos de reducción de la demanda y oferta de estupefacientes; prueba de ello, es que las estructuras criminales se han fortalecido y transformado ante los diversos retos del mercado y el encarcelamiento ha afectado principalmente a pequeños cultivadores, pequeños expendedores y consumidores, que son reconocidos como los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico.

En efecto, a pesar de las penas impuestas y sus aumentos reiterados, el encarcelamiento no ha tenido impacto alguno en la reducción de los cultivos ilícitos, pero sí ha afectado a uno de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, como son las familias campesinas que se encuentran relacionadas con el cultivo de plantas de uso ilícito y sus actividades conexas.

El comportamiento de las capturas por el delito de Conservación y financiación de plantaciones del año 2005 a 2018, muestra que para el año 2009 se presentó un alza considerable comparada con los otros años, consistente en 901 capturas, tendencia que disminuyó notablemente en los años posteriores. Si bien no se tiene certeza sobre la causa de este aumento, por lo regular estos picos responden a políticas coyunturales que a un verdadero aumento en la comisión del delito.

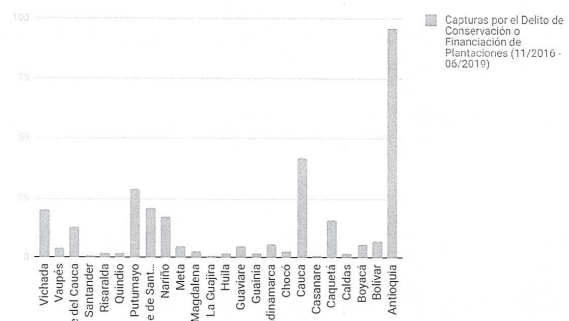
Entre noviembre de 2016 y junio de 2019 se reportaron 306 capturas por el delito de conservación o financiación de plantaciones, de las cuales 253 se presentaron en desarrollo de operativos que permitieron adelantar las capturas en flagrancia. Del total de personas capturadas (306), el 95% fueron hombres (275) y el 5% (31) mujeres.

Capturas con ocasión de la aplicación del artículo 375 del código penal (11/2016 - 06/2019)



- Capturas por Conservación y financiación de plantaciones, Art (375. C.P), por departamento. 11/2016-06/2019.

La mayor parte de las capturas ocurridas entre noviembre de 2016 y junio de 2019, se presentaron en el departamento de Antioquia (96 capturas), seguido del Cauca (42), Putumayo (29), Norte de Santander (21), Vichada (20), Nariño, Caquetá y Valle del Cauca.

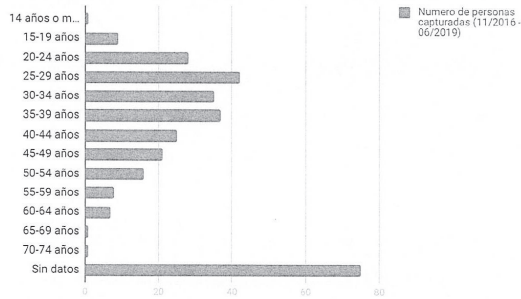


Fuente: Fiscalía General de la Nación

- Rangos etarios capturas por Conservación o financiación de plantaciones Art.375 C.P. 11/2016-06/2019

Con respecto a los rangos etarios, se tiene que de las 306 personas capturadas entre noviembre de 2016 y junio de 2019, 1 era menor de edad en el momento de la captura; 9 tenían entre 15 y 19 años; 28 tenían entre 20 y 24 años; 42 entre 25 y 29 años. 35 entre 30 y 34 años; y 37 entre 35 y 39 años.

Rango etario personas detenidas art. 375 Código Penal



Fuente: Fiscalía General de la Nación

III.III Renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o extinción de la pena.

Dentro del marco del fin del conflicto, se contempla la necesidad de reconocer tratamiento penal diferenciado a los pequeños cultivadores que estén o hayan estado vinculados al delito de conservación o financiación de plantaciones, bajo un enfoque de derechos humanos y género, que promueva la implementación de planes integrales de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito con el potencial para superar las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades afectadas por dicha actividad ilícita.

Como se señaló en el proyecto de ley, la renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o la extinción de la pena planteada en el Acto Legislativo 01 de 2017, creó un marco constitucional que permite un tratamiento penal diferenciado para los delitos ordinarios referidos en el Acuerdo Final que no están en el ámbito de aplicación de los mecanismos de justicia transicional y que por su influencia y conexión con el conflicto armado interno y la relación con la actividad que el grupo armado al margen de la ley desarrollaba en determinado territorio, merecen un tratamiento diferenciado en el marco de la política y justicia transicional del Estado, como es el caso de los delitos cometido por los pequeños cultivadores.

Para reconocer un tratamiento penal diferenciado a las personas responsables del delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382, cuando se trate de pequeños agricultores, la aplicación del artículo 5 transitorio del citado Acto Legislativo, requiere de la implementación de una estrategia de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito que en un contexto de reconciliación y fomento de la productividad en las regiones que históricamente han sido afectadas por cultivos de uso ilícito, contribuya a reducir los efectos negativos que sobre las comunidades o familias campesinas pueden generar las medidas judiciales de carácter penal, en especial los efectos que se desprenden del principio de oportunidad del artículo 250 constitucional y la utilización de las medidas privativas de la libertad previstas en la Ley 599 de 2000 y 906 de 2004.

La importancia de la aplicación del tratamiento penal diferenciado a partir de la estrategia enunciada, radica en la pretensión de intervención del Estado en zonas altamente vulnerables, lo cual requiere de una oferta institucional integral que fomente la productividad y la generación de ingresos de carácter lícito. Con todo lo anterior, reconocer que el cultivador o su núcleo familiar no se lucran en gran medida del cultivo de plantaciones de uso ilícito y que sus conductas dependen en gran medida de la desatención o de las dificultades que trae consigo el aislamiento de los servicios básicos que trajo consigo el conflicto armado; sugiere para el Estado la aplicación de políticas dirigidas al fortalecimiento de los territorios afectados, la reducción de los daños derivados del tratamiento penal y redirigir los esfuerzos institucionales hacia la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

En esa dirección, conscientes de que la política criminal del Estado debe mantener criminalizado el delito de cultivo o conservación de plantaciones previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 conforme a las convenciones internacionales ratificadas por Colombia³, es necesario flexibilizar la judicialización de los responsables del delito previsto en el artículo 375 de la 599 de 2000 y a algunas de las conductas descritas en los artículos 376, 377 y 382, cuando se trate de pequeños agricultores, de manera que la respuesta primigenia del Estado frente a los pequeños agricultores y agricultoras de plantaciones de uso ilícito, se convierta en la aplicación de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y no la utilización de las medidas privativas de la libertad.

³ Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, artículo 22 y Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988, artículo 3.

DECLARACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado "No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"⁴

De los honorables congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Bricio de Valencia).

 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes
 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMAN GOMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 26 del mes Julio del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 55 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H. Sr. Pablo Catatumbo Torres, Senadora Ibañez,

Julián Gallo Cubillos, H. Sr. Carlos Alberto Carreño

y otros si mas.

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 26 de Julio de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.055/22 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE DESARROLLA EL TRATAMIENTO PENAL DIFERENCIADO PARA PEQUEÑOS AGRICULTORES Y AGRICULTORAS QUE ESTÉN O HAYAN ESTADO VINCULADOS CON EL CULTIVO DE PLANTACIONES DE USO ILÍCITO Y LAS ACTIVIDADES DERIVADAS DE ESTE, DE ACUERDO CON LAS DISPOSICIONES DEL PUNTO 4.1.3.4 DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA Y EL ARTÍCULO 5 TRANSITORIO DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JULIAN GALLO CUBILLOS, SANDRA RAMIREZ, PABLO CATATUMBO, IMELDA DAZA COTES, H.R. CARLOS ALBERTO CARREÑO, LUIS ALBERTO ALBAN, JAIRO REINALDO CALA, OMAR DE JESUS RESTREPO, PEDRO BARACUTADO, GERMAN GOMEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 26 DE 2022

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 57 DE 2022 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 68a de la Ley 599 de 2000, se adicionan y modifican los artículos 307, 307a, 308, y se elimina el artículo 310 de la Ley 906 de 2004, y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NO. ____ DE 2021 SENADO</p> <p>"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 68A DE LA LEY 599 DE 2000, SE ADICIONAN Y MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 307, 307A, 308, Y SE ELIMINA EL ARTÍCULO 310 DE LA LEY 906 DE 2004 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DECRETA:</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO 1. DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 68A de la Ley 599 de 2000, que trata sobre la "Exclusión de los Beneficios y Subrogados Penales", así como también busca modificar y adicionar los artículos 307, 307A, 307, y eliminar el artículo 310 de la Ley 906 de 2004, que desarrollan lo concerniente a las: "Medidas de Aseguramiento".</p> <p>ARTÍCULO 2º. Modificar y adicionar el inciso primero del literal B, así como eliminar el párrafo 2º del artículo 307 de la Ley 906 de 2004. El cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 307. MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO. Son medidas de aseguramiento:</p> <p>A. Privativas de la libertad</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Detención preventiva en establecimiento de reclusión. 2. Detención preventiva en la residencia señalada por el imputado, siempre que esa ubicación no obstaculice el juzgamiento; <p>B. No privativas de la libertad</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La obligación de someterse a un mecanismo de vigilancia electrónica. 2. La obligación de someterse a la vigilancia de una persona o institución determinada. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. La obligación de presentarse periódicamente o cuando sea requerido ante el juez o ante la autoridad que él designe. 4. La obligación de observar buena conducta individual, familiar y social, con especificación de la misma y su relación con el hecho. 5. La prohibición de salir del país, del lugar en el cual reside o del ámbito territorial que fije el juez. 6. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o lugares. 7. La prohibición de comunicarse con determinadas personas o con las víctimas, siempre que no se afecte el derecho a la defensa. 8. La prestación de una caución real adecuada, por el propio imputado o por otra persona, mediante depósito de dinero, valores, constitución de prenda* o hipoteca, entrega de bienes o la fianza de una o más personas idóneas. 9. La prohibición de salir del lugar de habitación entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a.m. <p>El juez podrá imponer una o varias de estas medidas de aseguramiento, conjunta o indistintamente, según el caso, adoptando las precauciones necesarias para asegurar su cumplimiento. Si se tratare de una persona de notoria insolvencia, no podrá el juez imponer caución prendaria.</p> <p>Las medidas de aseguramiento privativas de la libertad sólo podrán imponerse de manera excepcional conforme a los requisitos establecidos en el artículo 308.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo modificado por el artículo 1 de la Ley 1786 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo lo previsto en los párrafos 2o y 3o del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad no podrá exceder de un (1) año. Cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), dicho término podrá prorrogarse, a solicitud del fiscal o del apoderado de la víctima, hasta por el mismo término inicial. Vencido el término, el Juez de Control de Garantías, a petición de la Fiscalía, de la defensa o del apoderado de la víctima podrá sustituir la medida de aseguramiento privativa de la libertad de que se trate, por otra u otras medidas de aseguramiento no privativas de la libertad de que trata el presente artículo.</p>
--	---

En los casos susceptibles de prórroga, los jueces de control de garantías, para resolver sobre la solicitud de levantamiento o prórroga de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, deberán considerar, además de los requisitos contemplados en el artículo 308 del Código de Procedimiento Penal, el tiempo que haya transcurrido por causa de maniobras dilatorias atribuibles a la actividad procesal del interesado o su defensor, caso en el cual dicho tiempo no se contabilizará dentro del término máximo de la medida de aseguramiento privativa de la libertad contemplado en este artículo.

ARTÍCULO 3º. Modificar y adicionar el artículo 307A de la Ley 906 de 2004. El cual quedará así:

ARTÍCULO 307A. TÉRMINO DE LA DETENCIÓN PREVENTIVA. <Artículo adicionado por el artículo 23 de la Ley 1908 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se trate de delitos cometidos por miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados, el término de la medida de aseguramiento privativa de la libertad no podrá exceder de un (1) año. Vencido el término anterior sin que se haya emitido sentido del fallo, se sustituirá la medida de aseguramiento por una no privativa de la libertad que permita cumplir con los fines constitucionales de la medida en relación con los derechos de las víctimas, la seguridad de la comunidad, la efectiva administración de justicia y el debido proceso.

La sustitución de la medida de aseguramiento por una no privativa de la libertad deberá efectuarse en audiencia ante el juez de control de garantías. La Fiscalía establecerá la naturaleza de la medida no privativa de la libertad que procedería, presentando los elementos materiales probatorios o la información legalmente obtenida que justifiquen su solicitud.

PARÁGRAFO. La solicitud de revocatoria para miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados sólo podrá ser solicitada ante los jueces de control de garantías de la ciudad o municipio donde se formuló la imputación y donde se presentó o deba presentarse el escrito de acusación.

ARTÍCULO 4º. Eliminar el numeral 2º y **Modificar** el parágrafo 1º del artículo 308 de la Ley 906 de 2004. El cual quedará así:

ARTÍCULO 308. REQUISITOS. El juez de control de garantías, a petición del Fiscal General de la Nación o de su delegado, decretará la medida de aseguramiento cuando de los elementos materiales probatorios y evidencia física recogidos y asegurados o de la información obtenidos legalmente, se pueda inferir

razonablemente que el imputado puede ser autor o partícipe de la conducta delictiva que se investiga, siempre y cuando se cumpla alguno de los siguientes requisitos:

1. Que la medida de aseguramiento se muestre como necesaria para evitar que el imputado obstruya el debido ejercicio de la justicia.
2. Que resulte probable que el imputado no comparecerá al proceso o que no cumplirá la sentencia.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo adicionado por el artículo 2 de la Ley 1760 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> La calificación jurídica provisional contra el procesado no será, en sí misma, determinante para inferir el riesgo de obstrucción de la justicia y la probabilidad de que el imputado no comparezca al proceso o de que no cumplirá la sentencia. El Juez de Control de Garantías deberá valorar de manera suficiente si en el futuro se configurarán los requisitos para decretar la medida de aseguramiento, sin tener en consideración exclusivamente la conducta punible que se investiga. Se deberá establecer también si el imputado tiene sentencias condenatorias vigentes por delito doloso o preterintencional o si es beneficiario de mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad.

ARTÍCULO 5º. Eliminar el artículo 310 de la Ley 906 de 2004.

ARTÍCULO 6º. Modificar el artículo 68A de la Ley 599 de 2000. El cual quedará así:

ARTÍCULO 68A. EXCLUSIÓN DE LOS BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES. <Artículo modificado por el artículo 32 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> No se concederán; la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

<Inciso modificado por el artículo 6 de la Ley 1944 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la

Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; lavado de activos; violencia intrafamiliar; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácidos y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; trata de personas desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; enriquecimiento ilícito de

particulares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, enunciado en el inciso tercero del artículo 376; evasión fiscal.

Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de la sustitución de la detención preventiva y de la sustitución de la ejecución de la pena en los eventos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

PARÁGRAFO 1o. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este Código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 38G del presente Código.

PARÁGRAFO 2o. Lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo no se aplicará respecto de la suspensión de la ejecución de la pena, cuando los antecedentes personales, sociales y familiares sean indicativos de que no existe la posibilidad de la ejecución de la pena.

ARTÍCULO 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara

 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes
 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMÁN GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes

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

El día 26 del mes Julio del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley N.º 57 Acto Legislativo N.º _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.º Julián Gallo Cubillos, Pablo Catatumbo, Sandra Ramirez, Imelda Daza Cotes, H.º Luis D. Albán, Jairo Cala, Carlos Alberto Carreño, Omar de Jesús Restrepo, Pedro Baracutado, Germán Gómez.

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos se desarrollará en el siguiente orden: (i). Se realizarán unas consideraciones generales en cuanto al objetivo, (ii) El contexto que origina el proyecto de ley; (iii). Sobrepoblación Carcelaria – Jurisprudencia; (iv) Medidas de Aseguramiento; y (vi). Subrogados Penales.

I. Objetivo:

El objetivo del proyecto de ley, es adicionar, modificar y eliminar de la normativa actual que regula las medidas de aseguramiento y la exclusión de subrogados penales, elementos descritos en la norma que conllevan a que la decisión de imposición o no de la misma, dependan única y exclusivamente de la discrecionalidad del juez.

Asimismo, se observa que el Fiscal en su rol de ente acusador, al solicitar o no al juez la imposición de la medida de aseguramiento, basa su petición en presupuestos legales, constitucionales y aporta elementos de juicio que pueden viciar el proceso penal; al generar decisiones que afectan de forma directa derechos constitucionales, en particular, el de la libertad, desnaturalizando de esta manera la finalidad de las medidas de aseguramiento, puesto que, las mismas tienen un carácter excepcional y dicha intervención de la Fiscalía y la decisión del juez, terminan constituyéndose en un juicio de responsabilidad previo a que el procesado (a) haya sido vencido en juicio, vulnerando de forma flagrante el principio de presunción de inocencia.

En igual sentido ocurre con los subrogados penales, puesto que si se tiene en cuenta que los mismos son medidas sustitutivas a las penas principales, la discusión aquí suele centrarse, entre el cumplimiento de los fines y funciones de la pena con el derecho fundamental de la libertad, evidenciando que si bien la norma contempla dichas opciones en favor del condenado (a), los administradores de justicia terminan por no otorgarlas.

subjetivos establecidos por el legislador. Lo anterior, debe cumplir con la finalidad de disminuir la población carcelaria como política criminal del Estado.

III. Sobrepoblación Carcelaria – Jurisprudencia:

La crisis carcelaria y penitenciaria, ha generado que la Corte Constitucional desde el año 1998, haya declarado el Estado de Cosas Inconstitucionales –ECI- a través de la **Sentencia T-153 de 1998**, en donde se indicó que las cárceles en Colombia se caracterizan por el hacinamiento, deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el predominio de la violencia, extorsión, corrupción, carencia de oportunidades y medios que permitan la resocialización de las personas privadas de la libertad. Por lo que, en consecuencia, indicó la Corte que dichas situaciones configuran un Estado de Cosas Inconstitucionales –ECI-, que vulneran los derechos fundamentales –dignidad humana, vida e integridad personal, entre otros-, de los reclusos (as) y que evidencia una transgresión de las Leyes y de la Constitución.

Posteriormente, en **sentencia T-388 de 2013**, expresó la Corte Constitucional, que la política criminal, encontró dificultades y limitaciones estructurales a lo largo de todas sus etapas, especialmente, la política carcelaria, puesto que existe un excesivo castigo penal, lo cual, desencadena en una alta demanda de cupos para la privación de la libertad en condiciones que terminan no siendo constitucionalmente razonables e insostenibles para el Estado.

Por lo tanto, precisó que los establecimientos penitenciarios y carcelarios deben garantizar la reinserción social de aquellas personas marginadas y excluidas socialmente por su condición socioeconómica que se encuentren privadas de la libertad, sin importar si son condenadas o sindicadas.

Ulteriormente, en providencia **T-762 de 2015**, precisó entre varias cosas, que las causas del hacinamiento carcelario y penitenciario son variadas y tienen relación con el manejo que a nivel histórico se le ha dado a la política criminal en Colombia.

Resaltó la Corte Constitucional, que la política criminal en Colombia dejó a un lado, el fin resocializador de la pena privativa de la libertad e indicó que el sistema previsto para su ejecución se encuentra en una profunda crisis humanitaria, por lo que precisó que las entidades estatales deben retomar la resocialización¹ como su

¹ Entendida como "asignar a la ejecución de las penas y medidas privativas de libertad una misma función correctora y aún de mejora del delincuente" MUÑOZ CONDE, Francisco, "La resocialización del delincuente. Análisis y crítica de un mito", en "Doctrina Penal: Teoría y práctica de las ciencias penales", 1979: Vol 2 (5/8), Buenos Aires, Página 625.

Lo anterior, permite evidenciar que las decisiones asumidas por el Estado frente a su política criminal, repercuten en la alta incidencia en crímenes, conflicto armado, sobrepoblación carcelaria y hoy en día en la agudización de la crisis debido a la pandemia del CoVid-19.

II. Contextualización del Proyecto:

De conformidad con el artículo 250 de la Constitución Política, la Fiscalía General de la Nación deberá dar trámite a la acción penal y llevar a cabo la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que llegue a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen su posible existencia. Así las cosas, no podrá suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado.

Además de lo anterior, la Fiscalía deberá solicitar la imposición de la medida de aseguramiento, teniendo como derrotero el elemento objetivo, pues según lo expresamente estipulado en la norma, la misma solo será con la finalidad de conseguir: (i) la comparecencia de los imputados al proceso penal; (ii) la conservación de la prueba; (iii) y la protección a la comunidad, en especial, las víctimas.

Lo expuesto, toda vez que, la libertad de las personas de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 28 y 29 de la Constitución Política, es el parámetro con el que debe adelantarse el proceso penal y su **restricción debe ser de carácter excepcional**, esto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 295, 306 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), así como debe estar sustentada con los suficientes elementos de conocimiento para ser argumentada y demostrar la urgencia de su imposición.

Por su parte, los subrogados penales en Colombia son las medidas por las cuales se puede sustituir una pena privativa de la libertad, los mismos son entendidos como un derecho que tiene el condenado (a) y deben ser otorgados en los casos en los que se pueda verificar el cumplimiento de los requisitos de orden objetivos y

enfoque principal, la cual busca, como lo han indicado grandes teóricos del Derecho Penal contemporáneo, la "repersonalización", "reindividualización" y "reincorporación" del delincuente, a la par que se le brinda un trato humano y lo menos dgradante posible.

Se hizo referencia, además, que debe tenerse presente el principio del derecho penal como última ratio, es decir, debe minimizarse el poder punitivo y, en consecuencia, las entidades estatales, están en la obligación de desarrollar políticas serias de prevención y/o reducción de la delincuencia y la criminalidad.

IV. Medidas de Aseguramiento:

La Ley 906 de 2004, estableció que la Fiscalía a través de sus delegados debe sustentar ante los Jueces de Control de Garantías las causales para solicitar y posteriormente imponer la medida de aseguramiento, garantizando: (i) Que el imputado no obstruirá el debido ejercicio de la justicia o que constituye peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima, o que no comparecerá al proceso o no cumplirá la sentencia.

En la reforma constitucional referida en el Acto Legislativo 03 de 2002, el proceso penal sentó las bases a través de las cuales surgió el proceso penal con tendencia acusatoria, con ella, dando creación a la figura del Juez de Control de Garantías, quien para poder proceder a la imposición de la medida de aseguramiento debe necesariamente analizar las finalidades que persigue la medida que tiene carácter provisional.

La Corte Constitucional en sentencia C-469 de 2016 describió los cambios que introduce el Acto Legislativo:

"Prevé que el juez de control de garantías podrá decretar medidas que garanticen (xiv.i) la comparecencia de los imputados al proceso penal, es decir, evitar la fuga o contumacia del procesado y asegurarse así el cumplimiento de una eventual sentencia condenatoria (xiv.ii) la conservación de la prueba y evitar la obstrucción del proceso en general, y (xiv.iii) la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas, objetivo fundado en la prevalencia del interés general y fines esenciales del Estado como el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes constitucionales, el aseguramiento de la convivencia pacífica, entre otros".²

² <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-469-16.htm>.

Frente a la protección ante un peligro para la comunidad, su desarrollo legal se encuentra dispuesto en el artículo 310 de la Ley 906 de 2004 y modificado por la

Ley 1760 de 2015, contemplando además de la gravedad y modalidad de la conducta punible, una serie de circunstancias de las cuales se pueda inferir que la libertad de una persona imputada resulta ser un peligro para la comunidad.

Sin embargo, a pesar del desarrollo constitucional y legal que sobre el particular se tiene, dicha finalidad puede ser contraria a la normatividad internacional existente, con especial énfasis en lo señalado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)³, dado que esto no resulta ser más que un análisis de culpabilidad y de personalidad que vulnera flagrantemente la presunción de inocencia.

Lo anterior, no es otra cosa que utilizar al sujeto para justificar los fines esenciales del Estado, amparados en el interés general, pero en detrimento de las garantías procesales y la presunción de inocencia.

Así las cosas, cuando se analizan los derechos fundamentales a la libertad personal y a la presunción de inocencia de cara a lo expresado y normado por la CADH, la CIDH, se encuentra, que la imposición de la medida de aseguramiento está asociada a la probabilidad y ejecución de nuevos delitos y a la protección de la comunidad. En general, la decisión debe estar sujeta a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, pero esto, siempre que la probabilidad de reincidencia en la comisión de conductas punibles sea rea, no inferida por el ente encargado de la persecución penall.

Dicho lo anterior, resulta negativo para las personas que se encuentran siendo investigadas, que desde la etapa preliminar del procedimiento penal, sean señaladas (os) como un peligro para la comunidad, puesto que sus garantías y derechos, se ven vulnerados a través de la utilización de criterios culpabilizantes y circunstancias que atentan directamente la presunción de inocencia con la que cuentan las personas investigadas.

La Corte IDH, ha señalado:

³ Sobre la presunción de inocencia, revisar, entre otros: Caso Cantonal Benavides Vs. Perú (2000), Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México (2010), Caso Zegarra Marín Vs. Perú (2017)

"(...) las características que debe tener una medida de detención o prisión preventiva para ajustarse a las disposiciones de la Convención Americana: (a) Es una medida cautelar y no punitiva: debe estar dirigida a lograr fines legítimos y razonablemente relacionados con el proceso penal en curso. No puede convertirse en una pena anticipada ni basarse en fines preventivos-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena.

De conformidad con lo indicado, no es suficiente con que sea legal; además, es necesario que no sea arbitraria, lo cual implica que la ley y su aplicación deben respetar los requisitos siguientes: (a) Finalidad compatible con la Convención: la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad debe ser compatible con la Convención (supra párr. 311.a). La Corte ha indicado que "la privación de libertad del imputado no puede residir en fines preventivo-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena, sino que sólo se puede fundamentar (...) en un fin legítimo, a saber: asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia". En este sentido, la Corte ha indicado reiteradamente que las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva. Asimismo, ha destacado que el peligro procesal no se presume, sino que debe realizarse la verificación del mismo en cada caso, fundado en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto. (...)".⁴(Subrayas fuera del texto original)

Es decir, debido a que la medida es de carácter cautelar, está debe estar fundamentada en la protección del proceso, más no, en la imposición de una sanción punitiva, por lo que se reitera que la decisión no puede estar sustentada en la peligrosidad del sujeto, por cuanto, esto riñe como ya se ha expuesto con la presunción de inocencia, lo que conlleva en sede preliminar del proceso penal se realice un análisis de culpabilidad, desnaturalizando así la esencia del mecanismo

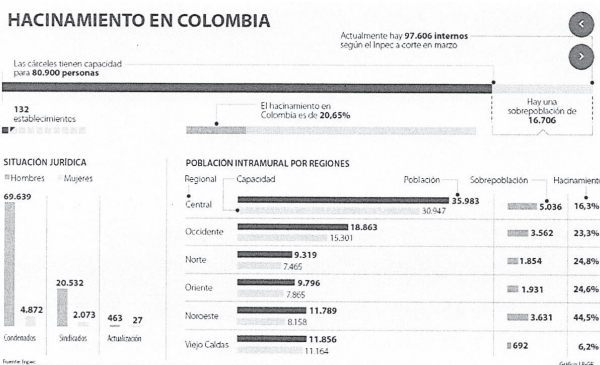
Ahora bien, no puede obviarse, que la presunción de inocencia es una garantía que forma parte integral del derecho fundamental al debido proceso (art. 29 Constitución Política), y debe presumirse hasta no haber sido declarado (da) judicialmente culpable, y por consiguiente, previo a ello el tratamiento que debe dársele a la persona procesada es el de inocente.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sala plena, sentencia caso Norín Catrیمان y otros (pueblo Mapuche) Vs Chile. 29 de mayo de 2014.

V. Subrogados Penales

Los subrogados penales, son disposiciones legislativas que funcionan como un mecanismo dentro del ordenamiento jurídico que busca preservar el derecho fundamental a la libertad, pretendiendo que a través de la concesión de beneficios, las personas condenadas puedan alcanzar los fines propios de la pena.

Sin embargo, pese a existir dichos beneficios, existe una sobrepoblación de 16.706 personas en las cárceles, lo cual atenta contra la vida digna de las personas privadas de la libertad.



Los requisitos para poder optar por algún subrogado varían entre sí, y los delitos por los cuales se condena no pueden estar contenidos en el inciso 2º del artículo 68A de la Ley 599 de 2000, este último requisito que con la reforma legislativa de la Ley 1709 del 2014, enlistó más delitos dentro del mencionado artículo, generando así que menos personas puedan ser beneficiados con algún subrogado penal,

desconociendo de esta manera, la finalidad de la pena y contribuyendo a que el sobrepoblación carcelaria se agudice en todo el territorio nacional.

Por su parte, el juez de conocimiento concederá la medida con base solamente en el requisito objetivo. Por último, Si la persona condenada tiene antecedentes penales por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores, el juez podrá conceder la medida cuando los antecedentes personales, sociales y familiares del sentenciado sean indicativos de que no existe necesidad de ejecución de la pena.

Sobre este subrogado la Corte Constitucional se ha pronunciado, explicando que:

"Para que el juez pueda conceder la suspensión condicional de la ejecución de la pena o la libertad condicional, debe verificar tanto factores objetivos que se refieren, en ambos casos, al quantum de la pena y al cumplimiento parcial de aquélla en el evento de la libertad condicional, como factores relacionados básicamente con antecedentes personales, sociales y familiares del sentenciado así como la modalidad y gravedad de la conducta, en un caso, y la buena conducta en el establecimiento carcelario en el otro, que le permitan deducir o sean indicativos de que no existe necesidad de la ejecución de la pena o de una parte de ella. De manera que, una vez demostrados los requisitos correspondientes, al condenado le asiste un verdadero derecho al subrogado penal, y su otorgamiento, por tanto, no podrá considerarse como una gracia o favor que dependa del simple arbitrio del juez."⁵

La libertad condicional, en palabras de la Corte Constitucional tiene un doble significado, tanto moral como social; en razón a que, la primera retribuye al condenado (a) que ha demostrado trabajar en su resocialización, y la segunda, porque se convierte en un ejemplo a seguir para las demás personas que se encuentran privadas de la libertad, hecho con el cual se logra la función rehabilitadora de la pena⁶.

Así las cosas, la finalidad de la pena es mantener el orden social, resocializar a quien ha sido encontrado responsable de alguna conducta contraria a derechos y lograr la reparación de la víctima a través de la administración de justicia, teniendo como finalidad la no reincidencia. En este mismo sentido, se encuentra que es posible para el Estado en el manejo de su política criminal, emitir decisiones que permitan combatir el hacinamiento en las instituciones carcelarias, prueba de ello fueron las

⁵ Corte Constitucional, sala plena, sentencia C 679 de 2002.

⁶ Corte Constitucional, sala cuarta de revisión, T 019 de 2017.

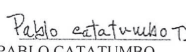
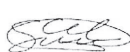
medidas tomadas con ocasión de la emergencia sanitaria por la pandemia del CoVid-19, como el Decreto 546 de 2020, demostrando que es posible para el Estado flexibilizar o repensar su actuación con respecto a la aplicación de los subrogados penales.

DECLARACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado *"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"*⁷

De los honorables congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
---	---

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	 IMELDA DAZA COTÉS Senadora de la República Partido Comunes
 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMAN GOMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 26 de Julio de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.057/22 Senado **"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 68A DE LA LEY 599 DE 2000, SE ADICIONAN Y MODIFICAN LOS ARTICULOS 307, 307A, 308, Y SE ELIMINA EL ARTICULO 310 DE LA LEY 906 DE 2004, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JULIAN GALLO CUBILLOS, PABLO CATATUMBO, SANDRA RAMIREZ, IMELDA DAZA COTES, H.R. CARLOS ALBERTO CARREÑO, LUIS ALBERTO ALBAN, JAIRO REINALDO CALA, OMAR DE JESUS RESTREPO, PEDRO BARACUTADO, GERMAN GOMEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 26 DE 2022

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Bogotá, 26 de Julio de 2022

PROYECTO DE LEY NÚMERO 58 DE 2022 SENADO

por medio del cual se crea y se regula el régimen del mercado de valorización de residuos sólidos, se fomenta la valorización de residuos en el marco de la promoción de la economía circular y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY DE 2022</p> <p>“Proyecto de ley por medio del cual se crea y se regula el régimen del mercado de valorización de residuos sólidos, se fomenta la valorización de residuos en el marco de la promoción de la economía circular y se dictan otras disposiciones”.</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I OBJETO Y TÉRMINOS RELEVANTES</p> <p>Artículo 1. Objeto. Crear y regular el mercado de valorización de residuos sólidos a través de la implementación de un esquema de valorización dentro de la Gestión Integral de Residuos Sólidos, incluyendo su reincorporación en la cadena productiva en el marco del modelo de economía circular.</p> <p>Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley aplica a las personas naturales o jurídicas, de naturaleza pública o privada, que generen, almacenen, recolecten, transporten, transformen, consuman, traten, exporten, almacenen, importen o gestionen Residuos Sólidos en el territorio nacional.</p> <p>Parágrafo: Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley, los residuos sólidos especiales y los residuos peligrosos.</p> <p>Artículo 3. Definiciones. Para efectos de la comprensión de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>a) Compras públicas sostenibles: Proceso mediante el cual las entidades del sector público satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y utilidades públicas de tal forma que alcanzan un alto rendimiento basado en un análisis de todo el ciclo de vida, que se traduce en beneficios no sólo para la organización, sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que reduce al mínimo los daños al medio ambiente.</p> <p>b) Clasificación de residuos: Es la separación de residuos generados según la norma adoptada por el ministerio de ambiente y desarrollo sostenible y ministerio de vivienda para el código de colores respectivo.</p>	<p>c) Ciclo de vida de un producto: Hace referencia a las distintas etapas consecutivas e interrelacionadas de un producto, desde que se adquieren las materias primas o la generación a partir de recursos naturales para la eliminación final.</p> <p>d) Economía circular: Es la armonización de la sostenibilidad con conceptos económicos, parte del cuidado, protección, resiliencia y restauración de las capacidades de la naturaleza para proveer bienes y servicios a la sociedad. Su objetivo es que el uso eficiente de los recursos naturales cree valor económico, social y ambiental, desvinculando el crecimiento económico del agotamiento de los recursos naturales a través de la creación de productos, servicios y modelos de negocios y políticas innovadoras.</p> <p>e) Disposición final de residuos: Es la actividad del servicio público de aseo, consistente en la disposición de residuos sólidos mediante la técnica de relleno sanitario.</p> <p>f) Generador o productor de residuos sólidos: persona natural o jurídica que produce y presenta sus residuos sólidos a la persona prestadora del servicio público de aseo para su recolección y por tanto es usuario del servicio público de aseo.</p> <p>g) Gestión de residuos: es el proceso ambiental que consiste en recoger, transportar, clasificar, valorizar y disponer adecuadamente los residuos, incluida la vigilancia de esas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de sitios de disposición final, incluidas las actuaciones realizadas por toda empresa que actúe por cuenta propia en la compra y posterior venta de residuos, incluidos los negociantes que no tomen posesión físicamente de los residuos o toda empresa que disponga la valorización o la eliminación de residuos por encargo de terceros, incluidos los agentes que no tomen posesión físicamente de los residuos.</p> <p>h) Mercado de valorización: es el escenario en el que confluyen los actores que intervienen en las etapas y procesos de la gestión de residuos sólidos, interactuando y realizando operaciones comerciales entre sí, en procura de la valorización de residuos sólidos y su aprovechamiento.</p> <p>i) Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS): es el instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos, basado en la política de gestión integral de los mismos, el cual se ejecutará durante un período determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un plan financiero viable que permita garantizar el mejoramiento continuo del manejo de residuos y la prestación</p>
<p>del servicio de aseo a nivel municipal o regional, evaluado a través de la medición de resultados. corresponde a la entidad territorial la formulación, implementación, evaluación, seguimiento y control y actualización del pgirs.</p> <p>j) Presentación de los residuos sólidos: es la actividad del usuario de colocar los residuos sólidos debidamente almacenados, para la recolección por parte de la persona prestadora del servicio público de aseo. La presentación debe hacerse, en el lugar e infraestructura prevista para ello, bien sea en el área pública correspondiente o en el sitio de presentación conjunta en el caso de multiusuarios y grandes productores.</p> <p>k) Reciclar: es la reintroducción directa de residuos en el ciclo productivo del que proceden, en sustitución total o parcial de una nueva materia prima. por ejemplo, tomar botellas rotas, refundirlas y fabricar botellas nuevas.</p> <p>l) Reciclador de oficio: hace referencia a todas aquellas personas naturales independientes, asociaciones o colectivos organizados y legalmente constituidos de recicladores para la recolección, separación y clasificación de los residuos valorizables económicamente. que además ante la corte constitucional se entienden como sujetos vulnerables.</p> <p>m) Recolección y transporte de residuos aprovechables: son las actividades que realiza la persona prestadora del servicio público de aseo consistente en recoger y transportar los residuos aprovechables hasta las estaciones de clasificación y aprovechamiento.</p> <p>n) Residuos: hace referencia a cualquier objeto, material, sustancia o elemento sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales o de servicios, que el generador abandona, rechaza o entrega y que es susceptible de aprovechamiento o transformación en un nuevo bien, con valor económico o de disposición final.</p> <p>o) Residuos sólidos: este concepto hace referencia a cualquier objeto, material, sustancia o elemento principalmente sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales o de servicios, que el generador presenta para su recolección por parte de la persona prestadora del servicio público de aseo. igualmente, se considera como residuo sólido, aquel proveniente del barrido y limpieza de áreas y vías públicas, corte de césped y poda de árboles.</p> <p>p) Residuo sólido aprovechable: es cualquier material, objeto, sustancia o elemento sólido que no tiene valor de uso para quien lo genere, pero que es</p>	<p>susceptible de aprovechamiento para su reincorporación a un proceso productivo.</p> <p>q) Residuo sólido ordinario: es todo residuo sólido de características no peligrosas que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso es recolectado, manejado, tratado o dispuesto normalmente por la persona prestadora del servicio público de aseo, el precio del servicio de recolección, transporte y disposición final de estos residuos se fija de acuerdo con la metodología adoptada por la comisión de regulación de agua potable y saneamiento básico los residuos provenientes de las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles ubicados en vías y áreas públicas serán considerados como residuos ordinarios para efectos tarifarios.</p> <p>r) Reutilizar: se trata de un nuevo uso de los residuos para un uso similar al de su primer uso. La reutilización consiste en utilizar un residuo para un uso diferente de su primer uso, o en fabricar, a partir de un residuo, un producto distinto al que le dio origen.</p> <p>s) Separación en la fuente: es la clasificación de los residuos sólidos, en aprovechables y no aprovechables por parte de los usuarios en el sitio donde se generan, de acuerdo con lo establecido en el pgirs, para ser presentados para su recolección y transporte a las estaciones de clasificación y aprovechamiento, o de disposición final de los mismos, según sea el caso.</p> <p>t) Valorización: hace referencia a cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función, en la instalación o en la economía en general. En general, es la obtención de nuevos materiales, o el reciclaje de parte de ellos, para evitar el uso de nuevas materias primas.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO II IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ECONOMÍA CIRCULAR</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I ESTRATEGIA DE ECONOMÍA CIRCULAR</p> <p>Artículo 4. Implementación de la economía circular. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus entidades adscritas y vinculadas responsables del tema, en conjunto con las autoridades regionales, municipales o distritales competentes y de acuerdo a las compromisos adquiridos por el país en materia ambiental, deberán poner a disposición la infraestructura y los recursos necesarios</p>

que permitan la implementación de indicadores de producción y consumo sostenible estrategias para su cumplimiento, así como la puesta en marcha de la economía circular para la reincorporación acelerada de residuos sólidos, tanto domésticos como industriales en los procesos económicos, limitando los posibles impactos ambientales y mejorando la competitividad económica, y el atractivo de los territorios.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible remitirá al Congreso de la República un informe anual sobre el avance de la implementación de la política de economía circular, en el que se evidencien los avances, las dificultades y las propuestas de mejora, en relación con los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en la materia.

Artículo 5. Política de producción y consumo sostenible. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará de acuerdo a los compromisos internacionales del país, y con el apoyo de las autoridades municipales, regionales y distritales desarrollará la estrategia, la infraestructura y los recursos necesarios que permitan el cumplimiento de las metas establecidas y la implementación de los indicadores de la política de producción y de consumo sostenible.

Artículo 6. Reducción de residuos sólidos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrollará junto a las autoridades regionales, municipales o distritales, una estrategia nacional con el ánimo de lograr la reducción en la generación de residuos sólidos que se produzcan a nivel doméstico, industrial y comercial. Se focalizarán estrategias para la prevención y reducción de generación de residuos sólidos, teniendo en cuenta los compromisos internacionales del país en materia ambiental para el año 2030.

Así mismo, este ministerio, junto al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico, promoverán proyectos de investigación que masifiquen el reciclaje y la valorización de materiales aprovechables, provenientes de la actividad de aprovechamiento como actividad complementaria al servicio público de aseo.

Artículo 7. Procesos de investigación en los actores de la cadena de valor de producción. Se priorizará a través del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Comisión de Regulación del Agua y Saneamiento Básico el desarrollo de procesos de investigación que permitan la creación de estrategias que masifiquen el reciclaje y valorización en la cadena de valor de los residuos sólidos.

Artículo 8. Incremento de la cantidad de residuos objeto de la valorización en forma de material orgánico. Se establecerá como meta recuperar el 17,9% de

los residuos orgánicos generados para el año 2030, de acuerdo a los compromisos internacionales del país en materia ambiental.

Artículo 9. Incremento de la cantidad de residuos objeto de la valorización del sector de la construcción. Se establecerá como meta recuperar el 25% de los residuos del sector de la edificación y obras públicas en forma de material recuperable en 2030, de acuerdo a los compromisos internacionales del país en materia ambiental.

Artículo 10. Reducción de la cantidad de residuos inorgánicos. Se establecerá como meta reducir en un 17,9% las cantidades de residuos orgánicos e inorgánicos, así como el 25% de los residuos del sector de la construcción generados para el año 2030, de acuerdo a los compromisos internacionales del país en materia ambiental.

Artículo 11. Responsabilidad compartida. Todos los actores de la cadena de valor, desde el generador hasta el encargado de la disposición final del bien y/o servicio, deben aportar para los procesos de reciclaje de los residuos sólidos.

**TÍTULO III
RÉGIMEN DEL MERCADO DE VALORIZACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS**

Artículo 12. Contratos públicos de entrega de residuos sólidos urbanos para su valorización. las entidades prestadoras del servicio público de aseo están facultadas para celebrar contratos con los particulares, en los cuales estas transfieran residuos aprovechables a los particulares, tanto a título gratuito como oneroso, siempre y cuando los particulares a quienes se les transfieran estos residuos sean personas jurídicas, personas naturales independientes, asociaciones o colectivos organizados y legalmente constituidos de recicladores para la recolección cuyo objeto social esté relacionado con la producción de bienes o prestación de servicios mediante el aprovechamiento de residuos sólidos.

Para lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá los criterios y lineamientos de la contratación pública de entrega de residuos sólidos para su valorización.

De igual forma, podrán las entidades prestadoras del servicio público de aseo vender en el marco de un nuevo mercado que pueda generar una cadena de valor posterior al proceso de aprovechamiento de residuos sólidos, cuando estas cuenten con la autorización para producir estos bienes y servicios.

El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible será el encargado de otorgar estas autorizaciones, por lo que estipulará las reglas, requisitos y desarrollo de las mismas.

Artículo 13. Proceso de recolección selectiva de residuos sólidos. en un término no mayor de tres (3) años a partir de la entrada en vigencia de esta ley, los municipios especiales, y categoría 1 y 2 del país deberán contar con esquemas de recolección selectiva en las áreas de prestación del servicio, que prioricen la participación de los recicladores de oficio como personas prestadoras del servicio público de aseo en la actividad complementaria del aprovechamiento, donde deberán establecerse las rutas selectivas que aseguren la efectiva separación y la adecuada presentación de residuos sólidos aprovechables de los no aprovechables, la recolección, transporte y clasificación en las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAs para su posterior reincorporación en el ciclo económico productivo de los residuos sólidos, como materia prima a través del cierre de ciclos de materiales.

Sin perjuicio de la legislación existente en relación con el servicio público de aseo, las entidades territoriales velarán por la incorporación de lo establecido en la presente Ley en los correspondientes Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).

Parágrafo 1. Para el adecuado cumplimiento del presente artículo el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de formalización de las organizaciones de recicladores de oficio, en aras de garantizar la articulación y participación de esta población en la actividad de aprovechamiento de los residuos sólidos.

Parágrafo 2. El Gobierno Nacional establecerá mediante reglamentación en un término de un (1) año a partir de la promulgación de esta Ley, una escala progresiva de la implementación, teniendo en cuenta la cantidad de habitantes y el municipio, el área de prestación del servicio y el desarrollo de su estructura de gestión de residuos sólidos.

Artículo 14. Vinculación de recicladores a las empresas prestadoras de servicios públicos para la recolección y clasificación de los residuos sólidos. Las entidades prestadoras del servicio público de aseo podrán celebrar contratos con personas naturales independientes, asociaciones o colectivos organizados y legalmente constituidos de recicladores para la recolección, separación y clasificación de los residuos valorizables económicamente.

ARTÍCULO 15. Convocatorias de recursos públicos para el reciclaje de residuos sólidos. el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, diseñará e implementará un programa de apoyo a las empresas que transformen residuos sólidos en materia prima, nuevos productos, que incorporen materia reciclada en sus procesos productivos o que hagan uso de aditivos biodegradables y/o compostables, y adicionalmente, a los demás actores que participen en la cadena de aprovechamiento de residuos sólidos a través de convocatorias anuales de recursos no reembolsables o cofinanciables y de créditos blandos.

Artículo 16. Tarifa diferencial entre los productos aprovechables y no aprovechables. el ministerio de vivienda, ciudad y territorio deberá realizar un estudio técnico de las tarifas mínimas de la actividad de aprovechamiento con el fin de elaborar una actualización de la metodología tarifaria, que permita el reconocimiento de la tarifa diferencial de los productos aprovechables y no aprovechables del esquema operativo de recolección, separación y clasificación de los residuos valorizables económicamente y que realizan las personas naturales independientes, asociaciones o colectivos organizados y legalmente constituidos que ejercen dichas labores.

Lo anterior, no afectará la tarifa de recolección de los estratos 1 y 2.

Artículo 17. Reconocimiento del sello circular verde colombiano. El ministerio de ambiente y desarrollo sostenible evaluará la inclusión el sello circular verde colombiano de todos los bienes o servicios que hayan sido producidos o transformados mediante un esquema de valorización de residuos. Para estos efectos se entenderá por valorización de residuos lo dispuesto en esta ley y sus decretos complementarios.

Parágrafo 1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ampliará los bienes y/o servicios que hacen ya parte del sello, de acuerdo a la política nacional de crecimiento verde, guía de compras públicas sostenibles y al plan de acción del sello circular verde colombiano, y sus respectivas actualizaciones.

Parágrafo 2. El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible promoverá estrategias para que las personas naturales independientes, asociaciones o colectivos organizados y legalmente constituidos del esquema operativo de la actividad de aprovechamiento puedan ser acreedoras del sello circular verde colombiano.

Parágrafo 3. La entrega del certificado del sello circular verde colombiano podrá ser expedido por Mesas Regionales de Economía Circular, las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otros actores ambientales que autorice el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 18. Responsabilidad ampliada del productor. Será responsabilidad del productor de informar al consumidor toda la cadena de valor que tiene el bien y/o servicio ofertado.

Artículo 19. Reconocimiento institucional y empresarial a las empresas y entidades nacionales que participen en el mercado de valorización de residuos sólidos urbanos. El ministerio de ambiente y desarrollo sostenible cada año hará entrega de un reconocimiento público simbólico de carácter institucional y empresarial a las mejores empresas que logren el mayor volumen de

valorización de residuos sólidos urbanos y contribuyan a la apertura de nuevos negocios verdes a partir de este mercado.

Artículo 20. Socialización de la valorización de residuos sólidos. corresponderá al gobierno nacional, en articulación con las corporaciones autónomas regionales, de Desarrollo Sostenible y demás autoridades ambientales, las autoridades regionales, municipales o distritales, las empresas prestadoras del servicio público de aseo y el sector empresarial, impulsar la creación de programas, proyectos y actividades en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos a nivel regional, tendientes a socializar con la ciudadanía la valorización de los residuos sólidos, sus implicaciones y beneficios en una economía circular, con el fin de que puedan participar activamente en la etapa de separación de residuos orientados por este enfoque.

Las entidades territoriales deberán crear, ejecutar y garantizar la continuidad de al menos dos programas, proyectos o actividades contenidos en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, que busquen poner en conocimiento de la ciudadanía el concepto de valorización de residuos sólidos.

Parágrafo: En los territorios que se encuentren formalizadas las mesas regionales de economía circular, serán vinculadas a los procesos de socialización que desarrolle el gobierno nacional respecto a la valorización de residuos sólidos.

Artículo 21. Inclusión de actividades del plan de gestión integral de residuos sólidos. Se deberán incluir dentro de los programas de gestión integral de residuos sólidos, actividades, metas e indicadores para la evaluación y seguimiento de actividades de valorización.

Artículo 22. Asesoría técnica y apoyo a los actores que presenten proyectos para la implementación de economía circular para residuos sólidos. El gobierno nacional a través del ministerio de ambiente y desarrollo sostenible en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA- desarrollará una estrategia para la prestación de asistencia técnica y apoyo a las asociaciones de recicladores de oficio para el desarrollo de proyectos de economía circular con residuos con énfasis especial en dicha población.

Artículo 23. Generación de empleo y apoyo al emprendimiento. Dentro del marco de sus competencias, el ministerio de trabajo creará y ejecutará políticas tendientes a la generación de empleo, formal y estable, dentro de los procesos de valorización de residuos sólidos. Así mismo, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se crearán y ejecutarán políticas de fomento y apoyo al emprendimiento relacionado con la valorización de residuos sólidos.

Artículo 24. Política pública de empleo verde. El diseño e implementación de la política pública tendrá por objeto:

- a. preservar y restaurar el medio ambiente mediante la incorporación de uno o más de los siguientes aspectos: aumentar la eficiencia del consumo de energía y materias primas; limitar las emisiones de gases de efecto invernadero; minimizar los residuos y la contaminación; proteger y restaurar los ecosistemas; y contribuir a la mitigación del cambio climático.
- b. adoptar paulatinamente prácticas ambientales y condiciones de trabajo decente para efectuar una correcta transición hacia buenas prácticas productivas, eficientes y sostenibles.
- c. Establecer protocolos para la divulgación, promoción y fortalecimiento de la economía circular, y el empleo verde, en cada uno de los sectores empresariales que se acojan a los nuevos paradigmas productivos.
- d. Capacitar, investigar e incentivar, la creación de nuevos mercados, la oferta de nuevos productos y la difusión de información, apuntan en la misma dirección: al avance de la sociedad como un todo hacia una producción y un consumo sostenible.
- e. Incentivar nuevas tendencias de producción y consumo sostenible genera nuevas oportunidades de negocio para productos, tecnologías y servicios sostenibles.
- f. Incentivar el diseño y creación de instrumentos dirigidos a fomentar el aumento de la capacidad en formación científica, tecnológica y de innovación tanto del sector público como privado en cuanto a la economía circular, dirigido a promover la productividad y la competitividad empresarial, según los términos dispuestos en la presente Ley.

Artículo 25. Empleos verdes: los empleos cuyo contrato laboral se encuentre vigente al momento de la entrada en vigor de la presente ley, y que cumplan con las características establecidas en la presente ley, podrán reconocerse como empleos verdes, e incorporarán dentro de sus obligaciones las consagradas en el literal d. del artículo 2 sin interrupción del tiempo de ejecución ni detrimento de sus condiciones laborales.

Artículo 26. Certificado de empleo verde. Créase el certificado de empleo verde, el cual será otorgado por el ministerio del trabajo a las empresas que vinculen dentro de su personal, trabajadores verdes en los niveles de dirección, supervisión y operación, en un porcentaje igual o superior al 10% de su planta laboral.

Parágrafo 1. Las entidades estatales deberán establecer dentro de los criterios de calificación de los pliegos de condiciones de los procesos de selección contractual, incentivos para las empresas, las uniones temporales y/o los consorcios que tengan vigente el Certificado de Empleo Verde, otorgándoles un puntaje adicional comprendido entre el 5 y el 10 % del puntaje total.

**TITULO IV
CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE**

Artículo 27. Contratación pública sostenible. La contratación pública sostenible se pone al servicio de la transición a la economía circular y de la consecución de los objetivos establecidos en ésta. El gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible facilitará y garantizará la implementación de las estrategias mencionadas del plan de acción de compras públicas sostenibles y la Guía Conceptual y Metodológica de Compras Públicas Sostenibles.

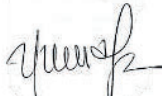
Artículo 28. Criterios de sostenibilidad en la contratación pública sostenible. el gobierno nacional potencializará a través de la agencia Colombia compra eficiente el desarrollo de criterios de sostenibilidad en la contratación pública, teniendo en cuenta los análisis de costo y beneficio desarrollados en la Guía Conceptual y Metodológica de Compras Públicas Sostenibles, así como los lineamientos establecidos en la política pública de producción y consumo sostenible.

Parágrafo: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible desarrollará y actualizará los criterios de sostenibilidad en los bienes y servicios que se crean pertinentes de acuerdo al plan de acción de compras públicas sostenibles y la Guía Conceptual y Metodológica de Compras Públicas Sostenibles.

Artículo 29. Reglamentación por parte del gobierno nacional. El gobierno nacional expedirá, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, la reglamentación pertinente sobre el mercado de valorización de residuos sólidos, tendiente a la potenciación de la valorización de residuos sólidos en la gestión integral de Residuos Sólidos, inspirada por los principios de la economía circular.


Artículo 30. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

FIRMAS


Norma Hurtado Sánchez
Senadora de la República



JOSE DAVID NAME CARDOZO
H. Senador de la República


Jorge Eliécer Tamayo Marulanda
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

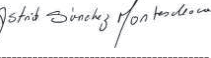

Milene Jarava Díaz
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre



José A. Gnecco
Senador de la República



Wilmer Ramiro Carrillo M
Representante a la Cámara
Departamento de Norte de Santand



Hernando Guida Ponce
Representante a la Cámara
Departamento de Magdalena


José Eliécer Salazar
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar


Astrid Sánchez Montes de Oca
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó


Alfredo Rafael Deluque Zuleta
Senador de la República


Víctor Manuel Salcedo Guerrero
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca


Julio Elias Chagui Florez
Senador de la República

 <p>Juan Carlos Garcés Rojas Senador de la República</p>  <p>Ana Paola García Soto Representante a la Cámara Departamento de Córdoba</p>  <p>Berner Zambrano Eraso Senador de la República</p>  <p>John Moisés Besaile Fayad Senador de la República</p>  <p>Saray Elena Robayo Bechara Representante a la Cámara Departamento de Córdoba</p>  <p>Camilo Esteban Ávila Morales Representante a la Cámara Departamento del Vaupés</p>  <p>Alexander Guarín Silva Representante a la Cámara Departamento del Guainía</p>  <p>ANA ROGEL MONSALVE ALVAREZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afrodescendiente Por el Consejo Comunitario Palenque de la Vereda las Trescientas y el Municipio de Galapa</p>	 <p>Antonio José Correa Senador de la República</p>  <p>Teresa Enríquez Rosero Representante a la Cámara Departamento de Nariño</p>  <p>Juan Felipe Lemos Senador de la República</p>  <p>Diego Fernando Caicedo Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca</p>  <p>Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa Representante a la Cámara Departamento de la Guajira Partido Colombia Renaciente</p>
---	--

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objeto crear y regular el mercado de valorización de residuos sólidos a través de la implementación de un esquema de valorización de estos dentro de la Gestión Integral de Residuos Sólidos, en el marco del concepto de economía circular.

II. JUSTIFICACIÓN

Problemática y realidad de los residuos sólidos en Colombia

Colombia enfrenta una problemática ambiental respecto de la disposición final de los residuos sólidos dentro del territorio nacional. Esta situación es crítica, teniendo en cuenta que el 7,5% de los rellenos sanitarios del Estado colombiano ya finalizaron su periodo de vida útil y un 15% de los 275 vertederos de basura les quedan menos de 3 años de vida útil.¹ De acuerdo con el documento CONPES 3918 de 2018, que trata específicamente el diseño de las estrategias para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, la meta nacional a 2018 de aprovechamiento de los residuos sólidos es del 10,0%, proyectando la meta de tasa nacional de aprovechamiento a 2030 de un 17,9%². Actualmente en el territorio nacional se producen 11,6 millones de toneladas de residuos sólidos anualmente, una gran parte de esos residuos son artículos de un solo uso como plásticos, pitillos, botellas y bolsas que podrían reutilizarse³, a diferencia de la mayoría de los Estados de la Unión Europea, donde se aprovecha hasta el 67% de los residuos generados⁴.

El actual Gobierno Nacional identificó la problemática del manejo de los residuos en Colombia, y señaló la necesidad de identificar las causas por las cuales los entes territoriales no están realizando una adecuada planificación de la GIRS, especialmente en materia de ubicación de infraestructuras y disposición final autorizada (falta de recursos, falta de conocimiento técnico, cooperación armónica entre territorios, cooperación interinstitucional, etc.), de tal manera que el Gobierno Nacional pueda emprender las estrategias pertinentes para eliminar esta situación.⁵

¹Basura a punto de explotar. Semana sostenible.
²Departamento Nacional de Planeación. (15 de marzo de 2018). Conpes 3918. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
³Monterrosa, H. (2019). Colombia podría aprovechar el 40% de los residuos que se producen anualmente. La República.
⁴Basura a punto de explotar. Semana sostenible.
⁵Superintendencia de servicios públicos domiciliarios. Informe de disposición final de residuos sólidos. 2017.

Según el Informe de Disposición Final de Residuos Sólidos en Colombia (2017), el Gobierno Nacional, como criterio orientador, debe contar con un enfoque preventivo, es decir, donde se minimice la generación de residuos, se aumente la separación en la fuente para disminuir los residuos aprovechables que pueden ingresar a los sistemas de disposición final y se establezcan hábitos de consumo sostenibles, con el fin de aumentar la vida útil de los sistemas y poder así brindar continuidad en la prestación del SPA.⁶

El Gobierno debe entonces contemplar la implementación de una Economía circular en su integralidad, la cadena de residuos desde su generación hasta su disposición o aprovechamiento e identificar cómo se complementan estas dos últimas actividades con el fin de establecer estrategias en procura de la disminución de los residuos. Se debe considerar la interrelación con el comercio y la industria en la generación de residuos con el fin de llegar a una verdadera economía circular.⁷

Dadas las circunstancias ambientales actuales en el territorio colombiano, resulta importante no solo migrar a disposición final en rellenos sanitarios adecuados técnica y ambientalmente, sino ir un paso más allá y migrar a otras tecnologías más aceptables y sostenibles que van desde la minimización, el reúso, la separación en la fuente y el aprovechamiento de los residuos sólidos hasta la implementación de otro tipo de alternativas tecnológicas que puedan presentar múltiples y mayores beneficios comparados con los rellenos sanitarios.

Valorización de residuos sólidos.

La economía circular surge como respuesta a la obsolescencia del modelo económico tradicional lineal, consistente en extraer, producir, consumir y desechar, pero la realidad ha evidenciado que este modelo ya no es sostenible. Por ello, surge en el año 1990, de la mano de Pearce y Turner, la necesidad de relacionar y armonizar la economía con el medio ambiente, con el fin de disminuir el residuo y transformarlo en recurso⁸. De esta manera, inspirándose en los procesos de la naturaleza, en los cuales no existen desechos, sino que todo tiene una utilidad para sí misma, generaron un modelo de flujo cerrado tal y como el ciclo de la naturaleza. Es decir, la economía circular implica modificar el esquema productivo actual, para disminuir la explotación de recursos naturales, a la par que se aumente el aprovechamiento de los residuos que puedan ser reincorporados nuevamente a la cadena de producción. Este objetivo se materializa,

⁶ Informe Nacional de Disposición de Residuos Sólidos. 2017. Superintendencia de Servicios Públicos.
⁷ Informe Nacional de Disposición de Residuos Sólidos. 2017. Superintendencia de Servicios Públicos.
⁸ Rodríguez Martín, A. & Palomo Zurdo, R. González Sánchez, F. (2020). "Transparencia y economía circular: análisis y valoración de la gestión municipal de los residuos sólidos urbanos". CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 99, 233-272. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.99.16011.

principalmente, a través de la reparación, el reciclaje, la reutilización y la fabricación de los productos⁹; todas estas, formas de aprovechar el residuo, cuya finalidad es darle una utilidad antes de ser eliminado, han llevado a los Estados a renovar sus sistemas de gestión integral de residuos orientados hacia la valorización.

Así pues, toma gran relevancia la valorización, como eje central de los sistemas de gestión de residuos. Sin embargo, uno de los más grandes desafíos que ha enfrentado su efectiva incorporación es la falta de claridad sobre sus significados.

Si bien los conceptos de aprovechamiento y valorización son empleados indistintamente, la relación entre ambas debe entenderse de la siguiente manera: la valorización es una consecuencia del aprovechamiento, en tanto este último tiene por fin extraer de los residuos los recursos que en sí contienen, en aras de darles una utilidad.¹⁰ El que de esas operaciones se obtenga un mayor valor del residuo no es el objetivo inicialmente perseguido, empero, sí puede comprenderse como un efecto deseable. Esto es, del aprovechamiento de los residuos, a través de cualquiera de sus formas, es posible obtener su valorización, pero no en todos los casos ocurrirá así. Por eso, debe impulsarse un sistema de gestión de residuos sólidos que favorezca la valorización procurando de esta manera potencializar los beneficios económicos que se obtengan a través del aprovechamiento.

A continuación se presenta una definición de valorización muy ilustrativa para dar mayor claridad sobre el mismo:

La valorización es el "conjunto de acciones asociadas cuyo objetivo es recuperar un residuo, uno o varios de los materiales que lo componen y/o el poder calorífico de los mismos, sin poner en riesgo el medio ambiente. Se asocia a las acciones de: i) reutilización: acción mediante la cual productos o componentes de productos que no sean residuos se utilizan de nuevo con la misma finalidad para la que fueron concebidos; ii) reciclaje: empleo de un residuo como insumo o materia prima en un proceso productivo distinto del que lo generó, incluyendo el co-procesamiento y compostaje, pero excluyendo la valorización energética; iii) valorización energética: empleo de un residuo como combustible en un proceso productivo"¹¹.

⁹ Lafuente A. (2018). ¿Qué es la economía circular y cómo cuida del medio ambiente? Recuperado de <https://news.un.org/es/interview/2018/12/1447801>

¹⁰ Montes Cortés C. (2018). Estudio de los Residuos Sólidos en Colombia. Bogotá, Colombia: Universidad del Externado.

¹¹ Ministerio de Desarrollo Social de Chile. (2013). Metodología de formulación y evaluación socioeconómica de proyectos de valorización de residuos municipales.

Esta enumeración no debe ser entendida de manera restrictiva, sino una simple ejemplificación de las operaciones a través de las cuales se puede obtener la valorización de los residuos.

Pues bien, dado la acogida que ha tenido la idea de la economía circular y sus postulados, la gestión de residuos a nivel mundial, ha sido objeto de modernizaciones en distintos países, que se han propuesto reducir la generación de los mismos e incrementar los niveles de valorización con el objeto de incorporarlos en el ciclo productivo, mitigando así el impacto negativo que su disposición tenía en la salud pública y en el medio ambiente, además de generar, la posibilidad de obtener algún beneficio económico de los residuos.

Dentro de esta dinámica, Colombia ha priorizado el aprovechamiento y valorización de los residuos. Sin embargo, en el año 2005 la Contraloría General de la Nación indicó que de las 24.000 toneladas diarias de residuos reciclables, el 90% no se estaba tratando conforme a alguna alternativa de valorización, resultando en su desaprovechamiento y, por ende, en un mayor impacto negativo a nivel ambiental,¹² entre otros.

Por tanto es fundamental que Colombia adopte medidas idóneas que logren la efectiva transformación de su sistema integral de gestión de residuos sólidos con el enfoque de una economía circular, a través de la valorización de los residuos, para que de esta manera pueda fijar metas realistas a corto, mediano y largo plazo, con respecto a los índices de valorización.

Recomendaciones del Policy Paper de la Universidad la Sábana

En el año 2020, la línea de Problemas Actuales Ambientales de la Clínica Jurídica de la Universidad de la Sabana, presentó al municipio de Chía, Cundinamarca, el documento titulado "Policy paper sobre políticas ambientales en el municipio de Chía en relación con la gestión integral de residuos sólidos"¹³, el cual, identificó como problemática principal del sistema de gestión de los residuos del municipio, la falta de apropiación del tema ambiental a nivel municipal.

Las causas principales de la problemática son: la carencia de programas de educación ambiental y la falta de continuidad de los existentes, que en consecuencia han resultado en la falta de conciencia ambiental en los ciudadanos, impidiendo realizar un correcto ejercicio de separación y selección en la fuente; la

¹² Fanor Alirio Victoria. C. & Luís Fernando M. R. Patricia T. L. (2012). Ciencia e Ingeniería Neogradina. *Alternativas para fortalecer la valorización de materiales reciclables en plantas de manejo de residuos sólidos en pequeños municipios*. VOL 22-1, PP 59 - 73. Recuperado de <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/rcin/article/view/249/59>

¹³ Reyes Calderon. L. F. & Lozano Ballesteros I. R. (2020). Policy paper sobre políticas ambientales en el municipio de Chía en relación con la gestión integral de residuos sólidos. Línea de Problemas Actuales Ambientales de la Clínica Jurídica de la Universidad de la Sabana. Chía, Cundinamarca.

falta de infraestructura, la cual imposibilita diseñar estrategias a gran escala para el aprovechamiento de los residuos; la débil articulación institucional, que imposibilita la ejecución armónica y organizada del Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos; y, la no priorización en la agenda ambiental de la Gestión Integral de Residuos Sólidos, pues si no hay voluntad, no hay forma de subsanar las anteriores causas.

Dentro de las soluciones propuestas para resolver las causas de la problemática, hay algunas que están íntimamente ligadas con la adopción de un modelo de valorización de residuos sólidos, por ello, es importante extraer aquellos elementos que puedan ser útiles para cumplir con el objeto del presente proyecto de ley.

Así pues, se evidencia la relevancia del aprovechamiento de los residuos sólidos para edificar un sistema eficiente de gestión de residuos. A partir de ello, lo primero será articular a todos los actores que participan de la gestión integral de residuos sólidos y así poder definir competencias y funciones claras con el fin de organizar los procesos que se surten en cada una de las etapas de la gestión de residuos, a través de canales de comunicación y trabajo que permitan ejecutar de manera eficiente los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Es vital conseguir que a nivel institucional, las autoridades competentes tomen la iniciativa para coordinar a los demás actores relevantes al momento de enfocar la gestión de residuos hacia la valorización.

Habiendo logrado el actuar armónico de los actores que participan de la gestión de los residuos, se deberá proseguir con medidas tendientes a crear programas de educación dirigidos tanto a la ciudadanía, como para aquellos actores, como los recicladores, que requieran de tecnificar sus conocimientos, con el fin de generar una conciencia ambiental respecto de las virtudes de la valorización de los residuos sólidos. Esto tendrá un efecto muy significativo en una de las primeras etapas de la gestión de los residuos sólidos y es en cuanto a lograr una mejor selección y separación de los mismos en la fuente, cuestión que hará más fáciles las siguientes etapas y sus consiguientes procesos, haciendo la gestión mucho más eficiente.

Por último, serían estas condiciones básicas las que darían cabida a la creación del mercado de valorización de residuos sólidos, contando con unas reglas básicas de regulación, que permitan a los actores interactuar y llevar a cabo sus procesos con certeza y seguridad.

En conclusión, la valorización debe ser el eje central de la gestión integral de residuos sólidos, puesto que permitirá conseguir la reducción de la generación de residuos y un mayor aprovechamiento de los ya generados a través del reciclaje, la reutilización, la preparación, y cualquier otro método que permita la utilidad del residuo, reduciendo el impacto a la salud y al medio ambiente. Sin embargo, es

evidente que, paralelo a la incorporación de la valorización como pilar del sistema, debe trabajarse simultáneamente en la educación de los ciudadanos así como en la formalización y fortalecimiento del oficio de los recicladores, para lograr mayor conciencia ambiental y un correcto ejercicio de separación y selección en la fuente. Adicionalmente, habrá que organizar la intervención de los diferentes actores en aras de una participación cohesionada de cada uno en los procesos correspondientes, definiendo funciones y competencias claras. Solo así, se podrá estructurar una política fuerte y eficiente, sobre la gestión de residuos sólidos, favorable para la creación de un mercado en ese sentido.

Experiencia de la Unión Europea.

El primer antecedente normativo en materia de residuos a nivel de la Unión Europea fue la Directiva 75/442/CEE. De sus consideraciones queda claro que surge como respuesta a la disparidad de normas existentes entre los Estados miembro, lo que podía generar condiciones de competencia desigual incidiendo directamente en el mercado común. Esta situación fue la que generó la intervención de la organización con el fin de armonizar los sistemas de gestión de residuos, procurando siempre la protección de la salud y el cuidado del medio ambiente.

Posteriormente, la Directiva 2006/12/CEE sustituyó a la Directiva 75/442/CEE como marco normativo en materia de residuos, atendiendo a la necesidad de compilar las normas dispersas. Adicionalmente, elaboró una terminología común, definiendo aquellos conceptos clave en materia de residuos. Finalmente, direccionó la gestión de residuos hacia la valorización para preservar los recursos naturales, además de promover la eliminación responsable de los residuos.

Finalmente, el 19 de noviembre de 2008, el Parlamento Europeo y el Consejo emitieron la Directiva 2008/98/CE, estableciendo un marco renovado y más coherente de las políticas y metas definidas a nivel comunitario tendientes a la reducción de la generación de residuos y a la valorización de los mismos. Adicionalmente, se aprovechó la ocasión para realizar algunas correcciones terminológicas de ciertos conceptos de gran relevancia que se encontraban limitados o generaban confusiones. A pesar de, la presente Directiva ha sido objeto de algunas modificaciones, entre las que destaca la llevada a cabo por la Directiva 2018/851.

Por consiguiente, para la correcta implementación de la Directiva 2008/98/CE y en aras de la simplificación legislativa comunitaria, fue necesario derogar normas anteriores como la Directiva 2006/12/CEE (anterior marco normativo, ya obsoleto frente a las nuevas necesidades de la Unión), la Directiva 91/689/CEE sobre los residuos peligrosos, y la Directiva 75/439/CEE sobre la gestión de aceites usados.

Así mismo, se impusieron nuevas obligaciones a los Estados miembro de cara al objetivo común de convertirse en una sociedad del reciclado¹⁴.

Sobre el instrumento normativo adoptado (la Directiva europea), obliga a los Estados miembro respecto a la adopción en sus ordenamientos internos de los objetivos establecidos por la Unión sobre determinada materia, permitiéndoles desarrollarlos a través de sus propios medios y formas. Es decir, los resultados que se exigen mediante la Directiva son jurídicos y no fácticos, en tanto la obligación de los Estados de la Unión se traduce en la adopción de todos los medios apropiados de los que disponga para alcanzar los objetivos planteados¹⁵. Siendo así, para el caso en concreto, la Directiva 2008/98/CE les permite a los Estados crear y ejecutar sus propios sistemas de gestión integral de residuos, siempre y cuando, los medios utilizados para la consecución de los objetivos trazados a nivel comunitario en materia de residuos sean suficientes e idóneos.

Teniendo presente la forma en que la Unión Europea ha regulado lo concerniente a los residuos, a continuación se examinará el contenido de la normativa respecto a la valorización de los residuos:

La valorización, es definida en el artículo 3, numeral 15), como *“cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función, en la instalación o en la economía en general”*¹⁶.

Según lo anterior, se entiende por valorización, cualquier operación que otorgue alguna utilidad al residuo, permitiendo sacarle provecho al mismo, sustituyendo materias primas que de otra forma serían utilizadas para determinado fin (lo que resultan en la generación de más residuos). Por otro lado, la eliminación del residuo sería la última opción, cuando definitivamente no hubiere forma de aprovecharlo.

En este punto la Directiva 2018/851, juega un papel trascendental, ya que, por medio de ésta, se introdujo el concepto de valorización de material, el cual comprende a *“toda operación de valorización distinta de la valorización energética y de la transformación en materiales que se vayan a usar como combustibles u*

¹⁴ García, J. F. (2009). *Una nueva Directiva europea renueva la regulación de los residuos*. Legal Today. Recuperado de: <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-penal/penal/una-nueva-directiva-europea-renueva-la-regulacion-de-los-residuos-y-endurece-las-obligaciones-de-los-estados-de-los-productores-y-de-los-gestores-de-residuos-2009-01-21/>

¹⁵ Sarmiento, D. (2018). *El Derecho de la Unión Europea*. Madrid, España: Marcial Pons.

¹⁶ Directiva 2008/98/CE, artículo 3, numeral 15).

*otros medios de generar energía*¹⁷, ampliando con ello, las alternativas de valorización que antes se entendían de manera limitada¹⁸.

Ahora bien, volviendo a la Directiva principal (2008/98/CE), el artículo 4 estructura una jerarquía respecto a las actuaciones de los Estados miembro en la prevención y gestión de los residuos sólidos, estableciendo el siguiente orden: i) prevención; ii) preparación para la reutilización; iii) reciclado; iv) otro tipo de valorización; y, v) eliminación. Esta priorización permite vislumbrar que, la valorización es transversal en el proceso de gestión de los residuos porque siguiendo las medidas de prevención, continúan las medidas de valorización, ya sea a través de la reutilización, el reciclado o cualquier otro tipo de valorización.

Siendo así, el mandato que se les ha impuesto a los Estados miembro de la Unión Europea es el de adoptar las medidas necesarias para implementar en sus respectivos territorios, sistemas de gestión de residuos sólidos orientados hacia la valorización, con el objeto de reducir la generación de residuos y su impacto negativo en la salud y en el medio ambiente conforme al objeto de la Directiva 2008/98/CE¹⁹. La anterior afirmación también es acorde con el artículo 10, numeral 1, que señala: *“Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los residuos sean objeto de preparación para la reutilización, de reciclado o de otras operaciones de valorización, de conformidad con los artículos 4 y 13”*²⁰.

No obstante, los Estados miembro de la Unión deben tener siempre presentes aquellos lineamientos básicos y generales establecidos en la Directiva 2008/98/CE, tal y como ocurre con el artículo 6, por medio del cual, se delega a los Estados miembro la definición de criterios objetivos específicos que permitan determinar la calidad de fin de la condición de residuo sobre aquellos que hayan sido objeto de alguna operación de valorización, siempre y cuando cumpla con al menos los siguientes cuatro requisitos generales: *“a) la sustancia u objeto se debe usar para finalidades específicas; b) existe un mercado o una demanda para dicha sustancia u objeto; c) la sustancia u objeto satisface los requisitos técnicos para las finalidades específicas, y cumple la legislación existente y las normas aplicables a los productos; y d) el uso de la sustancia u objeto no generará impactos adversos globales para el medio ambiente o la salud”*²¹. Al respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunció frente a un par de cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal de Apelación de Tallin

¹⁷ Directiva 2008/98/CE, artículo 3, numeral 15 bis). Artículo añadido por la Directiva 2018/851.

¹⁸ DOUE (2018). *Se actualiza la Directiva europea sobre los residuos*. Ciencias Ambientales. Recuperado de: <https://www.cienciasambientales.com/es/legislacion-ambiental/actualizacion-directiva-2008-98-ce-residuos-16465>

¹⁹ Directiva 2008/98/CE, artículo 1. Artículo modificado por la Directiva 2018/851.

²⁰ Directiva 2008/98/CE, artículo 10, numeral 1. Artículo modificado por la Directiva 2018/851.

²¹ Directiva 2008/98/CE, artículo 6. Artículo modificado por la Directiva 2018/851.

(Estonia), frente a un caso, del cual tenía conocimiento en segunda instancia. La pregunta que interesa, versa sobre si la legislación nacional, la cual exige que a falta de normas europeas, la legislación interna debe prever los criterios específicos para cada tipo de residuo, transgredía el contenido del artículo 6, numeral 4 de la Directiva marco. En ese sentido, el Tribunal Europeo resolvió que *“incumbe al Estado miembro velar por que esta falta de acción no obste a la consecución de los objetivos de la Directiva 2008/98, entre los que se encuentran el fomento de la aplicación de la jerarquía de residuos prevista por el artículo 4 de dicha Directiva o, como resulta de los considerandos 8 y 29 de la misma Directiva, la valorización de residuos y la utilización de materiales valorizados a fin de preservar los recursos naturales y permitir el establecimiento de una economía circular”*. Por tanto, la Unión y los Estados miembro deberán tomar en cuenta los conocimientos científicos y técnicos en la materia para determinar criterios que le permitan a las autoridades y jueces determinar el fin de la condición de residuo a los procesos de valorización²².

De lo anterior, se evidencia que la Directiva 2008/98/CE fija unos criterios y directrices generales que deben ser respetados y tenidos en cuenta por los Estados miembros de la Unión al momento de desarrollar sus legislaciones internas en materia de residuos. Así mismo, la ausencia de algunas de las facultades consagradas en el instrumento normativo, no impide que se desarrollen los objetivos planteados por este, tal y como ocurre con la determinación del fin de la calidad de residuo.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia C-624/17 resolvió una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Apelación de La Haya (Países Bajos) respecto a la aplicación de las normas europeas en materia de residuos, específicamente, la Directiva marco y el Reglamento 1013/2006 relativo a los traslados de residuos, exaltó la importancia de la valorización en los siguientes términos: *“Al estar comprendido en el concepto de «residuo», en el sentido de la Directiva 2008/98, el objeto o sustancia está sometido a las disposiciones de dicha Directiva, lo que implica que deberá valorizarse o eliminarse sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente”*. En otras palabras, todo residuo será objeto de un tratamiento, ya sea por medio de valorización o de eliminación responsable, sin embargo, habrá que tener en cuenta el elemento subjetivo propio del concepto de residuo, referido a la intención de su poseedor de desprenderse del mismo. Empero, puede ocurrir que la intención del poseedor sea la de reutilizar el residuo sin un tratamiento de valorización, porque para él, el residuo en sí mismo representa un valor económico. En ese caso, ya no se estará frente a un residuo. El tribunal indica: *“el grado de probabilidad de reutilizar un bien, una sustancia o un producto sin*

²² Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda. (28 de marzo de 2019). Asunto C-60/18 - Cuestión prejudicial.

*operación de transformación previa es un criterio pertinente a fin de apreciar si constituyen o no un residuo en el sentido de la Directiva 2008/98. Si, más allá de la mera posibilidad de reutilizar el bien, la sustancia o el producto en cuestión, existe un interés económico para el poseedor en hacerlo, la probabilidad de dicha reutilización es mayor. Si así sucede, el bien, la sustancia o el producto de que se trata ya no puede ser considerada como una carga de la que el poseedor procura «desprenderse», sino como un auténtico producto”*²³.

El anterior par de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, brindan mayor claridad sobre la valorización de residuos a nivel comunitario, siendo considerada la legislación más avanzada del mundo en la materia²⁴.

Ahora bien, las cifras y datos existentes demuestran un resultado alentador en cuanto a la consecución de los objetivos perseguidos por la Unión en materia de valorización de residuos, puesto que, se ha identificado un aumento en el tratamiento de los residuos en favor de la valorización y una correspondiente disminución de la eliminación. En el año 2016, la valorización de residuos aumentó con respecto al año 2004, pasando de 960 millones de toneladas a 1,231 millones de toneladas, lo cual significó un aumento del 45.4% al 53.2% de la cuota de valorización en el tratamiento de los residuos. Por su parte, la eliminación de residuos se redujo del 54.6% en el año 2004 al 46.8% en el año 2016, pasando de 1,154 millones de toneladas a 1,081 millones de toneladas. Adicionalmente, se ha identificado que, la forma de valorización preferida por los Estados miembro es el reciclado²⁵.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que las cifras varían por Estado dependiendo de las prácticas predilectas por cada uno para la gestión de los residuos. Así, en países como Bélgica, Países Bajos, Suecia, Dinamarca, Alemania, Austria y Finlandia la incineración y el reciclaje son los métodos más implementados para el tratamiento de residuos. En cambio, en países como Malta, Grecia y Chipre, los vertederos son el medio preferido para la eliminación de los residuos. En fin, dentro de esta dinámica, hay Estados que han logrado cumplir los objetivos propuestos, así como otros que se encuentran rezagados, sin embargo, el compromiso comunitario en cuanto a la adopción de una economía cada vez más circular, es permanente²⁶.

²³ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda. (4 de julio de 2019). Asunto C-624/17 - Cuestión prejudicial.

²⁴ Comisión Europea. (2021). *El reciclado es el futuro: así lo hacemos en la UE*. Recuperado de https://ec.europa.eu/spain/news/20190318_Recycling-is-the-future-we-do-it-in-the-EU_es#:~:text=En%20la%20UE%20tenemos%20la,econ%C3%B3mico%20sostenible%20y%20genera%20empleo.

²⁵ Eurostat. (2019). *Estadísticas sobre residuos*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/15344.pdf>

²⁶ Parlamento Europeo. (2020). *Gestión de residuos en la UE: hechos y cifras (Infografía)*. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20180328STO00751/gestion-de-residuos-en-la-ue->

Si bien estas cifras y datos no son las más actuales, se espera que dentro de los próximos años, conforme se avance en las metas planteadas en las Directivas 2008/98/CE y 2018/851, se pueda contar con una actualización de las mismas.

III. FUNDAMENTO JURÍDICO

A continuación se justifica el marco y fundamento jurídico en el cual se desarrolla armónicamente este proyecto de ley. Para esto, se sustenta cómo la propuesta legislativa desarrolla, ejecuta, promueve, incentiva y promueve los fines de las fuentes de derecho existentes y aplicables en el ordenamiento colombiano en los siguientes puntos: 1. fundamento jurídico conforme instrumentos de derecho internacional, bloque de constitucionalidad y sentencias de tribunales internacionales; 2. fundamento constitucional; 3. marco de jurisprudencia constitucional; 4. fundamento del marco legal colombiano y 5. Fundamento general sobre el marco de políticas públicas.

1. FUNDAMENTO CONFORME CON INSTRUMENTOS DE DERECHO INTERNACIONAL, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y SENTENCIAS DE TRIBUNALES INTERNACIONALES.

1.1. DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO SOBRE MEDIO AMBIENTE HUMANO

La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 proclama en sus principios 1 y 14 que el ser humano tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones futuras con la planificación racional. Según el principio 2, la planificación racional implica que se deben tomar medidas que protejan los recursos naturales como la tierra, el aire, el agua, la flora y la fauna. Por otra parte, los principios 4 y 5 establecen la obligación de planificar el desarrollo económico atribuyéndole importancia a la conservación de la naturaleza, asegurando que los recursos no renovables se deben emplear de forma que se evite el peligro de su agotamiento en un futuro.

Finalmente, la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano prescribe en su principio 19 el deber de educación en cuestiones ambientales dirigida a empresas, colectividades, individuos de las generaciones jóvenes y a los adultos, prestando atención a las poblaciones menos privilegiadas para lograr una opinión pública bien informada e inspirada en el sentido de su responsabilidad de protección y mejoramiento del medio ambiente. El presente proyecto de ley se articula en consonancia con estos principios en cuanto aplica un sistema racional de planificación para protección del medio ambiente, que es la labor un mercado que otorgue valor y extienda la vida útil de los residuos, de tal manera que habrá

[hechos-y-cifras-infografia#:~:text=Seg%C3%BA%20las%20estad%C3%ADsticas%20de%202017,UE%20se%20recicla%20%20composta.&text=Alemania%20y%20Austria%20\(ambi%C3%A9n%20son, en%20a%20menos%20diez%20pa%C3%ADses.](#)

menos explotación sobre recursos no renovables y una utilización más racional de los desechos. De igual forma la apertura de un mercado de valorización de residuos es la ejecución de la planificación económica responsable pues abre la oportunidad al país a generar nuevos esquemas de valor sostenibles. Finalmente permite que las empresas y ciudadanos se informen sobre formas de economía sostenible, pues las aperturas de mercado como la propuesta en el proyecto de ley incentiva a la información del consumidor y empresario sobre la utilización de desechos.

1.2. MARCO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS - PROTOCOLO DE SAN SALVADOR Y RESOLUCIONES DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

El Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", adoptado en San Salvador en 1988, prevé en su artículo 11 que toda persona tiene derecho a vivir en un medioambiente sano y que los Estados Partes de la Convención se obligan a promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente. Esta obligación de orden convencional es garantizada y promovida por este proyecto de ley porque mediante la creación de un mercado de valorización se promueve, protege y mejora el medio ambiente en cuanto crear una cadena de valor sobre residuos permite utilizar residuos y baja la sobreexplotación de recursos no renovables.

Por otra parte, la creación de un mercado de valorización de residuos sólidos para mitigar la sobreexplotación de recursos no renovables se ajusta a lo dispuesto en el Programa Interamericano de Desarrollo Sostenible (PIDS) 2016-2021²⁷ de la Organización de Estados Americanos (OEA), mediante el cual se señalan los tres componentes del desarrollo sostenible, siendo estos el económico, el ambiental y el social que deberán ser implementados por los Estados miembros en la agenda 2030²⁸. En el presente proyecto de ley, el componente económico se evidencia mediante la apertura de un nuevo mercado, el componente ambiental se desarrolla justamente por ser un mercado sostenible y de economía circular y el componente social en cuanto se promueve la educación y el consumo de bienes y servicios de carácter ecológico, la integración de las personas denominadas como recicladores como personas de gran importancia en el manejo de los residuos sólidos y, finalmente, la apertura de un mercado de valorización de los residuos, del cual pueden participar las personas naturales y jurídicas independientemente de su calidad de comerciantes o empresarios.

²⁷ Anexo a AG/RES. 2882 (XLI-VI-O/16).

²⁸ En este mismo sentido se ha pronunciado la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, adoptada en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 4 de septiembre de 2002. Doc. ONU/A/CONF. 199/20, párr. 5, al señalar que los tres pilares del desarrollo sostenible son el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección medio ambiental.

Por lo demás, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce en el párrafo 60 de la Opinión Consultiva 023 de 2017, que los Estados tienen la obligación de promover la protección, preservación, y el mejoramiento del medio ambiente mediante un criterio de adaptabilidad. Este proyecto de ley permite el cumplimiento por parte del Estado colombiano de las obligaciones de protección, preservación y mejora, ya que adapta la disposición de residuos a un nuevo mercado, orientado a reducir los desechos contaminantes y a la extracción exacerbada de recursos renovables y no renovables, optando por una cadena de revalorización de residuos. Es importante entender que son indicadores del cumplimiento de estas obligaciones los aprobados por la Asamblea General de la OEA, dentro de los cuales destacan parámetros de producción de residuos contaminantes y manejo de residuos, los cuales manejan y controlan mediante el esquema de valorización de residuos de este proyecto de ley.

De igual modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce en el párrafo 217 de la Opinión Consultiva 023 de 2017 que el acceso a la información tiene una relación intrínseca con la participación pública con respecto al desarrollo sostenible y la protección ambiental.

1.3. DECLARACIÓN DE RÍO DE JANEIRO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

La Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, señala en sus principios 3 y 4 que el derecho de los Estados al desarrollo se debe ejercer respondiendo equitativamente a las necesidades de progreso y a las necesidades ambientales de las generaciones presentes y futuras, siendo el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente parte integrante y no aislada del avance de las naciones. Los principios 8 y 10 de esta declaración determinan que todo Estado tiene los deberes de reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles, fomentando políticas demográficas apropiadas y la participación ciudadana. Este instrumento internacional también prevé en su principio 11, que los Estados deben promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente según su contexto ambiental y de desarrollo.

1.4. ACUERDO DE ESCAZÚ

El Acuerdo de Escazú, Adoptado el 4 de marzo de 2018, prevé en su artículo 4.1 que cada Estado Parte garantizará el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, así como en su artículo 6 obliga a que los Estados generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que en consecuencia actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local.

Es importante destacar en este punto que aunque el Acuerdo de Escazú no ha

sido ratificado aún por Colombia, el presente proyecto de ley se ajusta a su contenido esencial, de tal manera que de ratificarse, el contenido de la ley ("nombre del proyecto de ley") estará armonizado con este instrumento. De igual manera, es deseable y jurídicamente válido tener en cuenta el fin y objeto del Acuerdo de Escazú por este proyecto de ley, en cuanto este instrumento aunque no ha sido ratificado, si está suscrito por el Representante Permanente de Colombia ante Naciones Unidas el 11 de diciembre de 2019, con lo cual, el Estado de Colombia tiene que cumplir con la obligación de no frustrar el objeto y fin del tratado mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte de aquel, tal y como lo indica el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969.

1.5. DERECHO INTERNACIONAL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Por otra parte, este proyecto de ley se ajusta a los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de inversión extranjera, de los cuales se referencian varios de ellos y sus contenidos relacionados en la *tabla 1*. Como se evidencia, el proyecto de ley se adecúa y optimiza las obligaciones internacionales en materia de inversión, en cuanto se abren oportunidades de mercado y cooperación entre Colombia y los países contratantes de acuerdos de inversión, especialmente aquellos que optan por propender el desarrollo sostenible en sus inversiones.

Como se verá el siguiente proyecto desarrolla y permite mayor inversión extranjera conforme a los tratados internacionales relativos a la materia, en cuanto crea un mercado del cual los acuerdos de inversión tienen interés como se puede apreciar en la tabla.

- *tabla 1* -²⁹

TRATADOS EN MATERIA DE INVERSIÓN	CLÁUSULAS, DISPOSICIONES Y/O COMPROMISOS EN MATERIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE
Tratado de Libre Comercio con el Gobierno de la República Popular China:	No se considera expropiación indirecta las medidas diseñadas y aplicadas por propósitos públicos o intereses sociales o con objetivos tales como la protección del medio ambiente. Salvo en excepcionales circunstancias, como cuando dicha medida o serie de

²⁹ Se señalan varios de los Tratados de inversión de los cuales es parte Colombia, sin que sea una lista exhaustiva de todos los instrumentos de inversión de los cuales es parte el Estado. El propósito es ilustrar cómo el articulado de este proyecto de ley no contradice sino que se armoniza y desarrolla las prerrogativas ambientales comunes a tratados en materia de inversión, en el contexto del mercado internacional, y la inversión extranjera.

<p>Artículo 4.2(c)</p>	<p>medidas son demasiado severas con respecto a sus fines, que éstas no pueden ser razonablemente consideradas como adoptadas y aplicadas de buena fe.</p>		<p>ambiente no se consideran contrarias a las limitaciones que tiene los Estado parte para hacer cumplir cualquier obligación o compromiso.</p>
<p>Acuerdo Bilateral para la Promoción y Protección de Inversiones entre el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República de Colombia: Artículos VI.2(c) y VIII</p>	<p>- No se considera expropiación indirecta las medidas no discriminatorias que las Partes Contratantes adopten por razones de propósito público o interés social (el cual tendrá un significado compatible con aquel de "propósito público"), incluyendo razones protección del medio ambiente, que sean adoptadas de buena fe, que no sean arbitrarias y no sean desproporcionadas a la luz de su objetivo. - Nada de lo dispuesto en el Acuerdo de Inversión se interpretará como impedimento para que una Parte adopte, mantenga o haga cumplir cualquier medida, que considere apropiada para garantizar que las actividades de inversión en su territorio se efectúen tomando en cuenta los temas ambientales, siempre que tales medidas no sea discriminatorias y sean proporcionadas con los objetivos perseguidos.</p>	<p>Como se evidencia, las cláusulas de no imposición de medidas discriminatorias no se ven vulneradas con el proyecto de ley: versa sobre temas medioambientales, no son desproporcionadas o severas para sus fines, y no son restrictivas de la inversión extranjera, todo lo contrario, en cuanto los artículos propuestos abren un nuevo mercado del cual pueden participar inversionistas extranjeros, ajustándose a las prerrogativas de trato equitativo. También, como se evidencia, estos instrumentos internacionales de inversión propenden y permiten que los Estados parte desarrollen regulaciones para ajustar el mercado y tener mercados de protección del medio ambiente. Ahora bien, recordando que el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia reconoce la doctrina de los publicistas de mayor competencia como fuente del derecho internacional, y partiendo que no existe jerarquía de normas en este derecho, hay que tener en cuenta lo siguiente: Como lo señala el reconocido autor Jorge Viñuales, la reconciliación de la protección del medio ambiente y el desarrollo económico no ocurre únicamente por esquemas de desarrollo sostenible o economía verde, en cuanto se tengan bajos estándares de protección ambiental con el propósito de atraer inversionistas extranjeros.³⁰</p>	<p>El presente proyecto de ley armoniza los estándares de protección ambiental sin tener que pasar por alto la protección de la inversión extranjera en Colombia, como de igual forma fomenta la inversión mediante la creación de un nuevo mercado de valorización, generando así un verdadero esquema de sinergia entre los regímenes de derecho internacional ambiental aplicable y los del derecho de inversión extranjera. También es de tener en cuenta que, más que crearse nuevos estándares de protección ambiental, se está aprovechando la regulación en materia ambiental ya existente para generar condiciones comerciales en las cuales la vida útil de los residuos sea más amplia, dando más opciones a los inversionistas de acceder a materias primas reutilizadas y así ser incluso más atractivo el Estado para el mercado verde. En consecuencia, esto permite concluir que el articulado del proyecto de ley logra desarrollar la interacción positiva de cumplimiento entre ambos regímenes de derecho internacional, que según el citado autor, se manifiestan como la reconciliación entre ganancia económica</p>
<p>Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica. Preámbulo, artículo 12.6.2</p>	<p>- El Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Costa Rica [han acordado concluir el siguiente Tratado de Libre Comercio] decididos a PROMOVER el desarrollo económico de manera congruente con la protección y Conservación del medio ambiente, así como con el desarrollo sostenible; (...). - Las exigencias de medidas de utilización de tecnologías para cumplir con regulaciones generales de medio</p>		<p>³⁰ Viñuales, J. (2012). Foreign Investment and the Environment in International Law (1.a ed.). Cambridge University Press. pp: 24-25.</p>
<p>(profitability) y la protección medio ambiental, en el seno del desarrollo sostenible.³¹</p>	<p>2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL</p> <p>El artículo 79 de la Constitución prescribe que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla.</p> <p>El artículo 67 de la Constitución Política reconoce que la educación formará al ciudadano colombiano el mejoramiento y la protección del medio ambiente, como lo reafirma el 79 en su inciso segundo al indicar que es deber del Estado fomentar la educación para el logro de estos fines</p> <p>El artículo 80 superior indica que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.</p> <p>El artículo 95 de la Carta obliga a todas las personas que tienen la calidad de colombianos a proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.</p> <p>El artículo 334 de la Constitución Política indica que el Estado intervendrá por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.</p> <p>3. MARCO DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL</p> <p>La Honorable Corte Constitucional, quien en virtud del artículo 241 funge como guardiana de la integridad y supremacía constitucional, ha sostenido reiteradamente en su jurisprudencia que:</p>	<p>Estado una amplia gama de herramientas para materializar y garantizar una relación adecuada con la biosfera, a través de un conjunto amplio de derechos y obligaciones. Los primeros que permiten que todos los asociados puedan realizar actos dirigidos a mantener un entorno sano para las generaciones actuales y futuras³². En ese sentido, una de las dimensiones de la Constitución Ecológica deriva en la obligación para las autoridades y particulares en la protección del medio ambiente³³.</p>	<p>4. OTRAS NORMAS Y POLÍTICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS: Colombia definió las metas para garantizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una agenda adoptada por 193 países, que busca mejorar sustancialmente los indicadores de pobreza, salud, educación, igualdad de género, trabajo, infraestructura, cambio climático y justicia, entre otros. <p>Se trata de 16 grandes apuestas contempladas en el documento CONPES 3918, que estimularán el cumplimiento de las 169 metas de los ODS, además de la designación de 30 entidades nacionales que serán las encargadas de liderar las acciones que hasta el año 2030 marcarán la ruta del desarrollo social y económico de los colombianos en armonía con el medio ambiente.</p> <p>En este marco, el ODS 12: Producción y Consumo Responsables, que engloba todo lo relacionado con la tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos sólidos, señala los amplios esfuerzos de los gobiernos locales y de todos los ciudadanos para alcanzar sus ambiciosas metas. En 2012 cuando se hicieron las primeras mediciones se tenía una tasa de 7,2%, en 2018 se esperaba cerrar en 10% y se confía que para el 2030 el país llegue a 17,9%. Teniendo en cuenta este Objetivo se expidió la Política Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos de manera integral en el marco de la economía circular, que permitirá alcanzar la meta a 2030.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Fomento de la Economía Circular en los procesos productivos. Se establece que establece que se debe acelerar la transición hacia el modelo de Economía Circular como base para la reducción, la reutilización y el reciclaje de residuos y materiales; así como el uso eficiente de recursos, agua y energía.
<p>III.1. CONSTITUCIONALIDAD CONFORME CON EL MODELO DE CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA</p>	<p>La Constitución es ecológica, en cuanto una lectura sistemática, axiológica y finalista de su articulado permite entender que la Carta no se limita a disponer un marco regulatorio con carácter imperativo, sino que les brinda a las personas y al</p>		<p>³¹ Viñuales, J. (2012). <i>Op. cit.</i> pp: 27.</p>
			<p>³² Corte Constitucional, Sentencias: C-431 de 2000, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa; T-411 de 1992, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; T-450 de 2015, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-299 de 2008, M.P.: Jaime Córdoba Triviño, entre otras.</p>
			<p>³³ Corte Constitucional, sentencia T-450 de 2015, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.</p>

- **Política Nacional de Desarrollo Productivo:** Desarrollo de Negocios Verdes
- **Política Nacional de Crecimiento Verde:** Bases para crear una hoja de ruta de Economía Circular en el país
- **Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible:** adquisición de bienes y servicios con criterios que consideren **aspectos ambientales**, incluyendo la utilización eficiente de recursos naturales a lo largo de su ciclo de vida, **aspectos económicos** que se ajusten a los principios de eficacia, eficiencia, oportunidad y transparencia, y **aspectos sociales** que consideren estándares de vanguardia en sus procesos de producción y/o suministro
- **Estrategia Nacional de Economía Circular:** Mayor valor agregado de los sistemas de producción y consumo a través de estrategias de Economía Circular.

Al reconocer la relevancia y el impacto de la Economía Circular, Colombia se ha propuesto transitar hacia una. Así, para la implementación del pacto por la sostenibilidad del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS en 2018 formuló la Estrategia Nacional de Economía Circular – ENEC, mediante la que establece los instrumentos para la consecución de las metas de corto y mediano plazo del país en la materia. El documento fue actualizado en 2020

- **Ley 1715 de 2014:** Fomento a la eficiencia energética y uso de fuentes no convencionales de energía
- **Resolución 1207 de 2014. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:** Fomento a la reutilización del agua
- **Resolución 0472 de 2017: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.** Aprovechamiento de residuos de construcción y demolición (RCDs)
- **Resolución 1407 de 2018. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.** Responsabilidad Extendida del Productor para envases y empaques.

5. OTRAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN EL CONGRESO

Debido a la importancia del tema, varias iniciativas han sido presentadas en el Congreso de la República, con el propósito de reglamentar lo relacionado. Algunos de estos proyectos son:

- "Por el cual se establece el Régimen General para la Prestación del Servicio Público Domiciliario de Aseo, la gestión integral de residuos principalmente sólidos y se dictan otras disposiciones.". Este tenía por objeto regular la prestación del servicio público domiciliario de aseo y la gestión integral de residuos. Fue archivado por tránsito de legislatura
- "Por el cual se dictan normas orientadas a regular la disposición final de residuos sólidos en el territorio nacional. Este proyecto buscaba Regular la incorporación de nuevas tecnologías en los sitios de disposición final, con la finalidad de dar un tratamiento técnico a los residuos sólidos procurando el máximo aprovechamiento posible y se regulan. Fue archivado en su debate.
- "Por medio del cual se reglamenta la formulación y ejecución por parte del Gobierno Nacional del Plan Maestro Nacional Para La Gestión Integral de Los Residuos Sólidos" - Ley para la sostenibilidad del medio ambiente". Con este proyecto se busca exhortar al Gobierno Nacional a elaborar la formulación y ejecución del Plan Maestro Nacional Para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos en todo el territorio nacional, en conformidad con el artículo 79º de la Constitución Política de Colombia donde se establece que es deber del Estado proteger la biodiversidad e integridad del medio ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Fue presentado en octubre de 2020.
- "Por medio del cual se establece la obligatoriedad de los Planes de Manejo Integral de Residuos Sólidos – PMIRS-. En este se establece que todo usuario del servicio público de aseo que genere residuos sólidos, peligrosos o especiales en un volumen superior a un (1) metro cubico mensual deberá contar con un Plan de Manejo Integral de Residuos Sólidos (PMIRS). Pendiente de segundo debate
- "Por el cual se dictan normas orientadas a regular la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión integral de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones." Este proyecto busca regular la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión integral de residuos sólidos. Publicado en octubre de 2020.

6. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

"**Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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


(...)"

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:


"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...".


Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exige al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

FIRMAS


Norma Hurtado Sánchez
Senadora de la República



JOSE DAVID NAME CARDOZO
H. Senador de la República

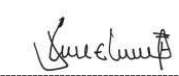

Jorge Eliécer Tamayo Marulanda
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca



Milene Jarava Díaz
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre



Jose A. Gnecco
Senador de la República


Wilmer Ramiro Carrillo M
Representante a la Cámara
Departamento de Norte de Santander


Hernando Guida Ponce
Representante a la Cámara
Departamento de Magdalena


José Elicer Salazar
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar


Astrid Sánchez Montes de Oca
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó


Alfredo Rafael Deluque Zuleta
Senador de la República

 Victor Manuel Salcedo Guerrero Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca	 Julio Elias Chagui Florez Senador de la República	 Alexander Guarin Silva Representante a la Cámara Departamento del Guainía	 ANA ROCELA MONSALVE ALVAREZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afrodescendiente Por el Consejo Comunitario Palenque de la Vereda las Trescientas y el Municipio de Galapa
 Juan Carlos Garcés Rojas Senador de la República	 Ana Paola García Soto Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 Antonio José Correa Senador de la República	 Teresa Enriquez Rosero Representante a la Cámara Departamento de Nariño
 BERNER ZAMBRANO ERASO Senador de la República	 John Moisés Besaile Fayad Senador de la República	 Juan Felipe Lemos Senador de la República	 Diego Fernando Caicedo Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
 Saray Elena Robayo Bechara Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 Camilo Esteban Ávila Morales Representante a la Cámara Departamento del Vaupés	 Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa Representante a la Cámara Departamento de la Guajira Partido Colombia Renaciente	

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 26 de Julio de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.058/22 Senado "PROYECTO DE LEY POR MEDIO DEL CUAL SE CREA Y SE REGULA EL RÉGIMEN DEL MERCADO DE VALORIZACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS, SE FOMENTA LA VALORIZACIÓN DE RESIDUOS EN EL MARCO DE LA PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA CIRCULAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores NORMA HURTADO SANCHEZ, JOSE DAVID NAME CARDOZO, JOSE A GNECCO, ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA, JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ, JUAN CRLOS GARCES ROJAS, BERNER ZAMBRANO ERASO, JOHN MOISES BESAILE FAYAD, ANTONIO JOSE CORREA, JUAN FELIPE LEMOS; y los Honorables Representantes JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA, MILENE JARAVA DIAZ, WILMER RAMIRO CARRILLO M, HERNANDO GUIDA PONCE, JOSÉ ELIECER SALAZAR, ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA, VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO, ANA PAOLA GARCÍA SOTO, SARAY ELENA ROBAYO BECHARA, CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES, ALEXANDER GUARÍN SILVA, TERESA ENRÍQUEZ ROSERO, DIEGO FERNANDO CAICEDO, JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 26 DE 2022

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO

Gaceta número 887 - sábado 6 de agosto de 2022
SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de Acto Legislativo número 53 de 2022 Senado, por la cual se regula la impugnación de las sentencias condenatorias y los fallos sancionatorios, para garantizar una doble conformidad.	1
Proyecto de Acto Legislativo número 56 de 2022 Senado, por medio del cual se crea la Jurisdicción Especial Agraria y se dictan otras disposiciones.	3
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 55 de 2022 Senado, por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.	11
Proyecto de ley número 57 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 68a de la Ley 599 de 2000, se adicionan y modifican los artículos 307, 307a, 308, y se elimina el artículo 310 de la Ley 906 de 2004, y se dictan otras disposiciones.....	16
Proyecto de ley número 58 de 2022 Senado, por medio del cual se crea y se regula el régimen del mercado de valorización de residuos sólidos, se fomenta la valorización de residuos en el marco de la promoción de la economía circular y se dictan otras disposiciones.	21